



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.879/1
van 27 januari 2020

avis 66.879/1
du 27 janvier 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van de
minister van Justitie 'tot
bepaling van het model van de
vordering, de keuringsfiche en
de kostenstaat te gebruiken bij
de uitvoering van opdrachten
van de gerechtelijke overheid'

un projet d'arrêté du Ministre
de la Justice 'fixant le modèle
de la réquisition, de la fiche
d'approbation et de l'état de
frais à utiliser lors de
l'exécution de missions de
l'autorité judiciaire'

Op 24 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot bepaling van het model van de vordering, de keuringsfiche en de kostenstaat te gebruiken bij de uitvoering van opdrachten van de gerechtelijke overheid’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 januari 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, 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 27 januari 2020.

*

Le 24 décembre 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, sur un projet d'arrêté ministériel ‘fixant le modèle de la réquisition, de la fiche d'approbation et de l'état de frais à utiliser lors de l'exécution de missions de l'autorité judiciaire’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 janvier 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, 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 27 janvier 2020.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister 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 minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de modellen vast te stellen van de vordering, de goedkeuringsfiche van de geleverde prestatie en de kostenstaat met betrekking tot gerechtskosten in strafzaken. Deze modellen mogen of moeten, al naar gelang het geval, gebruikt worden bij de uitvoering van de opdrachten voor de gerechtelijke overheden.

3. Voor wat betreft het model van de kostenstaten vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 4, § 2, vierde lid, 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’.

Artikel 9, vierde lid, van het koninklijk besluit van 15 december 2019 ‘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’ biedt rechtsgrond voor het vastleggen van het model van de vordering voor een of meerdere groepen van prestatieverleners.

Wat betreft de goedkeurings- of keuringsfiches van de geleverde prestaties kan de Raad van State geen rechtsgrond ontwaren. In dit verband moet er aan herinnerd worden dat een minister, handelend bij ministerieel besluit, niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid beschikt, in tegenstelling tot de Koning, handelend bij koninklijk besluit, op grond van artikel 108 van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Klaarblijkelijk, zoals ook door de gemachtigde wordt bevestigd, is de steller van het ontwerp uitgegaan van een foute, verouderde versie van het koninklijk besluit van 15 december 2019.

Dit heeft tot gevolg dat foutieve rechtsgronden worden vermeld in het tweede lid van de aanhef, alsook dat verkeerde verwijzingen worden gehanteerd in de toelichtingen bij de verschillende bijlagen bij het ontwerp. Zo moet in de toelichting bij bijlage 1 bij het ontwerp in de punten (1) en (2) verwezen worden naar de artikelen 9 en 13 in de plaats van naar de artikelen 5 en 9 van het koninklijk besluit. In punt (4) moet verwezen worden naar de artikelen 28 tot 30 in de plaats van naar de artikelen 24 tot 26. In punt (6) moet verwezen worden naar artikel 33 in de plaats van naar artikel 29.

5. De toelichting bij de modellen bevat inhoudelijke fouten, die blijkbaar ook het gevolg zijn van het uitgaan van een foutieve versie van het koninklijk besluit.

In bijlage 1, punt (6) wordt, onder verwijzing naar artikel 29 (lees: artikel 33) van het koninklijk besluit aangegeven dat het niet-tijdig uitvoeren van de opdracht of indienen van een verslag een vermindering met zich mee brengt van de vergoeding van de prestatieverlener van maximum 20% per zeven kalenderdagen vertraging.

In artikel 33 van het koninklijk besluit van 15 december 2019 ontbreekt evenwel de verwijzing naar de 20%-regel. Aan de gemachtigde werd hierover uitleg gevraagd. De gemachtigde antwoordt:

“Vroeger stond die 20% ook in het KB en het is daardoor dat het eerst ook in het MB stond. Dat is evenwel niet nodig, aangezien deze en andere redenen om een kostenstaat te verminderen vrij worden beoordeeld en de opgelegde maatregelen uiteenlopend kunnen zijn en worden opgelegd als maatregelen om herhaling van fouten te voorkomen. Het taxatiebureau kan doen wat het wenst als de opdrachtgever voorstelt een vermindering te doen : het voorstel volgen, strenger of minder streng maken, tot zelfs niets te verminderen of niets te betalen zoals in de rechtspraak van de verdwenen Commissie is vastgelegd.”

De toelichting bij het model moet aangepast worden en de verwijzing naar de maximale vermindering van 20% dient geschrapt te worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

6. Onverminderd hetgeen over de rechtsgrond werd opgemerkt, moet vastgesteld worden dat de Nederlandse tekst van het ontwerp in het opschrift spreekt over de “keuringsfiche” en in artikel 1 over de “goedkeuringsfiche”. In bijlage 2 wordt het model bepaald van “de goedkeuring”. De Franse tekst spreekt in deze drie gevallen van “fiche d’approbation”. Ook in de Nederlandse tekst dient de gehanteerde terminologie eenvormig te zijn. Men schrijve dan ook telkens “goedkeuringsfiche”.

Artikelen 1 en 2

7. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat de vorderingen, de goedkeuringsfiches en de kostenstaten “moeten overeenstemmen” met de als bijlage opgenomen modellen. Uit artikel 2, eerste lid, van het ontwerp blijkt dan weer dat de algemene modellen van een vordering en van een kostenstaat “mogen” worden gebruikt en verplicht zijn voor prestatieverleners die niet zijn opgenomen in een nationaal register.

Uit de rechtsgrondbepalingen, zijnde artikel 4, § 2, laatste lid, van de wet van 23 maart 2019 en artikel 9, derde lid, van het koninklijk besluit van 15 december 2019, lijkt te moeten worden afgeleid dat de modellen verplicht moeten worden gebruikt. Het is niet duidelijk hoe de bepaling in artikel 2, eerste lid, eerste zin, van het ontwerp hiermee in overeenstemming kan worden geacht.

Artikel 3

8. In de Nederlandse tekst van artikel 3 schrijve men “alle” in de plaats van “allen”.

Bijlagen

9. De in de bijlagen opgenomen modellen vertonen onzorgvuldigheden. In bijlage 1 ontbreken in de tekst zelf de cijfers (4) en (5) waarnaar de toelichting verwijst. Dit dient te worden verbeterd.

Slotopmerking

10. Het moge duidelijk zijn dat het ontwerp van ministerieel besluit nog aan een grondig nazicht moet worden onderworpen, zodat de hiervoor vermelde en eventueel nog andere onzorgvuldigheden worden verbeterd.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence du ministre se trouve 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 ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de fixer les modèles de la réquisition, de la fiche d'approbation de la prestation fournie et de l'état de frais concernant les frais de justice en matière pénale. Ces modèles peuvent ou doivent, selon le cas, être utilisés lors de l'exécution de missions pour les autorités judiciaires.

3. En ce qui concerne le modèle de l'état de frais, le projet trouve un fondement juridique dans l'article 4, § 2, alinéa 4, 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'.

L'article 9, alinéa 4, de l'arrêté royal du 15 décembre 2019 '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' procure un fondement juridique à la fixation du modèle de la réquisition pour un ou plusieurs groupes de prestataires de services.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas de fondement juridique en ce qui concerne les fiches d'approbation des prestations fournies. Il y a lieu de rappeler à cet égard qu'un ministre, agissant par voie d'arrêté ministériel, ne dispose pas, contrairement au Roi, d'un pouvoir général d'exécution sur la base de l'article 108 de la Constitution.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Ainsi que le confirme également le délégué, l'auteur du projet s'est de toute évidence basé sur une version erronée – ancienne – de l'arrêté royal du 15 décembre 2019.

Il en résulte que des fondements juridiques incorrects sont mentionnés dans le deuxième alinéa du préambule de même que des réformes erronées sont utilisées dans les explications relatives aux différentes annexes du projet. Aussi y a-t-il lieu de viser, dans les points (1) et (2) des explications de l'annexe 1 du projet, les articles 9 et 13 plutôt que les

articles 5 et 9 de l'arrêté royal. Le point (4) se référera aux articles 28 à 30 au lieu de 24 à 26. Le point (6) renverra à l'article 33 au lieu de l'article 29.

5. Les explications relatives aux modèles comportent des erreurs matérielles qui, visiblement, découlent elles aussi du fait d'avoir pris comme base une version non actualisée de l'arrêté royal.

Faisant référence à l'article 29 (lire : 33) de l'arrêté royal, le point (6) de l'annexe 1 indique que l'exécution tardive de la mission ou de la soumission d'un rapport entraîne une réduction de la rémunération du prestataire de services de 20% au maximum sur sept jours.

Or, la référence à la règle des 20% fait défaut dans l'article 33 de l'arrêté royal du 15 décembre 2019. Invité à fournir des explications sur ce point, le délégué a répondu comme suit :

« Vroeger stond die 20% ook in het KB en het is daardoor dat het eerst ook in het MB stond. Dat is evenwel niet nodig, aangezien deze en andere redenen om een kostenstaat te verminderen vrij worden beoordeeld en de opgelegde maatregelen uiteenlopend kunnen zijn en worden opgelegd als maatregelen om herhaling van fouten te voorkomen. Het taxatiebureau kan doen wat het wenst als de opdrachtgever voorstelt een vermindering te doen : het voorstel volgen, strenger of minder streng maken, tot zelfs niets te verminderen of niets te betalen zoals in de rechtspraak van de verdwenen Commissie is vastgelegd ».

Il y a lieu d'adapter les explications du modèle et de supprimer la référence à la réduction maximale de 20%.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

6. Sans préjudice des observations formulées à propos du fondement juridique, il y a lieu de constater que, dans l'intitulé, le texte néerlandais du projet fait état du mot « keuringsfiche » et, à l'article 1^{er}, du terme « goedkeuringsfiche ». L'annexe 2 fixe le modèle de la « goedkeuring ». Dans ces trois cas, le texte français emploie les termes « fiche d'approbation ». Le texte néerlandais doit lui aussi utiliser une terminologie uniforme. On écrira donc chaque fois « goedkeuringsfiche ».

Articles 1^{er} et 2

7. L'article 1^{er} du projet dispose que les réquisitions, les fiches d'approbation et les états de frais « doivent correspondre » aux modèles en annexe. Il ressort par ailleurs de l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet que les modèles généraux d'une réquisition et d'un état de frais « peuvent » être utilisés et qu'ils sont obligatoires pour les prestataires de services qui ne figurent pas dans un registre national.

Il semble devoir se déduire des dispositions procurant le fondement juridique, à savoir les articles 4, § 2, dernier alinéa, de la loi du 23 mars 2019 et 9, alinéa 3, de l'arrêté royal du 15 décembre 2019 qu'il est obligatoire d'utiliser les modèles. On n'aperçoit pas en quoi la disposition contenue à l'article 2, alinéa 1^{er}, première phrase, du projet pourrait être réputée conforme auxdites dispositions.

Article 3

8. Dans le texte néerlandais de l'article 3, on écrira « alle » au lieu de « allen ».

Annexes

9. Les modèles figurant dans les annexes présentent des imperfections. Dans l'annexe 1, les chiffres (4) et (5) auxquels se réfèrent les explications font défaut dans le texte même. Il convient d'y remédier.

Observation finale

10. De toute évidence, le projet d'arrêté ministériel doit encore être soumis à un examen approfondi, afin d'éliminer les imperfections précitées et, le cas échéant, d'autres négligences encore.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME