RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.689/1
van 2 december 2019

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de organisatie van de arrondissementele bureaus gerechtskosten en de procedure volgens dewelke gerechtskosten in strafzaken en gelijkgestelde kosten worden toegekend, geverifieerd, betaald en teruggevorderd’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 66.689/1
du 2 décembre 2019

sur

un projet d’arrêté royal ‘fixant l’organisation des bureaux des frais de justice de l’arrondissement, ainsi que la procédure d’attribution, de vérification, de paiement et de recouvrement des frais de justice en matière pénale et des frais assimilés’

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

Op 30 oktober 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 2 december 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de organisatie van de arrondissementele bureaus gerechtskosten en de procedure volgens dewelke gerechtskosten in strafzaken en gelijkgestelde kosten worden toegekend, geverifieerd, betaald en teruggevorderd'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 november 2019. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 december 2019.

*

Le 30 octobre 2019, 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 jusqu'au 2 décembre 2019, sur un projet d'arrêté royal 'fixant l'organisation des bureaux des frais de justice de l'arrondissement, ainsi que la procédure d'attribution, de vérification, de paiement et de recouvrement des frais de justice en matière pénale et des frais assimilés'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 21 novembre 2019. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 décembre 2019.

*

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat de bevoegdheid van de regering nog steeds beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de organisatie van de arrondissementele bureaus gerechtskosten vast te stellen en de procedure te regelen volgens dewelke gerechtskosten in strafzaken en gelijkgestelde kosten worden toegekend, geverifieerd, betaald en teruggevorderd. Daartoe wordt het koninklijk besluit van 28 december 1950 'houdende het algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken' grotendeels en het koninklijk besluit van 26 april 2007 'houdende regeling van de Commissie voor de gerechtskosten' volledig opgeheven, en komen de ontworpen autonome bepalingen in de plaats.

4.1. Onder voorbehoud van hetgeen volgt, wordt de rechtsgrond voor het ontwerp geboden door de in het eerste en tweede lid van de aanhef vermelde bepalingen.

4.2. Verscheidene bepalingen van het ontwerp, zoals de artikelen 1*bis* tot 1*quinquies*, 5, 9 en 34 bevatten bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 33 van de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens' bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is indien ze noodzakelijk is voor de uitvoering van een opdracht uitgevoerd door een overheid bevoegd voor de doeleinden van de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en indien ze gebaseerd is op een wettelijke of reglementaire verplichting. Deze wettelijke of reglementaire verplichting moet ten minste de categorieën van persoonsgegevens regelen die verwerkt moeten worden en de doeleinden van de verwerking.

Artikel 5, lid 1, b), van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)' (hierna: de

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

AVG) bepaalt dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verkregen en niet mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Krachtens artikel 6, lid 1, e), van de AVG is de verwerking rechtmatig wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Bijgevolg moeten de essentiële elementen van de regeling in de wet zelf worden bepaald, namelijk de doeleinden van de verwerking, alsook de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder de persoonsgegevens verwerkt worden. De inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven moet in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen worden geformuleerd zodat de gevallen waarin de wetgever een dergelijke inmenging toestaat voorzienbaar zijn. Elke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven moet bovendien steunen op een redelijke verantwoording en evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

De bepalingen van de wet van 23 maart 2019 'betreffende de gerechtskosten in strafzaken en gelijkgestelde kosten en tot invoeging van een artikel 648 in het Wetboek van Strafvordering' die de rechtsgrond vormen voor het ontwerp brengen niet uitdrukkelijk de organisatie van de verwerking van persoonsgegevens ter sprake. Er kan evenwel redelijkerwijs van uit worden gegaan dat de wetgever, door te voorzien in een regeling van de procedure van toekenning, verificatie en betaling van gerechtskosten, ook een verwerking van persoonsgegevens heeft toegestaan die noodzakelijk is voor en rechtstreeks verband houdt met deze procedure.

De in het ontwerp opgenomen regels inzake de categorieën van persoonsgegevens en de doeleinden van de verwerking ervan, passen redelijkerwijze binnen de regeling die de wetgever heeft uitgevaardigd. Er kan redelijkerwijze van uitgegaan worden dat de Koning aan de machtigingen die vervat liggen in de wet van 23 maart 2019 in beginsel de bevoegdheid ontleent om de bepalingen van het ontwerp inzake de categorieën van persoonsgegevens en de doeleinden van de verwerking ervan uit te vaardigen zonder dat daardoor afbreuk wordt gedaan aan het legaliteitsbeginsel gehuldigd in artikel 22 van de Grondwet.

Evenwel moet een voorbehoud gemaakt worden bij artikel 1*quater*, derde lid, van het ontwerp, dat bepaalt voor welke doeleinden persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 34 van de wet van 30 juli 2018 kunnen worden verwerkt. De toelating om de bijzondere categorieën van persoonsgegevens, vermeld in artikel 34 van de wet van 30 juli 2018 te verwerken, alsook de verduidelijking voor welke specifieke doeleinden deze verwerking noodzakelijk is, moeten in een voldoende duidelijke mate in de wettelijke regeling worden opgenomen.

4.3. Artikel 32, 2°, van het ontwerp bepaalt niet enkel dat de kosten van teraardebestelling van de gedetineerden en van lijken op de openbare weg gevonden, niet als gerechtskosten worden beschouwd. Het bepaalt bovendien dat deze kosten ten laste zijn van de gemeenten, behalve wanneer de lijken worden opgeëist door de families en de gemeenten de kosten kunnen terugvorderen.

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

De Koning is weliswaar, op grond van artikel 3, § 1, van de wet van 23 maart 2019 gemachtigd om te bepalen welke kosten niet als gerechtskosten mogen worden beschouwd. Hij beschikt evenwel niet over de bevoegdheid om te bepalen wie deze niet-gerechtskosten dient te dragen. Artikel 32, 2°, tweede zin, van het ontwerp moet bijgevolg worden weggelaten.

4.4. Artikel 39 van het ontwerp bepaalt welke gerechtskosten niet terugvorderbaar zijn van de veroordeelde, schuldig verklaarde, civielrechtelijk aansprakelijke of burgerlijke partijen die in het ongelijk zijn gesteld.

In tegenstelling tot hetgeen door de gemachtigde wordt aangevoerd, vormt artikel 7 van de wet van 23 maart 2019 geen rechtsgrond voor deze bepaling. Artikel 7, tweede lid, van deze wet bepaalt immers uitdrukkelijk dat de gemaakte gerechtskosten teruggevorderd worden van de in de strafzaak veroordeelde, schuldig verklaarde of burgerrechtelijk aansprakelijke betrokken partijen of in het ongelijk gestelde burgerlijke partijen, door tussenkomst van de bevoegde diensten van de FOD Financiën.

Het feit dat de in artikel 39 vermelde kosten volgens het verslag aan de Koning "kosten zijn die op grond van internationale verdragen inzake mensenrechten en fundamentele vrijheden niet van de veroordeelde mogen worden teruggevorderd omdat dit afbreuk zou doen aan diens grondrecht en zijn waarborg op een eerlijk proces op de helling zou zetten", verandert niets aan de vaststelling dat de Koning over een rechtsgeldige rechtsgrond moet beschikken om dit uitdrukkelijk te kunnen regelen.[1]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Overeenkomstig artikel 11 van de wet van 23 maart 2019 moeten de koninklijke besluiten genomen in uitvoering van artikel 11, eerste lid, van de wet, worden vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Van dit overleg moet in de aanhef bij het ontwerpbesluit melding worden gemaakt.

In de aanhef moet eveneens worden verwezen naar het advies van het Controleorgaan op de politionele informatie van 11 september 2019.

Hoofdstuk 1, afdeling 2

6. De in hoofdstuk 1, afdeling 2, van het ontwerp gehanteerde "*bis*-, *ter*-, *quater*, *quinquies*"- nummering moet worden vervangen door een doorlopende nummering met gehele getallen. De rest van het ontwerp moet hieraan worden aangepast.

[1] In dit verband kan er trouwens aan herinnerd worden dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, bij artikel 7, tweede lid, van het voorontwerp dat de wet van 23 maart 2019 is geworden, erop gewezen had dat niet zomaar steeds alle gerechtskosten zullen kunnen worden teruggevorderd (adv.RvS 64.218/1 van 8 november 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 23 maart 2019, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3412/1, opmerking 14).

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

7. In hoofdstuk 1, afdeling 2, wordt verwezen naar "de GDPR". Deze term is gedefinieerd in artikel 1, 4°, van het ontwerp. Het is niet duidelijk waarom in de Nederlandse tekst van het ontwerp aldus een Engelstalige afkorting wordt gehanteerd voor een verordening waarvan ook een authentieke Nederlandse tekst bestaat. Het verdient aanbeveling een Nederlandse afkorting, zoals de door de Raad van State en de Gegevensbeschermingsautoriteit gebruikte afkorting "AVG", te gebruiken.

Artikel 1*quater*

8. De Nederlandse en de Franse tekst van artikel 1*quater*, tweede lid, 2°, van het ontwerp stemmen niet overeen. Dit moet worden verholpen.

Artikel 2

9. Artikel 2 van het ontwerp verleent het centraal bureau gerechtskosten de bevoegdheid om richtlijnen uit te vaardigen inzake de behandeling van een bepaald type gerechtskosten en inzake tarieven. Deze richtlijnen zijn bindend voor alle arrondissementele bureaus.

Artikel 4, § 1, van de wet van 23 maart 2019 bepaalt dat het centraal bureau onder meer belast is met de uitwerking en opvolging en evaluatie van de regelgeving inzake gerechtskosten in strafzaken (1°) en het geven van richtlijnen namens de minister bevoegd voor Justitie met het oog op de eenvormige toepassing en interpretatie van de regelgeving door de arrondissementele bureaus gerechtskosten (2°).

Indien artikel 2 van het ontwerp louter de bevestiging is van wat in de wettelijke bepaling is opgenomen, dan wordt deze bepaling beter geschrapt.

Indien artikel 2 van het ontwerp de bedoeling heeft om aan het centraal bureau een ruimere regelgevende bevoegdheid toe te kennen, en bijvoorbeeld aan het centraal bureau niet louter "de eenvormige toepassing en interpretatie" van de regelgeving toe te vertrouwen, maar ook de vaststelling van nieuwe regelgeving ter zake, moet worden vastgesteld dat de machtiging van regelgevende bevoegdheid aan het centraal bureau niet aanvaardbaar is. In dit geval moet artikel 2, eerste en tweede lid, van het ontwerp worden weggelaten.

10. Artikel 2, derde lid, 2°, van het ontwerp maakt het centraal bureau gerechtskosten bevoegd voor "het opleggen van de gepaste bestuurlijke maatregelen". De gemachtigde verschaft hierover volgende verduidelijking:

> "Hiermee worden in de eerste plaats algemene maatregelen bedoeld, zoals de stroomlijning van de organisatie en interne taakverdeling, de interpretatie van bepaalde elementen omtrent de bestaande procedure, of een zekere vorm van controle. Daarnaast ook de aanzet tot individuele maatregelen, zoals de dringende aanbeveling de betrokkene te ontbieden voor een extra functioneringsgesprek. Individuele maatregelen worden bedoeld als het gaat om dringende voorlopige maatregelen in afwachting van een uitspraak van het tuchtcollege".

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

Het verdient aanbeveling deze verduidelijking in het verslag aan de Koning op te nemen.

Artikel 9

11. In artikel 9, derde lid, van het ontwerp bevat de Nederlandse tekst geen equivalent van de woorden "par e-mail ou par un autre moyen de communication écrit" uit de Franse tekst. Dit moet worden verholpen.

Artikel 11

12. In artikel 11, vierde lid, eerste zin, van het ontwerp is geen sprake van "een ander vermoeden van onregelmatigheden", in tegenstelling tot hetgeen het geval is in artikel 7, derde lid, van het ontwerp of in artikel 11, vierde lid, tweede zin, van het ontwerp. Omwille van de eenvormigheid moet artikel 11, vierde lid, eerste zin, worden aangevuld.

Artikel 14

13. Tenzij het werkelijk de bedoeling zou zijn om statisch te verwijzen naar artikel 2 van het koninklijk besluit van 9 januari 2003, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 8 februari 2011, moeten de woorden "gewijzigd door het koninklijk besluit van 8 februari 2011" in artikel 14, eerste lid, van het ontwerp worden geschrapt.

Artikelen 14 en 15

14. Artikel 14, eerste lid, van het ontwerp verwijst naar een uitwisselingsplatform tussen "de overheid" en de telecomoperatoren. Artikel 15, eerste lid, bepaalt dat de "door de opdrachtgever" aangeduide politiedienst de vragen invoert op het daartoe bestemde uitwisselingsplatform.

Het verdient aanbeveling in het ontwerp te verduidelijken en te preciseren wie precies beoogd wordt met de begrippen "overheid" en "opdrachtgever". Indien dezelfde personen worden bedoeld, moet bovendien op zijn minst een eenvormige terminologie worden gebruikt.

Artikelen 21 tot 23

15. De artikelen 21 tot 23 van het ontwerp overlappen grotendeels met artikel 6, § 3, van de wet van 23 maart 2019. Niet alles uit deze wetsbepaling wordt evenwel hernomen, en daarnaast worden bepaalde nieuwe elementen toegevoegd. Zo verduidelijkt artikel 21 dat een kopie van de bestreden beslissing moet zijn gevoegd bij het verzoekschrift, verduidelijkt artikel 22 dat de procedure schriftelijk is, maar mondeling kan gebeuren na gemotiveerde aanvraag en stelt artikel 23 dat de directeur-generaal zijn beslissing stuurt aan de partijen.

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding "overeenkomstig artikel 6, § 3, van de wet van 23 maart 2019") en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan. De vermelde nieuwe elementen die de Koning ter verduidelijking kan toevoegen op grond van de machtiging in artikel 6, § 4, van de wet van 23 maart 2019, moeten dan duidelijk onderscheiden worden van de regels die rechtstreeks uit de wet voortvloeien.

Artikel 21

16. In artikel 21 van het ontwerp moet de verwijzing naar "artikel 7, vijfde lid," worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 7, zesde lid". Bovendien is het raadzaam in de Franse tekst "…, 8, alinéa 2, 11, alinéa 6, et 12, alinéa 2, …" te schrijven in plaats van "…, 8, deuxième alinéa, 11, alinéa 6, et 12, deuxième alinéa, …".

Artikel 31

17. Artikel 31 van het ontwerp bepaalt de uitgaven die niet worden beschouwd als gerechtskosten.

Krachtens artikel 31, 3°, van het ontwerp worden niet als gerechtskosten beschouwd de kosten van het vervoer per taxi van personen van gemeenschapsinstellingen voor minderjarigen naar de rechtbank en terug, en dit onder meer wanneer de persoon "in zulke instelling geplaatst is waarvan het beheer door de bijzondere wet van 6 januari 2014 aan de gemeenschappen werd toevertrouwd".

Er kan worden aangenomen dat met deze verwijzing naar één van de negen bijzondere wetten met die datum, een verwijzing naar de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' wordt bedoeld. Onverminderd de opmerking dat de ontworpen bepaling in die zin moet worden gepreciseerd, moet worden vastgesteld dat geenszins duidelijk is welke instellingen op deze wijze worden beoogd. Indien de centra worden bedoeld waar jongeren worden opgevangen ten aanzien van wie een straf wordt uitgevoerd die is uitgesproken omwille van een als misdrijf omschreven feit dat als minderjarige werd gepleegd, worden deze instellingen het best uitdrukkelijk vermeld (zijnde de gesloten centra te Everberg, Tongeren en Saint-Hubert).

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

18. De formulering van artikel 31, 11°, van het ontwerp is onduidelijk. Hierom gevraagd verschaft de gemachtigde volgende toelichting:

> "Positief verwoord wordt het volgende bedoeld: 'als gerechtskost wordt beschouwd: de vergoeding van de schade die is ontstaan bij de wettige uitvoering door de ordediensten van een gerechtelijke opdracht waarbij het gebruik van geweld was gerechtvaardigd en er schade is aangericht aan het eigendom van een derde, die niets met de betrokken strafzaak heeft te maken, mits deze schadelijder zich beperkt tot het vragen van herstel van de materiële schade, eventueel de schade aan zijn kledij inbegrepen, maar met uitsluiting van fysieke en morele schade, evenals winstderving. Voor deze laatste vormen van schade kan de schadelijder een vergoeding eisen voor de bevoegde burgerlijke rechter'."

Aangezien de formulering van de machtiging aan de Koning in artikel 3, § 1, vierde lid, van de wet van 23 maart 2019 de stellers van het ontwerp belet deze positieve formulering te hanteren, verdient het aanbeveling deze verduidelijking in het verslag aan de Koning op te nemen.

Artikel 40

19. Artikel 40 van het ontwerp heft onder meer het koninklijk besluit van 26 april 2007 'houdende regeling van de Commissie voor de gerechtskosten' op.

In het verslag aan de Koning wordt terecht gewezen op de nood aan een overgangsregeling voor de prestatieverleners die sinds 2016 een beroep hebben ingesteld bij de Commissie (het vroegere beroepsorgaan dat *de facto* niet meer bestaat sinds 2016) of minstens hebben laten weten dat ze het niet eens waren met de beslissing met betrekking tot hun vergoeding:

> "Deze bepaling schaft het vroegere beroepsorgaan formeel af. Het had *de facto* reeds opgehouden te bestaan in 2016, toen er een eind kwam aan het mandaat van de leden en er bij de poging een nieuwe samen te stellen, geen kandidaat-voorzitter kon worden gevonden.
>
> Begin 2019 heeft de Raad van State geoordeeld dat het niet opnieuw samenstellen van de Commissie bepaalde prestatieverleners de beroepsmogelijkheid ontnam. Daarom zal, om rechtsherstel te bieden aan de prestatieverleners die gedurende deze periode bij de Commissie een beroep hadden ingesteld dat niet meer kon worden behandeld, en die er geen afstand van hebben gedaan, toegelaten worden tot de nieuwe beroepsprocedure bij de Directeur-generaal van het directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie van de FOD Justitie.
>
> De prestatieverleners die tijdens de betrokken periode geen beroep hebben ingesteld bij de Commissie, kunnen dit alsnog doen volgens de nieuwe procedure, voor zover het de grootte van de vergoeding met betrekking tot een kostenstaat betreft, die is geweigerd of verminderd in 2017, 2018 of 2019 tot de dag van inwerkingtreding van de wet, en de betrokkenen bewijzen tijdens die periode te hebben laten weten het niet eens te zijn met die beslissing, beroep te hebben willen instellen".

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

Hiervan is evenwel geen spoor terug te vinden in de tekst zelf van het ontwerp. Gelet op het feit dat het beroep bij de directeur-generaal van de Rechterlijke Organisatie bij de FOD Justitie overeenkomstig artikel 6, § 3, van de wet van 23 maart 2019 binnen de dertig dagen dient te gebeuren, is een wettelijke regeling vereist om deze overgangsbepaling vast te stellen. Een dergelijke overgangsregeling is noodzakelijk om een schending van het recht op een effectief rechtsmiddel en het gelijkheidsbeginsel te voorkomen.

De wetgever zal bijgevolg zo snel mogelijk in een regeling moeten voorzien op grond waarvan de bedoelde prestatieverleners een beroep kunnen instellen volgens de nieuwe beroepsprocedure bij de directeur-generaal van het directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie van de FOD Justitie.

20. Artikel 40 van het ontwerp voorziet in de opheffing van een aantal bepalingen waarin tarieven worden voorzien (zie bijvoorbeeld de opheffing van de artikelen 41, 47, 52 en 57 van het koninklijk besluit van 28 december 1950). Aangezien het ontworpen besluit zelf geen tarieven vaststelt, zal erover gewaakt moeten worden dat op de datum van de inwerkingtreding van dit besluit een regeling van de betrokken tarieven tot stand is gekomen en in werking treedt. Indien dit niet het geval is, moet wellicht in een overgangsregeling worden voorzien.

*

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

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.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait que la compétence du Gouvernement se trouve encore et toujours limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler l'organisation des bureaux des frais de justice de l'arrondissement, ainsi que la procédure d'attribution, de vérification, de paiement et de recouvrement des frais de justice en matière pénale et des frais assimilés. À cet effet, il abroge en grande partie l'arrêté royal du 28 décembre 1950 'portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive' et intégralement l'arrêté royal du 26 avril 2007 'organique de la Commission des frais de justice', pour les remplacer par les dispositions autonomes en projet.

4.1. Sous réserve des observations qui suivront, le projet tire son fondement juridique des dispositions mentionnées aux premier et deuxième alinéas du préambule.

4.2. Plusieurs dispositions du projet, telles que les articles 1*bis* à 1*quinquies*, 5, 9 et 34 contiennent des dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel.

L'article 33 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' dispose que le traitement de données à caractère personnel est licite s'il est nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée par une autorité compétente aux fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et s'il est fondé sur une obligation légale ou réglementaire. Cette obligation légale ou réglementaire doit régir au moins les catégories de données à caractère personnel devant faire l'objet d'un traitement et les finalités du traitement.

L'article 5, paragraphe 1, b), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le RGPD) dispose que les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

déterminées, explicites et légitimes et ne peuvent pas être traitées d'une manière incompatible avec ces finalités. En vertu de l'article 6, paragraphe 1, e), du RGPD, le traitement est licite s'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect du principe de légalité. Par conséquent, les éléments essentiels du dispositif doivent être fixés dans la loi même, à savoir notamment les finalités du traitement, ainsi que les cas et conditions dans lesquels des données à caractère personnel sont traitées. L'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur.

Les dispositions de la loi du 23 mars 2019 'concernant les frais de justice en matière pénale et les frais assimilés et insérant un article 648 dans le Code d'instruction criminelle', qui procurent le fondement juridique du projet, n'abordent pas explicitement l'organisation du traitement de données à caractère personnel. On peut toutefois raisonnablement considérer qu'en réglant la procédure d'attribution, de vérification et de paiement des frais de justice, le législateur a également autorisé un traitement de données à caractère personnel nécessaire pour cette procédure et en lien direct avec elle.

Les règles du projet concernant les catégories de données à caractère personnel et la finalité de leur traitement s'intègrent raisonnablement dans le dispositif édicté par le législateur. Il peut raisonnablement être admis que le Roi puise en principe dans les habilitations énoncées dans la loi du 23 mars 2019 le pouvoir d'adopter les dispositions du projet concernant les catégories de données à caractère personnel et les finalités du traitement de ces données, sans que le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution s'en trouve violé.

Une réserve doit toutefois être formulée en ce qui concerne l'article 1*quater*, alinéa 3, du projet, qui précise les finalités permettant de traiter des données à caractère personnel visées à l'article 34 de la loi du 30 juillet 2018. L'autorisation de traiter les catégories particulières de données à caractère personnel, visées à l'article 34 de la loi du 30 juillet 2018, ainsi que la précision des finalités spécifiques pour lesquelles ce traitement est nécessaire, doivent être inscrites de manière suffisamment claire dans le régime légal.

4.3. L'article 32, 2°, du projet dispose non seulement que les frais d'inhumation des détenus et de tous cadavres trouvés sur la voie publique ne sont pas considérés comme des frais de justice, mais aussi que ces frais sont à charge des communes, sauf si les cadavres sont réclamés par les familles et si les communes peuvent recouvrer les frais.

Le Roi est certes habilité, en vertu de l'article 3, § 1er, de la loi du 23 mars 2019, à déterminer les frais qui ne peuvent pas être considérés comme des frais de justice. Il n'a toutefois pas le pouvoir de déterminer qui doit supporter ces autres frais. L'article 32, 2°, deuxième phrase, du projet sera dès lors omis.

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

4.4. L'article 39 du projet détermine quels frais de justice ne sont pas récupérables auprès des parties condamnées, déclarées coupables ou civilement responsables, ou des parties civiles ayant succombé.

Contrairement à ce que soutient le délégué, l'article 7 de la loi du 23 mars 2019 ne procure pas de fondement juridique à cette disposition. L'article 7, alinéa 2, de cette loi dispose en effet expressément que les frais de justice liquidés sont recouvrés auprès des parties condamnées, déclarées coupables ou civilement responsables, ou des parties civiles ayant succombé dans l'affaire pénale concernée, à l'intervention des services compétents du SPF Finances.

Le fait que, selon le rapport au Roi, les frais mentionnés à l'article 39 « sont des frais qui, sur la base de conventions internationales en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales, ne peuvent être recouvrés auprès du condamné parce que cela violerait ses droits fondamentaux et mettrait en péril sa garantie d'un procès équitable », n'affecte en rien la constatation que le Roi doit disposer d'un fondement juridique valable pour pouvoir régler ce point expressément [1].

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Conformément à l'article 11 de la loi du 23 mars 2019, les arrêtés royaux pris en application de l'article 11, alinéa 1er, de la loi, doivent l'être par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Cette délibération doit être mentionnée au préambule du projet d'arrêté.

Le préambule doit également faire référence à l'avis de l'Organe de contrôle de l'information policière du 11 septembre 2019.

Chapitre 1er, section 2

6. La numérotation « *bis*-, *ter*-, *quater*, *quinquies* » utilisée au chapitre 1er, section 2, du projet sera remplacée par une numérotation continue de nombres entiers. Le reste du projet sera adapté en conséquence.

7. Le chapitre 1er, section 2, vise le « RGPD ». Ce terme est défini à l'article 1er, 4°, du projet. On n'aperçoit pas clairement pourquoi le texte néerlandais du projet utilise une abréviation anglaise pour un règlement dont il existe également un texte néerlandais authentique. Il est recommandé de recourir dans le texte néerlandais à l'abréviation « AVG », telle qu'elle est utilisée par le Conseil d'État et l'Autorité de protection des données.

[1] On peut d'ailleurs rappeler à cet égard que le Conseil d'État, section de législation, a observé au sujet de l'article 7, alinéa 2, de l'avant-projet devenu la loi du 23 mars 2019, que tous les frais ne peuvent pas toujours être purement et simplement recouvrés (avis C.E. 64.218/1 du 8 novembre 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 23 mars 2019, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3412/1, observation 14).

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

Article 1*quater*

8. Les textes français et néerlandais de l'article 1*quater*, alinéa 2, 2°, du projet sont discordants. Il convient d'y remédier.

Article 2

9. L'article 2 du projet habilite le bureau central des frais de justice à donner des directives concernant le traitement par type de frais de justice et concernant les tarifs. Ces directives sont contraignantes pour tous les bureaux des arrondissements.

L'article 4, § 1er, de la loi du 23 mars 2019 dispose que le bureau central est notamment chargé de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation de la réglementation en matière de frais de justice en matière pénale (1°) et de donner des directives au nom du ministre qui a la Justice dans ses attributions en vue de l'application et de l'interprétation uniformes de la réglementation par les bureaux des frais de justice des arrondissements (2°).

Si l'article 2 du projet constitue la simple confirmation de ce qui est inscrit dans cette disposition législative, il est préférable de le supprimer.

Si l'article 2 du projet vise à attribuer au bureau central un pouvoir réglementaire plus étendu, et ne se limite pas, par exemple, à lui confier le soin de veiller à « l'application et l'interprétation uniformes » de la réglementation, mais l'autorise également à élaborer une nouvelle réglementation en la matière, force est de constater que l'attribution d'une compétence réglementaire au bureau central n'est pas admissible. Il conviendra dans ce cas de supprimer l'article 2, alinéas 1er et 2, du projet.

10. L'article 2, alinéa 3, 2°, du projet attribue au bureau central des frais de justice le pouvoir d'« imposer les mesures administratives appropriées ». Le délégué apporte à cet égard les précisions suivantes :

> « Hiermee worden in de eerste plaats algemene maatregelen bedoeld, zoals de stroomlijning van de organisatie en interne taakverdeling, de interpretatie van bepaalde elementen omtrent de bestaande procedure, of een zekere vorm van controle. Daarnaast ook de aanzet tot individuele maatregelen, zoals de dringende aanbeveling de betrokkene te ontbieden voor een extra functioneringsgesprek. Individuele maatregelen worden bedoeld als het gaat om dringende voorlopige maatregelen in afwachting van een uitspraak van het tuchtcollege ».

Il est recommandé d'intégrer ces explications dans le rapport au Roi.

Article 9

11. À l'article 9, alinéa 3, du projet, le texte néerlandais ne contient pas d'équivalent pour les mots « par e-mail ou par un autre moyen de communication écrit » du texte français. Il convient d'y remédier.

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

Article 11

12. À l'article 11, alinéa 4, première phrase, du projet, il n'est nullement question d'« une commission d'une autre irrégularité », à la différence de ce qui est mentionné à l'article 7, alinéa 3, ou à l'article 11, alinéa 4, deuxième phrase, du projet. Il s'impose, par souci d'uniformité, de compléter l'article 11, alinéa 4, première phrase.

Article 14

13. À moins qu'il s'agisse réellement de faire référence d'une manière statique à l'article 2 de l'arrêté royal du 9 janvier 2003, modifié par l'arrêté royal du 8 février 2011, il convient de supprimer les mots « modifié par l'arrêté royal du 8 février 2011 » à l'article 14, alinéa 1er, du projet.

Articles 14 et 15

14. L'article 14, alinéa 1er, du projet fait référence à une plate-forme d'échange entre « l'autorité mandante » et les opérateurs télécom. L'article 15, alinéa 1er, dispose que le service de police exécutant désigné « par le requérant » enregistre les questions sur la plate-forme d'échange destinée à cette fin.

Il est recommandé de préciser et de spécifier dans le projet qui est exactement visé par les notions d'« autorité mandante » et de « requérant ». S'il s'agit des mêmes personnes, il faudra à tout le moins utiliser en outre une terminologie uniforme.

Articles 21 à 23

15. Les articles 21 à 23 du projet se recoupent en grande partie avec l'article 6, § 3, de la loi du 23 mars 2019. Ils ne reproduisent cependant pas cette disposition légale dans son intégralité, certains éléments nouveaux étant ajoutés. L'article 21 et l'article 22 précisent ainsi respectivement qu'une copie de la décision attaquée doit être jointe au recours et que la procédure est écrite, mais peut être orale moyennant une demande motivée, et l'article 23 dispose que le directeur général envoie sa décision aux parties.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Pareille méthode ne peut se justifier que si la bonne compréhension du régime en projet exige que des dispositions d'une norme supérieure soient reproduites, et seulement à condition que l'origine des règles concernées soit précisée (par la mention « conformément à l'article 6, § 3, de la loi du 23 mars 2019 ») et que la reproduction soit correcte et littérale afin de ne pas créer de confusion quant à leur portée exacte. Dans ce cas, les nouveaux éléments mentionnés, que le Roi peut

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

ajouter par souci de clarté en vertu de l'habilitation contenue à l'article 6, § 4, de la loi du 23 mars 2019, doivent se distinguer clairement des règles résultant directement de la loi.

Article 21

16. À l'article 21 du projet, la référence à l'article 7, alinéa 5, sera remplacée par une référence à l'article 7, alinéa 6. Il conviendrait en outre d'écrire dans le texte français « …, 8, alinéa 2, 11, alinéa 6, et 12, alinéa 2, … » au lieu de « …, 8, deuxième alinéa, 11, alinéa 6, et 12, deuxième alinéa, … ».

Article 31

17. L'article 31 du projet définit les dépenses qui ne sont pas considérées comme des frais de justice.

En vertu de l'article 31, 3°, du projet, ne sont pas considérées comme frais de justice les dépenses engagées pour le transport de personnes par taxi, des institutions communautaires pour mineurs dans lesquelles elles séjournent vers le tribunal et le retour, notamment lorsque la personne « est placée dans une telle institution dont la gestion a été confiée aux communautés par la loi spéciale du 6 janvier 2014 ».

On peut admettre que cette référence à l'une des neuf lois spéciales de cette même date vise la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État'. Sans préjudice de l'observation selon laquelle la disposition en projet doit être précisée en ce sens, force est de constater que l'on n'aperçoit nullement quelles institutions sont ainsi visées. S'il s'agit des centres accueillant des jeunes qui exécutent un peine prononcée en raison d'un fait qualifié d'infraction commise en tant que mineur, mieux vaudrait mentionner expressément ces institutions (à savoir les centres fermés d'Everberg, de Tongres et de Saint-Hubert).

18. La formulation de l'article 31, 11°, du projet n'est pas claire. Interrogé à ce sujet, le délégué a fourni les explications suivantes :

> « Positief verwoord wordt het volgende bedoeld: 'als gerechtskost wordt beschouwd: de vergoeding van de schade die is ontstaan bij de wettige uitvoering door de ordediensten van een gerechtelijke opdracht waarbij het gebruik van geweld was gerechtvaardigd en er schade is aangericht aan het eigendom van een derde, die niets met de betrokken strafzaak heeft te maken, mits deze schadelijder zich beperkt tot het vragen van herstel van de materiële schade, eventueel de schade aan zijn kledij inbegrepen, maar met uitsluiting van fysieke en morele schade, evenals winstderving. Voor deze laatste vormen van schade kan de schadelijder een vergoeding eisen voor de bevoegde burgerlijke rechter' ».

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

Étant donné que la formulation de l'habilitation donnée au Roi par l'article 3, § 1er, alinéa 4, de la loi du 23 mars 2019 empêche les auteurs du projet de recourir à cette formulation positive, il est recommandé d'inscrire ces explications dans le rapport au Roi.

Article 40

19. L'article 40 du projet abroge notamment l'arrêté royal du 26 avril 2007 'organique de la Commission des frais de justice'.

Le rapport au Roi souligne à juste titre la nécessité d'un régime transitoire pour les prestataires de services qui, depuis 2016, ont intenté un recours auprès de la Commission (l'ancien organe de recours qui a cessé d'exister *de facto* depuis 2016) ou ont du moins fait savoir ne pas être d'accord avec la décision concernant leur indemnité :

> « Cette disposition abroge l'ancien organe de recours de manière formelle. Il avait arrêté d'exister *de facto* fin 2016, lorsque se terminait le mandat des membres et que lors de la tentative d'en composer un nouveau, aucun candidat président n'a pu être trouvé.
>
> Début 2019, le Conseil d'Etat a jugé que la non-recomposition de la Commission a privé certains prestataires du droit d'ester en justice. C'est pourquoi, afin de rétablir les droits des prestataires de services ayant, pendant cette période introduit, auprès de la Commission, un recours qui ne pouvait plus être traité, et dont ils n'ont pas fait abandon, ils seront admis à la nouvelle procédure de recours auprès du directeur général de la direction générale de l'Organisation Judiciaire du SPF Justice.
>
> Les prestataires de services qui n'ont pas introduit de recours auprès de la Commission, peuvent encore le faire suivant la nouvelle procédure, pour autant qu'il ne s'agisse que du montant de l'indemnité par rapport à un état de frais qui a été refusé ou réduit en 2017, 2018 ou 2019 jusqu'au jour de l'entrée en vigueur de la loi, et que les intéressés prouvent qu'ils ont fait savoir pendant cette période ne pas être d'accord avec cette décision, avoir voulu introduire un recours ».

On n'en retrouve toutefois nulle trace dans le texte même du projet. Compte tenu du fait que, conformément à l'article 6, § 3, de la loi du 23 mars 2019, le recours auprès du directeur général de l'Organisation judiciaire du SPF Justice doit être introduit dans les trente jours, un dispositif légal est requis pour arrêter cette disposition transitoire. Pareil régime transitoire est nécessaire pour prévenir toute violation du droit à un recours effectif et du principe d'égalité.

Dès lors, le législateur devra prévoir dans les plus brefs délais un dispositif permettant aux prestataires de services visés d'introduire un recours selon la nouvelle procédure auprès du directeur général de la Direction générale de l'Organisation judiciaire du SPF Justice.

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡

20. L'article 40 du projet abroge un certain nombre de dispositions fixant des tarifs (voir par exemple l'abrogation des articles 41, 47, 52 et 57 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950). Dès lors que l'arrêté en projet ne fixe pas lui-même de tarifs, on veillera à ce qu'un règlement portant sur ces derniers ait été élaboré et soit entré en vigueur à la date d'entrée en vigueur de cet arrêté. Si tel ne devait pas être le cas, il faudrait sans doute prévoir un régime transitoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-BCMTPEHEG-GGGIJVT‡