



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.368/1
van 23 november 2021

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 40 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, met het oog op de versnelling van de controle en de betaling van de kostenstaten van de prestatieverleners’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.368/1
du 23 novembre 2021

sur

un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'article 40 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, en vue de l'accélération du contrôle et du paiement des états de frais des prestataires de services’

Op 25 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 40 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, met het oog op de versnelling van de controle en de betaling van de kostenstaten van de prestatieverleners’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 november 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 november 2021.

*

Le 25 octobre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'article 40 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, en vue de l'accélération du contrôle et du paiement des états de frais des prestataires de services’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 17 novembre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 novembre 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van artikel 40 van het koninklijk besluit van 15 december 2019 ‘tot vaststelling van de organisatie van de arrondissementale bureaus gerechtskosten en de procedure volgens dewelke gerechtskosten in strafzaken en gelijkgestelde kosten worden toegekend, geverifieerd, betaald en teruggevorderd’ met het oog op de versnelling van de controle en de betaling van de kostenstaten van bepaalde prestatieverleners.

Daartoe wordt de territoriale bevoegdheid van de taxatiebureaus voor de vertalers en de gerechtsdeurwaarders gelijkgesteld met de bestaande uitzonderingsregeling voor de tolken.

De kostenstaten van de prestatieverleners worden in beginsel ingediend bij het taxatiebureau bevoegd voor de opdrachtgever (i.e. het gerechtelijk arrondissement van de opdrachtgever). Overeenkomstig de bestaande uitzonderingsregeling dienen de tolken ze evenwel in bij het taxatiebureau van het arrondissement van hun verblijfplaats. Het ontwerp beoogt deze uitzonderingsregeling uit te breiden tot de vertalers en gerechtsdeurwaarders.

3. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 7, eerste 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’ (hierna: Gerechtskostenwet) waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

4. In het verslag aan de Koning wordt gesteld dat het duidelijk is dat de ontworpen regeling “geen budgettaire weerslag heeft omdat ze gewoon een uitwisseling van werk met zich meebrengt en niets verandert aan de betaalde bedragen”. Tegelijkertijd wordt er evenwel op gewezen dat “de hoofdreden van de wijziging het sneller en efficiënter werken van de taxatiebureaus beoogt”.

Alvast voor zover het ontwerp ertoe strekt om tot versnelde betalingen over te gaan kan het ook een financiële weerslag hebben. Krachtens de artikelen 5 en 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ zal het ontwerp derhalve moeten worden onderworpen aan het advies van de inspecteur van Financiën en aan de voorafgaande akkoordbevinding van de minister tot wiens bevoegdheid de Begroting behoort. Van het vervullen van die vormvereisten zal bovendien melding moeten worden gemaakt in de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Uit het verslag aan de Koning blijkt dat de uitzondering voor de tolken werd toegestaan “bij wijze van experiment, om te oordelen of dit later navolging verdient, omdat de tolken worden geacht dagelijks veel kleine opdrachten te hebben, waarvoor ze van het ene naar het andere arrondissement moeten gaan. Het zou voor hen weinig praktisch zijn en veel tijdverlies veroorzaken, mochten ze verplicht zijn hun kostenstaten in alle windrichtingen te moeten versturen. Ze hebben belang bij een gecentraliseerde verwerking op één plaats, waar men een overzicht heeft van hun opdrachten en daarom sneller kan controleren en doen betalen”.

Met het voorliggende ontwerp wordt deze uitzonderingsregeling uitgebreid tot twee andere grote groepen van prestatieverleners, die volgens het verslag aan de Koning “veel gemeen hebben met de tolken qua aard en organisatie van de opdrachten: de vertalers (die in meerderheid ook tolken zijn) en de gerechtsdeurwaarders. Voor beide groepen bestaan trouwens al bijzondere modaliteiten omwille van hun grote hoeveelheid kleinere opdrachten: de vertalers bundelen hun kostenstaten per maand, en de gerechtsdeurwaarders zelfs per trimester. Er wordt nu vrijwel algemeen verwacht en geloofd dat het gecentraliseerd behandelen van ook hun kostenstaten zal leiden tot tijdswinst en meer efficiëntie”.

De Raad van State beschikt niet over voldoende informatie om na te gaan of er nog andere categorieën van prestatieverleners zouden zijn die vele kleine opdrachten hebben, waarvoor ze van het ene naar het andere arrondissement moeten gaan en die aldus veel gemeen zouden hebben met de tolken qua aard en organisatie van de opdrachten. Dit lijkt alvast niet uitgesloten in het licht van de opsomming van de doelen waarvoor prestatieverleners kunnen worden aangesteld.¹

¹ Zie artikel 3, § 1, Gerechtskostenwet:

“Gerechtskosten in strafzaken zijn de kosten die door de Federale Overheidsdienst Justitie hetzij worden betaald, hetzij worden voorgeschoten met het oog op de terugvordering ervan bij een of meer veroordeelden, schuldig verklaarde of burgerrechtelijk aansprakelijke partijen of in het ongelijk gestelde burgerlijke partijen. Deze gerechtskosten ontstaan door de aanstelling van prestatieverleners op vraag van een met het onderzoek van een strafdossier belaste magistraat, of een bevoegd lid van een politie- of inspectiedienst, belast met het onderzoek van een strafdossier dat naderhand wordt overgenomen door een magistraat. De aanstelling van prestatieverleners beoogt één of meerdere van de volgende doelen :

1° zoeken naar de waarheid;

2° inschatten van de elementen van het dossier die de persoonlijke kennis van de opdrachtgever overstijgen wegens onder andere hun technische aard;

3° onderzoeken en overzichtelijk maken van een complex dossier;

4° vertalen van het dossier of delen ervan vanuit of naar een taal bruikbaar voor de procedure, of verstaanbaar voor de partij die geniet van rechtsbijstand;

5° onderzoeken naar de fysieke en/of mentale toestand van de bij de zaak betrokken levende en overleden personen;

6° elk nuttig specialistisch onderzoek van roerende en onroerende, materiële en immateriële zaken en van documenten;

7° de analyse of synthese van fiscale, sociale, boekhoudkundige, economische, juridische of wetenschappelijke dossiers;

8° uitvoeren van nodige of nuttige technische handelingen met het oog op een efficiënte behandeling van het dossier;

9° verlenen van dringende materiële en humane bijstand aan het slachtoffer, zoals het reinigen van de plaats van het misdrijf of het herstel van de schade veroorzaakt aan de woning van het slachtoffer, om de secundaire victimisering te vermijden;

10° vergoeden van materiële schade ontstaan bij de uitvoering van wettige politieopdrachten;

Indien dat het geval zou zijn, lijken ook deze andere categorieën van prestatieverleners belang te hebben bij een gecentraliseerde verwerking.

Het beperkt toepassingsgebied van de uitzonderingsregeling moet in voorkomend geval dan ook kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Dit is des te meer zo aangezien men uit het verslag aan de Koning lijkt te kunnen afleiden dat er een algemene betalingsachterstand bestaat waarbij niet voor alle categorieën wordt voorzien in dezelfde maatregel om de betalingsachterstand zo snel mogelijk weg te werken.

*

11° herstellen in hun oorspronkelijke toestand van goederen die door het voorbereiden of plegen van een misdrijf werden beschadigd of in waarde verminderd zijn;

12° mits toelating van de minister bevoegd voor Justitie, verwerven van welbepaalde gespecialiseerde materialen of hulpmiddelen waarover de onderzoekers en de organisaties waartoe ze behoren niet beschikken en die onontbeerlijk zijn voor het welslagen van een bepaald onderzoek.

De Koning bepaalt de kosten die niet als gerechtskosten mogen worden beschouwd.

Om de doelen bedoeld in paragraaf 1, derde lid, te bereiken, mag gebruik worden gemaakt van de beschikbare wetenschappelijke technieken en alle andere middelen waarvan de betrouwbaarheid is aangetoond.”

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 40 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' en vue de l'accélération du contrôle et du paiement des états de frais des prestataires de services.

Pour ce faire, la compétence territoriale des bureaux de taxation est assimilée, pour les traducteurs et les huissiers de justice, au régime d'exception existant pour les interprètes.

Les états de frais des prestataires de services sont en principe adressés au bureau de taxation compétent pour le requérant (c'est-à-dire l'arrondissement judiciaire du requérant). Conformément au régime d'exception existant, les interprètes les adressent toutefois au bureau de taxation de l'arrondissement de leur résidence. Le projet vise à étendre ce régime d'exception aux traducteurs et huissiers de justice.

3. Le dispositif en projet trouve son fondement juridique dans l'article 7, alinéa 1^{er}, 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' (ci-après : la loi sur les frais de justice), auquel fait référence le premier alinéa du préambule du projet.

FORMALITÉS

4. Le rapport au Roi précise qu'il est clair que le dispositif en projet « n'a pas d'incidence budgétaire comme elle ne cause qu'un échange de travail et ne change rien aux montants payés ». Dans le même temps, il relève toutefois que « la raison principale de la modification vise le travail plus rapide et plus efficace des bureaux de taxation ».

Dans la mesure où le projet vise à accélérer les paiements, il peut aussi avoir une incidence financière. En vertu des articles 5 et 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', le projet devra donc être soumis à l'avis de l'inspecteur des Finances et à l'accord préalable du ministre qui a le Budget dans ses attributions. Il conviendra en outre de faire mention de l'accomplissement de ces formalités dans le préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. Il ressort du rapport au Roi que l'exception prévue pour les interprètes a été accordée « en guise d'expérience, afin de pouvoir juger si cela mérite d'être multiplié, parce que les interprètes sont censés avoir beaucoup de petites missions chaque jour, pour lesquelles ils doivent aller de l'un à l'autre arrondissement. Il serait peu pratique pour eux et la cause de beaucoup de perte de temps s'ils étaient obligés d'envoyer leurs états de frais tous azimuts. Ils ont intérêt à un traitement centralisé à un endroit, où l'on a un aperçu global de leurs missions et activités et, par conséquent, l'on peut contrôler et faire payer plus rapidement ».

Le projet à l'examen étend ce régime d'exception à deux autres grands groupes de prestataires de services qui, aux termes du rapport au Roi « ont beaucoup en commun avec les interprètes au niveau de la nature et l'organisation des missions : les traducteurs (qui sont en majorité également des interprètes) et les huissiers de justice. Il existe déjà des modalités spécifiques pour ces deux groupes : les traducteurs groupent leurs états de frais par mois et les huissiers de justice même par trimestre. Quasiment tout le monde s'attend à ce que le traitement centralisé de leurs états de frais également mènera vers un gain de temps et plus d'efficacité ».

Le Conseil d'État ne dispose pas d'informations suffisantes pour vérifier s'il existe encore d'autres catégories de prestataires de services qui ont beaucoup de petites missions pour lesquelles ils doivent aller de l'un à l'autre arrondissement et qui auraient donc beaucoup en commun avec les interprètes au niveau de la nature et l'organisation des missions. Cela ne paraît sans doute pas exclu si l'on considère l'énumération des objectifs pour lesquels des prestataires de services peuvent être engagés ¹.

¹ Voir l'article 3, § 1^{er}, de la loi sur les frais de justice :

« Les frais de justice en matière pénale sont les frais, soit, payés, soit, avancés en vue de leur recouvrement auprès d'une ou plusieurs parties condamnées, déclarées coupables ou civilement responsables, ou des parties civiles ayant succombé, par le Service Public Fédéral Justice.

Ces frais de justice sont générés lors de la désignation de prestataires de services à la demande d'un magistrat chargé de l'examen d'un dossier pénal, ou d'un membre compétent d'un service de police ou d'un service d'inspection, chargé de l'enquête d'un dossier pénal, repris ultérieurement par un magistrat.

La désignation de prestataires de services poursuit un ou plusieurs des objectifs suivants :

- 1° la recherche de la vérité ;
- 2° l'estimation des éléments du dossier dépassant les connaissances personnelles du requérant à cause, entre autres, de leur nature technique ;
- 3° l'examen et la clarification d'un dossier complexe ;
- 4° la traduction du dossier ou de certaines parties du dossier à partir ou vers une langue utilisable pour la procédure, ou compréhensible pour la partie qui bénéficie de l'assistance judiciaire ;
- 5° l'examen de l'état physique et/ou mental des personnes vivantes et décédées concernées par l'affaire ;
- 6° tout examen spécialisé utile de biens mobiliers et immobiliers, matériels et immatériels et de documents ;
- 7° l'analyse ou synthèse de dossiers fiscaux, sociaux, comptables, économiques, juridiques ou scientifiques ;
- 8° l'exécution des opérations techniques nécessaires ou utiles en vue d'un traitement efficace du dossier ;
- 9° l'octroi de l'assistance matérielle et humaine urgente à la victime, tel que le nettoyage du lieu de l'infraction ou la réparation des dommages causés à l'habitation de la victime, pour éviter la victimisation secondaire ;
- 10° indemniser des dégâts matériels causés par l'exécution de missions policières légitimes ;
- 11° remettre dans leur état d'origine des biens qui ont été endommagés ou dont la valeur a été diminuée par la préparation ou la commission d'un délit ;
- 12° moyennant l'autorisation du ministre qui a la Justice dans ses attributions, acquérir des matériaux ou des moyens spécialisés et déterminés dont les chercheurs et les organisations auxquelles ils appartiennent ne disposent pas et qui sont indispensables pour la réussite d'une enquête spécifique.

Si tel était le cas, ces autres catégories de prestataires de services paraissent également avoir un intérêt à un traitement centralisé.

Le champ d'application restreint du régime d'exception doit dès lors, le cas échéant, pouvoir se justifier au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. C'est d'autant plus vrai qu'il paraît pouvoir se déduire du rapport au Roi qu'il existe un retard général de paiement pour lequel toutes les catégories ne bénéficient pas de la même mesure destinée à résorber le retard de paiement le plus rapidement possible.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME