

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

29 december 2016

WETSVOORSTEL

**tot oprichting van een fonds voor de
juridische tweedelijnsbijstand**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 60.429/3 VAN 15 DECEMBER 2016**

Zie:

Doc 54 1851/ (2015/2016):

- 001: Wetsvoorstel van de dames De Wit en Becq, de heren Foret, Goffin en Terwingen en mevrouw Uyttersprot.
- 002: Toevoeging indiener.
- 003: Amendement.
- 004: Verwijzend verslag.
- 005: Advies van de Raad van State.
- 006: Amendement.
- 007: Advies van de Raad van State.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

29 décembre 2016

PROPOSITION DE LOI

**instituant un fonds d'aide
juridique de deuxième ligne**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 60.429/3 DU 15 DÉCEMBRE 2016**

Voir:

Doc 54 1851/ (2015/2016):

- 001: Proposition de loi de Mmes De Wit et Becq, MM. Foret, Goffin et Terwingen et Mme Uyttersprot.
- 002: Ajout auteur.
- 003: Amendement.
- 004: Rapport renvoi.
- 005: Avis du Conseil d'État.
- 006: Amendement.
- 007: Avis du Conseil d'État.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Op 14 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een amendement op een wetsvoorstel “tot oprichting van een fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand” (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1851/006).

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 december 2016. De kamer was samengesteld uit Jo Baert, kamervoorzitter, Jan Smets en Koen Muylle, staatsraden, Jan Velaers en Johan Put, assessoren, en Annemie Goossens, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’Kindt, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 december 2016.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET AMENDEMENT OP HET WETSVoorstel

2. Het om advies voorgelegde amendement strekt ertoe het wetsvoorstel “tot oprichting van een fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand”² volledig te vervangen.

Vooreerst wordt voorzien in de oprichting van een “Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand” (hierna: het Fonds). De opbrengsten van het Fonds worden bestemd voor de financiering van de vergoedingen van de advocaten belast met de juridische tweedelijnsbijstand en van de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand overeenkomstig de verdeelsleutel bedoeld in artikel 508/19*bis* van het Gerechtelijk Wetboek.

Het Fonds wordt gestijfd door als “retributies” bestemde bijdragen die worden geïnd in burgerlijke zaken, in strafzaken en in zaken voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. In “burgerlijke zaken”, die in de voorgestelde tekst nader worden omschreven, en voor de zo-even vermelde federale bestuurlijke rechtscolleges is

¹ Aangezien het om een amendement op een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Over dit wetsvoorstel (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1851/001) en een amendement nr. 1 (*ibid.*, nr. 1851/003) erop heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 24 juni 2016 advies 59 626/3-59 627/3 gegeven (*ibid.*, nr. 1851/005).

Le 14 novembre 2016, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un amendement à une proposition de loi “instituant un fonds d’aide juridique de deuxième ligne” (*Parl.St.*, Chambre, 2015-16, n° 54-1851/006).

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 6 décembre 2016. La chambre était composée de Jo Baert, président de chambre, Jan Smets et Koen Muylle, conseillers d’État, Jan Velaers et Johan Put, assesseurs, et Annemie Goossens, greffier.

Le rapport a été présenté par Pierrot T’Kindt, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan Smets, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 15 décembre 2016.

*

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’AMENDEMENT À LA PROPOSITION DE LOI

2. L’amendement soumis pour avis a pour objet de remplacer intégralement la proposition de loi “instituant un fonds d’aide juridique de deuxième ligne”².

L’amendement prévoit tout d’abord la création d’un “Fonds budgétaire relatif à l’aide juridique de deuxième ligne” (ci-après: le Fonds). Les recettes du Fonds sont affectées au financement des rétributions des avocats chargés de l’aide juridique de deuxième ligne et des frais liés à l’organisation des bureaux d’aide juridique conformément à la clé de répartition visée à l’article 508/19*bis* du Code judiciaire.

Le Fonds est alimenté par des contributions qualifiées de “rétributions” qui sont perçues dans les affaires civiles, pénales et celles portées devant le Conseil d’État et le Conseil du contentieux des étrangers. Dans les “affaires civiles”, qui sont plus précisément définies dans le texte proposé, et pour les juridictions administratives fédérales précitées, la

¹ S’agissant d’un amendement à une proposition de loi, on entend par “fondement juridique” la conformité avec les normes supérieures.

² Cette proposition de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 54-1851/001) et un amendement n° 1 à celui-ci (*ibid.*, n° 1851/003) ont fait l’objet de l’avis 59 626/3-59 627/3 du Conseil d’État, section de législation, donné le 24 juin 2016 (*ibid.*, n° 1851/005).

de bijdrage verschuldigd per partij die een geding aanhangig maakt, als voorwaarde voor de inschrijving van de zaak op de rol. In strafzaken wordt zij verbonden aan de veroordeling van een partij door een strafgerecht of aan de verwerping van de burgerlijke vordering als de zaak het gevolg is van een initiatief van de burgerlijke partij. Voor alle zaken bepaalt de Koning de regels voor de berekening en de inning van de bijdrage, alsook het bedrag ervan, dat niet lager kan zijn dan twintig euro en niet hoger dan veertig euro. Elk betrokken rechtscollege beslist bij de einduitspraak over de vereffening van de bijdrage. In burgerlijke en de voormelde bestuursrechtelijke zaken is de partij die juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand geniet geen bijdrage verschuldigd, tenzij zij in het ongelijk wordt gesteld. Wat de veroordeling op strafgebied betreft, wordt artikel 29, vierde lid, van de wet van 1 augustus 1985 "houdende fiscale en andere bepalingen" zo gewijzigd dat de door de veroordeelde gedane betalingen eerst worden toegerekend op de gerechtskosten, vervolgens op de bijdrage ten gunste van het Fonds tot hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders, voorts op de bijdrage voor het Fonds en ten slotte op de geldboete.

De Federale Overheidsdienst Financiën, belast met de inning en de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen, staat in voor de invordering van de bijdragen voor het Fonds, hetzij op basis van een administratieve uitvoerbare titel of een rechterlijke veroordeling tot betaling, hetzij volgens de regels van toepassing op de strafrechtelijke geldboeten.

De aan te nemen regeling treedt in werking op 1 januari 2017 en is van toepassing op zaken ingeleid vanaf die datum.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. De verplichting tot betaling ten voordele van het Fonds van de bijdrage tot invoering waarvan artikel 4 van het geamendeerde wetsvoorstel strekt, wordt in dat artikel en in verschillende andere bepalingen van de voorgelegde tekst gekwalificeerd als een "retributie".

De verantwoording bij het geamendeerde wetsvoorstel bevat hieromtrent de volgende toelichting:

"De keuze voor de beperking van de bijdrageplicht tot procedures die worden gevoerd voor een federaal georganiseerd rechtscollege volgt uit de stelling dat elke gebruiker van de openbare dienst van de rechtspraak baat heeft bij een goede juridische tweedelijnsbijstand. Ofwel is hijzelf gebruiker van de tweedelijnsbijstand en betaalt hij zijn persoonlijke bijdrage voor de dienst die hij persoonlijk geniet, ofwel is hij zelf geen directe gebruiker van de tweedelijnsbijstand, maar heeft hij baat bij een goed functionerende tweedelijnsbijstand. Dat laatste zal zijn indien zijn tegenpartij de dienst van de tweedelijnsbijstand geniet en dus in een 1 op 1 verhouding gebaat is bij een vlotte afwikkeling van het geding waartoe de tweedelijnsbijstand bijdraagt. Ook indien geen enkele partij in een geding tweedelijnsbijstand geniet, zijn alle partijen gebaat bij een goede tweedelijnsbijstand. Door een kwaliteitsvolle tweedelijnsbijstand in het algemeen zal de werking van een rechtbank daar baat bij hebben. Indien de afwikkeling van een

contribution est due par partie qui introduit une procédure, comme condition d'inscription au rôle de la cause. Dans les affaires pénales, elle est liée à la condamnation d'une partie par une juridiction pénale ou au rejet de l'action civile si l'affaire résulte d'une initiative de la partie civile. Pour toutes les affaires, le Roi détermine les modalités de calcul et de perception de la contribution, ainsi que son montant, qui ne peut être inférieur à vingt euros ni supérieur à quarante euros. Chaque juridiction concernée décide de la liquidation de la contribution dans la décision définitive. Au civil et dans les affaires administratives précitées, la partie qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire n'est pas tenue à la contribution, sauf lorsqu'elle succombe. Concernant la condamnation au pénal, l'article 29, alinéa 4, de la loi du 1^{er} août 1985 "portant des mesures fiscales et autres" est modifié de sorte que les paiements faits par le condamné sont d'abord imputés sur les frais de justice, ensuite sur la contribution en faveur du Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, ensuite sur la contribution au Fonds, et enfin sur l'amende.

Le Service public fédéral Finances, en charge de la perception et du recouvrement des créances non fiscales, procède au recouvrement des contributions au Fonds, soit sur la base d'un titre exécutoire administratif ou d'une condamnation judiciaire au paiement, soit selon les règles applicables aux amendes pénales.

Le régime à adopter entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017 et est d'application aux causes introduites à partir de cette date.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3.1. L'obligation de payer la contribution au profit du Fonds, que l'article 4 de la proposition de loi amendée vise à instaurer, est qualifiée de "rétribution" dans cet article et dans différentes autres dispositions du texte soumis.

La justification de la proposition de loi amendée apporte à ce sujet les précisions suivantes:

"Le choix de limiter l'obligation de contribution aux procédures menées devant une juridiction organisée sur le plan fédéral résulte de la position selon laquelle chaque utilisateur du service public de la justice tire profit d'une aide juridique de deuxième ligne correcte. Soit il est lui-même utilisateur de l'aide juridique de deuxième ligne et il paye sa contribution personnelle pour le service dont il bénéficie en personne, soit il n'est pas un utilisateur direct de l'aide juridique de deuxième ligne, mais il tire profit d'une aide juridique de deuxième ligne qui fonctionne bien. Ce sera le cas si la partie adverse bénéficie du service d'aide juridique de deuxième ligne et a donc intérêt, dans un rapport de 1 à 1, à un règlement rapide de la procédure à laquelle l'aide de deuxième ligne contribue. Dans le cas également où aucune partie à un procès ne bénéficie de l'aide de deuxième ligne, toutes les parties trouvent également leur compte dans une aide de deuxième ligne correcte. Le fonctionnement d'un tribunal tirera profit

toenemend aantal zaken wordt bemoeilijkt omdat de tweedelijnsbijstand in die zaken onvoldoende performant verloopt, dan heeft die verstoring noodgedwongen invloed op de vlotte afwikkeling van andere zak[en] in die rechtbank (de ketting is maar zo sterk als haar zwakste schakel). Kortom, ook wie zelf geen beroep doet op de juridische tweedelijnsbijstand geniet bij het gebruik van de openbare dienst van het rechtspreken de voordelen van het bestaan van een performante tweedelijnsbijstand. Deze gedachte drukt dus de retributiebenadering in de brede zin uit, wat het mogelijk maakt om de bijdrage te affecteren aan het fonds en de bestemming van de gelden te verankeren.”

In een vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt het begrip “retributie” omschreven als volgt:

“Opdat een heffing kan worden gekwalificeerd als een retributie is niet alleen vereist dat het gaat om de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd, maar ook dat zij een louter vergoedend karakter heeft, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is”.³

Gelet op de aldus omschreven inhoud van het begrip “retributie” kan uit de hiervoor geciteerde toelichting bij het geamendeerde wetsvoorstel niet worden afgeleid dat de op te leggen bijdrage terecht wordt gekwalificeerd als een retributie. Zo is de bijdrage, die specifiek wordt bestemd om ten goede te komen aan de financiering van de juridische tweedelijnsbijstand, ook verschuldigd door een partij die zelf geen dergelijke bijstand geniet, en staat ze derhalve in die gevallen los van de gefinancierde dienst. Weliswaar wordt er in de voormelde toelichting op gewezen dat ook zulk een partij is gebaat bij het kwaliteitsvolle en performante karakter van die bijstand, omdat daardoor de algemene werking van het gerecht, en derhalve het beroep dat elke rechtzoekende daarop doet, wordt bevorderd. Dit is evenwel slechts een zeer indirect gevolg van de voorgestelde regeling, terwijl het eigen is aan een retributie dat ze de rechtstreekse (en onmiddellijke) tegenprestatie is voor de bijzondere dienst die of het bijzondere voordeel dat de heffingsplichtige geniet,⁴ met andere woorden dat het gaat om een geïndividualiseerde tegenprestatie⁵ voor een door de overheid verschaft dienst. In dit geval is het de juridische tweedelijnsbijstand die de dienst is die met de bijdrage wordt gefinancierd, en die dienst wordt als zodanig niet gepresteerd ten voordele van elke heffing-

d’une aide de deuxième ligne de qualité en général. Si le règlement d’un nombre croissant d’affaires se complique à cause de la performance insuffisante de l’aide de deuxième ligne dans ces affaires, cette perturbation influera par la force des choses sur le règlement rapide d’autres affaires traitées dans ce tribunal (la chaîne est aussi solide que son maillon le plus faible). En résumé, même la personne qui ne fait pas appel à l’aide juridique de deuxième ligne profite, dans l’utilisation du service public de la justice, de l’existence d’une aide de deuxième ligne performante. Cette philosophie est donc l’expression de l’approche de la rétribution au sens large, ce qui permet d’affecter la contribution au fonds et d’enraciner la destination des montants”.

La jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle définit la notion de “rétribution” comme suit:

“Pour qu’une taxe puisse être qualifiée de rétribution, il n’est pas seulement requis qu’il s’agisse de la rémunération d’un service accompli par l’autorité au bénéfice du redevable considéré isolément, mais également qu’elle ait un caractère purement indemnitaire, de sorte qu’un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable”³.

Eu égard au contenu ainsi défini de la notion de “rétribution”, il ne peut se déduire des développements précités de la proposition de loi amendée que la contribution à imposer est à juste titre qualifiée de rétribution. Ainsi, la contribution, qui est spécifiquement destinée à favoriser le financement de l’aide juridique de deuxième ligne, est également due par une partie qui ne bénéficie pas elle-même d’une telle aide et elle est, dès lors, dans ces cas, distincte du service financé. Certes, les développements précités soulignent que cette partie tire également profit d’une aide performante et de qualité, cette dernière favorisant le fonctionnement général de la justice et, partant, le recours que tout justiciable fait à celle-ci. Il ne s’agit toutefois que d’une conséquence très indirecte du régime proposé, alors que la rétribution est par essence une contrepartie directe (et immédiate) pour le service ou l’avantage spécifique en faveur du redevable⁴, autrement dit, une contrepartie individualisée⁵ pour un service fourni par l’autorité. En l’espèce, le service financé par la contribution est l’aide juridique de deuxième ligne, et ce service n’est pas, comme tel, fourni au profit de chaque redevable, considéré individuellement. Par ailleurs, il est vrai que le bon fonctionnement de la justice est sans rapport avec l’issue de la procédure, tandis que le paiement de la contribution

³ Zie bv.: GwH 6 juni 2013, nr. 80/2013, B.6; GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6.2; GwH 20 februari 2014, nr. 30/2014, B.3; GwH 10 juli 2014, nr. 104/2014, B.3; GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5. In arrest 80/2013 heeft het Hof er tevens op gewezen dat de (enkele) omstandigheid dat de wetgever een heffing motiveert als een vergoeding van een door de overheid geleverde dienst, op zich niet volstaat om die heffing te kwalificeren als een retributie. Zie over het begrip “retributie” ook o.m. Cass. 10 mei 2002, C.01 0034.F; Cass. 14 januari 2013, C.11 0769.N.

⁴ A. Tiberghien, *Handboek voor fiscaal recht 2015-2016*, Mechelen, Kluwer, 2015, 8.

⁵ J.J. Couterier, B. Peeters en N. Plets, *Belgisch Belastingrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2015, 5.

³ Voir, par exemple: C.C., 6 juin 2013, n° 80/2013, B.6; C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.6.2; C.C., 20 février 2014, n° 30/2014, B.3; C.C., 10 juillet 2014, n° 104/2014, B.3; C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.5. Dans son arrêt 80/2013, la Cour a en outre souligné que la (seule) circonstance que le législateur justifie une taxe comme constituant la rémunération d’un service rendu par les pouvoirs publics ne suffit pas en soi pour qualifier cette taxe de rétribution. Sur la notion de “rétribution”, voir également, entre autres, Cass., 10 mai 2002, C.01 0034.F; Cass., 14 janvier 2013, C.11 0769.N.

⁴ A. Tiberghien, *Handboek voor Fiscaal Recht 2015-2016*, Malines, Kluwer, 2015, p. 8.

⁵ J.J. Couterier, B. Peeters et N. Plets, *Belgisch Belastingrecht in hoofdlijnen*, Anvers, Maklu, 2015, p. 5.

plichtige individueel beschouwd. Overigens is het ook zo dat de goede werking van het gerecht los staat van de uitkomst van het rechtsgeding, terwijl de betaling van de bijdrage in de regel finaal slechts is verschuldigd door een partij die in het ongelijk wordt gesteld.⁶⁻⁷

3.2. Uit wat voorafgaat zou kunnen worden besloten dat de in te voeren bijdrage moet worden beschouwd als een belasting.⁸ Soms kan een heffing evenwel worden gekwalificeerd als een bijdrage die noch een retributie, noch een belasting is, zodat het legaliteitsbeginsel dat geldt voor die beide laatste soorten heffingen, weliswaar met een verschillende intensiteit, op de betrokken heffing niet van toepassing is.⁹ Die benadering wordt gevolgd voor socialezekerheidsbijdragen. Zij lijkt ook denkbaar voor bijdragen tot een stelsel om het recht te waarborgen op juridische bijstand, dat, zoals het recht op sociale zekerheid, een sociaal grondrecht uitmaakt.¹⁰ Om als zo een heffing *sui generis* te kunnen worden beschouwd, is evenwel vereist dat het gaat om ofwel bijdragen die passen binnen het wettelijke systeem van sociale zekerheid, hetgeen inhoudt dat het bijdragen betreft die uitsluitend bestemd zijn voor de financiering van stelsels van tegemoetkomingen ter vervanging of aanvulling van het inkomen uit arbeid en waarbij er rechten op het vlak van sociale zekerheid ontstaan,¹¹ ofwel om solidariteitsbijdragen die nauw aanleunen bij de socialezekerheidsbijdragen.¹² In dit geval lijkt een zodanige kwalificatie niet op te gaan, aangezien de juridische tweede-lijnsbijstand geen onderdeel uitmaakt van het wettelijke stelsel van sociale zekerheid en niet kan worden geacht daarbij nauw aan te leunen. Bovendien is de betaling aan het Fonds mede verschuldigd door personen die zelf de juridische tweede-lijnsbijstand niet genieten, noch daar zelfs rechtstreeks een bijzonder belang bij hebben dat los kan worden gezien van het algemeen belang bij een goede rechtsbedeling.

3.3. Als heffing met een algemene draagwijdte, die gezagshalve door de overheid wordt opgelegd om een uitgave van algemeen nut te dekken, dient de verplichte bijdrage aan het Fonds, zoals zij door de indieners van het geamendeerde wetsvoorstel is opgevat, daarentegen te moeten worden beschouwd als een belasting.¹³ Dat karakter wordt die bijdrage overigens niet ontnomen door het gegeven dat de opbrengst

n'est finalement dû, en règle générale, que par une partie qui succombe⁶⁻⁷.

3.2. On pourrait conclure de ce qui précède que la contribution à instaurer doit être considérée comme un impôt⁸. Toutefois, un prélèvement peut parfois être qualifié de contribution qui ne constitue ni une rétribution, ni un impôt, de sorte que le principe de légalité applicable, à ces deux derniers types de prélèvements, certes avec une intensité variable, ne s'applique pas au prélèvement concerné⁹. Cette approche est suivie pour les cotisations de sécurité sociale. Elle semble également se concevoir pour des contributions à un système visant à garantir le droit à l'aide juridique qui, à l'instar du droit à la sécurité sociale, constitue un droit social fondamental¹⁰. Pour être considéré comme un tel prélèvement *sui generis*, il doit cependant s'agir soit de contributions qui s'inscrivent dans le cadre du système légal de sécurité sociale, ce qui implique qu'il s'agit de contributions qui sont exclusivement affectées au financement de régimes d'allocations de remplacement ou de complément des revenus du travail et qui font naître des droits sur le plan de la sécurité sociale¹¹, soit de cotisations de solidarité étroitement liées aux cotisations de sécurité sociale¹². En l'espèce, pareille qualification ne semble pas pertinente, dès lors que l'aide juridique de deuxième ligne ne fait pas partie du système légal de sécurité sociale et qu'elle ne peut être réputée étroitement liée à celui-ci. En outre, le paiement au Fonds est également dû par des personnes qui ne bénéficient pas elles-mêmes de l'aide juridique de deuxième ligne ou qui n'y ont même pas directement un intérêt particulier qui puisse être dissocié de l'intérêt général à une bonne administration de la justice.

3.3. En tant que prélèvement à portée générale imposé d'autorité par l'État pour couvrir une dépense générale d'intérêt public, la contribution obligatoire au Fonds, telle qu'elle est conçue par les auteurs de la proposition de loi amendée, doit par contre être considérée comme un impôt¹³. La contribution ne perd du reste pas ce caractère par le fait que son produit est utilisé afin de réaliser un but ou une politique spécifique

⁶ Zie artikel 4, § 2, vierde en vijfde lid, § 3, vijfde lid, en § 4, vierde en vijfde lid, van het geamendeerde wetsvoorstel.

⁷ Vgl. GwH 6 juni 2013, nr. 80/2013, B.7 en B.8.

⁸ Zie bv.: GwH 15 januari 2009, nr. 6/2009, B.5.2; GwH 28 oktober 2010, nr. 123/2010, B.5.1; GwH 13 juni 2013, nr. 85/2013, B.4; GwH 20 februari 2014, nr. 30/2014, B.5. GwH 10 juli 2014, nr. 104/2014, B.5;

⁹ GwH 16 december 2010, nr. 142/2010, B.3.2; GwH 16 juni 2011, nr. 103/2011, B.4.1-B.4.2; GwH 25 oktober 2012, nr. 126/2012, B.3. Zie ook GwH 10 november 2011, nr. 166/2011, B.50.

¹⁰ Zie artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.

¹¹ GwH 16 december 2010, nr. 142/2010, B.3.2 en B.3.3; GwH 16 juni 2011, nr. 103/2011, B.4.2; GwH 18 juni 2015, nr. 92/2015, B.10.1 en B.10.2.

¹² GwH 10 november 2011, nr. 166/2011, B.49; GwH 25 oktober 2012, nr. 126/2012, B.4.

¹³ Vgl., wat betreft het (rol)recht dat wordt geheven als bijdrage in de kosten van de rechtspleging, GwH 28 juli 2006, nr. 124/2006, B.6.3; GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.11.1; GwH 13 juni 2013, nr. 85/2013, B.4.

⁶ Voir l'article 4, § 2, alinéas 4 et 5, § 3, alinéa 5, et § 4, alinéas 4 et 5, de la proposition de loi amendée.

⁷ Comparer avec C.C., 6 juin 2013, n° 80/2013, B.7 et B.8.

⁸ Voir, par exemple: C.C., 15 janvier 2009, n° 6/2009, B.5.2; C.C., 28 octobre 2010, n° 123/2010, B.5.1; C.C., 13 juin 2013, n° 85/2013, B.4; C.C., 20 février 2014, n° 30/2014, B.5. C.C., 10 juillet 2014, n° 104/2014, B.5.

⁹ C.C., 16 décembre 2010, n° 142/2010, B.3.2; C.C., 16 juin 2011, n° 103/2011, B.4.1-B.4.2; C.C., 25 octobre 2012, n° 126/2012, B.3. Voir également C.C., 10 novembre 2011, n° 166/2011, B.50.

¹⁰ Voir l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

¹¹ C.C., 16 décembre 2010, n° 142/2010, B.3.2 et B.3.3; C.C., 16 juin 2011, n° 103/2011, B.4.2; C.C., 18 juin 2015, n° 92/2015, B.10.1 et B.10.2.

¹² C.C., 10 novembre 2011, n° 166/2011, B.49; C.C., 25 octobre 2012, n° 126/2012, B.4.

¹³ Comparer, en ce qui concerne le droit (de rôle) perçu à titre de contribution aux frais de procédure, C.C., 28 juillet 2006, n° 124/2006, B.6.3; C.C., 12 juillet 2012, n° 88/2012, B.11.1; C.C., 13 juin 2013, n° 85/2013, B.4.

ervan wordt aangewend voor de verwezenlijking van een specifiek doel of beleid en daartoe wordt gestort in een begrotingsfonds, zoals bepaald in artikel 3 van het geamendeerde wetsvoorstel.¹⁴

De kwalificatie van de bijdrage ten bate van het Fonds als een belasting in plaats van als een retributie heeft gevolgen voor de regeling van die bijdrage, gelet op het in acht te nemen legaliteitsbeginsel. Zowel artikel 170 van de Grondwet, wat de belastingen betreft, als artikel 173 van de Grondwet, wat de retributies betreft, waarborgen dat geen heffing wordt opgelegd zonder het optreden van de bevoegde vertegenwoordigende vergadering. De waarborg van het legaliteitsbeginsel heeft in het geval van een belasting evenwel een ruimere draagwijdte. Inzake belastingen is elke delegatie die betrekking heeft op de bepaling van een van de essentiële elementen van de belasting, in beginsel ongrondwettig.¹⁵ Inzake retributies volstaat het dat de bevoegde wetgever de gevallen omschrijft die aanleiding kunnen geven tot de heffing ervan en kan de regeling van andere elementen, zoals het bedrag van de retributie, worden gedelegeerd.¹⁶

Tot de essentiële elementen van de belasting behoren de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen.¹⁷ Het door de belastingplichtige te betalen bedrag en de basis waarop het wordt berekend¹⁸, vormen aldus zulke essentiële belastingelementen. Het bij de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet gewaarborgde fiscale legaliteitsbeginsel vereist bijgevolg dat in de belastingwet hetzij het bedrag zelf van de belasting wordt bepaald, hetzij dat erin nauwkeurige, ondubbelzinnige en duidelijke criteria worden opgenomen aan de hand waarvan kan worden bepaald welk bedrag de belastingplichtige verschuldigd is.

Voor de aan het Fonds verschuldigde betaling wordt aan de Koning onder meer de bevoegdheid verleend om de regels te bepalen voor de berekening ervan en om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het bedrag ervan vast te stellen,¹⁹ dat niet lager kan zijn dan twintig euro en niet

et est, à cet effet, versé dans un fonds budgétaire, ainsi que le prévoit l'article 3 de la proposition de loi amendée¹⁴.

Qualifier la contribution au profit du Fonds d'impôt et non de rétribution, a des conséquences pour le règlement de cette contribution, compte tenu du principe de légalité à prendre en considération. Tant l'article 170 de la Constitution, en ce qui concerne les impôts, que l'article 173 de la Constitution, en ce qui concerne les rétributions, garantissent qu'aucun prélèvement ne peut être imposé sans l'intervention de l'assemblée représentative compétente. La garantie du principe de légalité a toutefois une portée plus large dans le cas d'un impôt. En matière d'impôts, toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle¹⁵. En matière de rétributions, il suffit que le législateur compétent détermine les cas susceptibles de donner lieu à leur perception, le règlement d'autres éléments, comme le montant de la rétribution, pouvant faire l'objet d'une délégation¹⁶.

Font partie des éléments essentiels de l'impôt, la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt¹⁷. Ainsi, le montant à payer par le contribuable et la base sur laquelle il est calculé¹⁸ constituent de tels éléments essentiels de l'impôt. Le principe de la légalité en matière fiscale, garanti par les articles 170, § 1^{er}, et 172, alinéa 2, de la Constitution exige par conséquent que la loi fiscale, soit détermine le montant même de l'impôt, soit qu'elle contienne des critères précis, non équivoques et clairs au moyen desquels il peut être déterminé quel montant est dû par le redevable.

En ce qui concerne le paiement dû au Fonds, le Roi est habilité, notamment, à déterminer les modalités de calcul et, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à en fixer le montant¹⁹, qui ne peut être inférieur à vingt euros ni supérieur à quarante euros. Le Roi est ainsi chargé, en violation de

¹⁴ Zie: GwH 19 maart 2009, nr. 52/2009, B.5.1; GwH 16 december 2010, nr. 142/2010, B.3.2; GwH 16 juni 2011, nr. 103/2011, B.4.2; GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6.5.

¹⁵ GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.8.1-B.8.3; GwH 13 juni 2013, nr. 85/2013, B.5; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.18; GwH 20 februari 2014, nr. 30/2014, B.6; GwH 10 juli 2014, nr. 104/2014, B.6.

¹⁶ GwH 23 juni 2011, nr. 115/2011, B.19; GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.4.

¹⁷ GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.8.1-B.8.3; GwH 13 juni 2013, nr. 85/2013, B.5; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.18; GwH 20 februari 2014, nr. 30/2014, B.6; GwH 10 juli 2014, nr. 104/2014, B.6. Zie ook nog, bondiger: GwH 13 maart 2008, nr. 54/2008, B.11; GwH 18 juni 2015, nr. 92/2015, B.13.

¹⁸ De belastbare grondslag of heffingsgrondslag is het bedrag waarop de belasting wordt berekend. Zie bv.: GwH 30 oktober 2013, nr. 141/2013, B.14.3; GwH 19 juni 2014, nr. 93/2014, B.7.

¹⁹ Het is de Raad van State niet duidelijk welke de verhouding is tussen deze twee delegaties: wanneer een vast bedrag van de bijdrage wordt vastgesteld, zijn geen regels voor de berekening meer nodig, terwijl wanneer regels voor de berekening van de bijdrage worden vastgesteld, het bedrag zelf van de bijdrage niet wordt vastgesteld.

¹⁴ Voir: C.C., 19 mars 2009, n° 52/2009, B.5.1; C.C., 16 décembre 2010, n° 142/2010, B.3.2; C.C., 16 juin 2011, n° 103/2011, B.4.2; C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.6.5.

¹⁵ C.C., 12 juillet 2012, n° 88/2012, B.8.1-B.8.3; C.C., 13 juin 2013, n° 85/2013, B.5; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.18; C.C., 20 février 2014, n° 30/2014, B.6; C.C., 10 juillet 2014, n° 104/2014, B.6.

¹⁶ C.C., 23 juin 2011, n° 115/2011, B.19; C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.4.

¹⁷ C.C., 12 juillet 2012, n° 88/2012, B.8.1-B.8.3; C.C., 13 juin 2013, n° 85/2013, B.5; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.18; C.C., 20 février 2014, n° 30/2014, B.6; C.C., 10 juillet 2014, n° 104/2014, B.6. Voir également, plus succinctement: C.C., 13 mars 2008, n° 54/2008, B.11; C.C., 18 juin 2015, n° 92/2015, B.13.

¹⁸ La base imposable ou base d'imposition est le montant sur lequel l'impôt est calculé. Voir, par exemple: C.C., 30 octobre 2013, n° 141/2013, B.14.3; C.C., 19 juin 2014, n° 93/2014, B.7.

¹⁹ Le Conseil d'État n'aperçoit pas clairement comment s'articulent ces deux délégations: si un montant forfaitaire de la contribution est fixé, des règles de calcul ne sont plus nécessaires, tandis que lorsque des règles de calcul de la contribution sont fixées, son montant même n'est pas déterminé.

hoger dan veertig euro. Op die wijze wordt aan de Koning in strijd met artikel 170 van de Grondwet opgedragen om essentiële elementen van de belasting, namelijk de belastbare grondslag of het belastingtarief, vast te stellen. Weliswaar kan de wetgever minimum- en maximumbedragen van de bijdrage bepalen, maar dat zou dan moeten vergezeld gaan van een opname in de wet van criteria die uit zichzelf leiden tot het concreet vaststellen van de bijdrage, wat thans niet het geval is. In die mate is de voorgenomen regeling niet bestaansbaar met het in artikel 170, § 1, van de Grondwet besloten legaliteitsbeginsel.²⁰

3.4. Gelet op de kwalificatie van de bijdrage aan het Fonds als een belasting, dient doorheen het geamendeerde wetsvoorstel het woord “retributie” te worden vervangen door het woord “bijdrage” of een gelijkaardig woord.

4. De in het geamendeerde wetsvoorstel bedoelde betaling vindt in het bestuurlijke procesrecht enkel toepassing “in de zaken voor de Raad van State en de Raad voor [V] reemdelingenbetwistingen”.²¹ Dat doet de vraag rijzen naar de verenigbaarheid met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van het onderscheid dat voortvloeit uit de niet-toepasselijkheid van de verplichting tot betaling op andere bestuurlijke rechtscolleges, zoals het Mededingingscollege van de Belgische Mededingingsautoriteit of de kamers van eerste aanleg en van beroep bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle bij het Rijksinstituut voor Ziekte- en invaliditeitsverzekering. Zo de wetgever van oordeel is dat het genoemde onderscheid de grondwettigheidstoets kan doorstaan, verdient het aanbeveling de verantwoording voor het zo-even genoemde onderscheid in de loop van de parlementaire behandeling te expliciteren. Bij gebreke van zulk een verantwoording kan de voorgestelde regeling slechts worden tot stand gebracht zo het toepassingsgebied wordt verruimd tot (de)²² andere bestuurlijke rechtscolleges.

Wat voorafgaat geldt in beginsel ook voor de bestuurlijke rechtscolleges die door de gemeenschappen en de gewesten zijn georganiseerd met toepassing van de impliciete bevoegdheden. De federale overheid is immers eveneens principieel bevoegd om de juridische tweedelijksbijstand te regelen voor die rechtscolleges, met inbegrip van de financiering ervan en derhalve de in het geamendeerde wetsvoorstel bedoelde bijdrage. De uitsluiting van die bestuurlijke rechtscolleges dient derhalve eveneens te worden verantwoord. Bij gebreke van zulk een verantwoording kan de voorgestelde regeling slechts worden tot stand gebracht zo het toepassingsgebied eveneens wordt verruimd tot (de)²³ bestuurlijke rechtscolleges van de gemeenschappen en de gewesten. De federale wetgever zal zich in dat geval evenwel moeten beperken tot het regelen van de bijdrageverplichting en de hoogte ervan. Hij mag zich niet inmengen in de rechtspleging voor die colleges,

l'article 170 de la Constitution, de déterminer des éléments essentiels de l'impôt, à savoir la base imposable ou le taux d'imposition. Si le législateur peut déterminer le montant minimal et maximal de la contribution, il devrait le faire en inscrivant dans la loi des critères qui conduisent par eux-mêmes à la fixation concrète de la contribution, ce qui n'est pas le cas actuellement. Dans cette mesure, le régime envisagé n'est pas conciliable avec le principe de légalité inscrit dans l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution²⁰.

3.4. La contribution au Fonds étant qualifiée d'impôt, il y a lieu de remplacer le mot “rétribution” par le mot “contribution” ou par un mot similaire dans l'ensemble de la proposition de loi amendée.

4. Le paiement visé par la proposition de loi amendée ne trouve à s'appliquer dans le droit de la procédure administrative que “[dans les affaires] devant le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des étrangers”²¹. La question se pose alors de la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination de la distinction qui découle de l'inapplicabilité de l'obligation de paiement à d'autres juridictions administratives, telles que le Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence ou les chambres de première instance et de recours auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité. Si le législateur estime que la distinction précitée peut résister au contrôle de constitutionnalité, il est recommandé de développer la justification de la distinction précitée lors des débats parlementaires. Dans le cas contraire, le régime proposé ne pourra être adopté que si son champ d'application est élargi à d'autres (ou aux autres)²² juridictions administratives.

Les observations qui précèdent valent en principe aussi pour les juridictions administratives organisées par les communautés et les régions en application des compétences implicites. En effet, l'autorité fédérale est en principe également compétente pour régler l'aide juridique de deuxième ligne devant ces juridictions, y compris son financement et, partant, la contribution visée dans la proposition de loi amendée. Il convient par conséquent de justifier également l'exclusion de ces juridictions administrative. En l'absence d'une telle justification, le régime proposé ne pourra être adopté que si son champ d'application est aussi élargi à d'autres (ou aux autres)²³ juridictions administratives des communautés et des régions. Dans ce cas, le législateur devra toutefois se limiter à régler l'obligation de contribution et le montant de celle-ci. Il ne peut pas s'ingérer dans la procédure devant ces juridictions, par exemple en concevant la contribution

²⁰ Vgl.: GwH 16 december 2010, nr. 142/2010, B.4.1-B.4.6; GwH 16 juni 2011, nr. 103/2011, B.5.1-B.6.2.

²¹ Artikel 4, § 1, *in fine*, van het geamendeerde wetsvoorstel. Zie voorts ook de artikelen 4, § 4, 9 en 10.

²² Het is immers mogelijk dat er in een specifiek geval toch een verantwoording kan bestaan om het betrokken rechtscollege uit te sluiten van het toepassingsgebied van de aan te nemen regeling.

²³ Zie voetnoot 22.

²⁰ Comparer: C.C., 16 décembre 2010, n° 142/2010, B.4.1-B.4.6; C.C., 16 juin 2011, n° 103/2011, B.5.1-B.6.2.

²¹ Article 4, § 1^{er}, *in fine*, de la proposition de loi amendée. Voir également les articles 4, § 4, 9 et 10.

²² Il est possible en effet qu'un cas particulier puisse néanmoins justifier d'exclure la juridiction concernée du champ d'application du régime à adopter.

²³ Voir la note de bas de page 22.

bijvoorbeeld door de bijdrage op te vatten als een ontvankelijkheidsvereiste of als deel uitmakende van de gerechtskosten.

5. Het geamendeerde wetsvoorstel bevat zowel zelfstandige bepalingen als wijzigingsbepalingen. Met uitzondering van de vaststelling van de temporele werking van de tot stand te brengen regeling in artikel 13 van het geamendeerde wetsvoorstel, dienen alle autonome bepalingen te worden samengebracht en dienen de wijzigingsbepalingen, voor zover die laatste, teksten van dezelfde aard tot voorwerp hebben,²⁴ naar tijdsorde, te beginnen met de oudste regeling, te worden vermeld.²⁵

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

6. Luidens artikel 1 van het geamendeerde wetsvoorstel regelt de aan te nemen wet een aangelegenheid als bedoeld bij artikel 74 van de Grondwet.

Voor zover een aantal bepalingen van het geamendeerde wetsvoorstel betrekking hebben op “de wetten op de Raad van State en op de federale administratieve rechtscolleges”,²⁶ regelt de aan te nemen wet evenwel een aangelegenheid als bedoeld bij artikel 78, § 1, eerste lid, 4°, van de Grondwet.

Zulke bepalingen dienen in een afzonderlijk voorstel te worden opgenomen.

Artikel 3

7. In artikel 3 van het geamendeerde wetsvoorstel dient te worden gespecificeerd naar welk lid van artikel 508/19*bis* van het Gerechtelijk Wetboek wordt verwezen. Indien de verwijzing dezelfde draagwijdte heeft als in amendement nr. 1 bij het oorspronkelijke wetsvoorstel²⁷, is dat naar het eerste lid van dat artikel. Men schrijft dan “, alsmede de kosten verbonden aan de organisatie van de juridische bijstand, overeenkomstig de verdeelsleutel bedoeld in artikel 508/19*bis*, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek”.

Artikel 4

8. Het verdient aanbeveling om artikel 4, § 1, van het geamendeerde wetsvoorstel aan te vullen met de zinsnede “, overeenkomstig respectievelijk de paragrafen 2, 3 en 4”.

²⁴ Alle wijzigingsbepalingen van het geamendeerde wetsvoorstel hebben betrekking op wetteksten, met uitzondering evenwel van artikel 9 dat strekt tot de wijziging van een reglementair besluit. Dat artikel zou moeten worden opgenomen als laatste van de voornoemde bepalingen.

²⁵ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen nrs. 45, b), c), f) en g), 127 en 157, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

²⁶ Zie artikel 4, § 4 (*partim*), en de artikelen 9 en 10 van het geamendeerde wetsvoorstel.

²⁷ *Parl. St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1851/003.

comme une condition de recevabilité ou comme faisant partie des frais de justice.

5. La proposition de loi amendée contient tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. À l'exception de la détermination de l'effet temporel du dispositif à adopter visé à l'article 13 de la proposition de loi amendée, il y a lieu de regrouper toutes les dispositions autonomes et de mentionner les dispositions modificatives, pour autant que celles-ci portent sur des actes de même nature²⁴, dans l'ordre chronologique, en commençant par le plus ancien²⁵.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

6. Selon l'article 1^{er} de la proposition de loi amendée, la loi dont l'adoption est envisagée règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Dans la mesure où certaines dispositions de la proposition de loi amendée concernent “les lois relatives au Conseil d'État et aux juridictions administratives fédérales”²⁶, la loi à adopter règle toutefois une matière visée à l'article 78, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, de la Constitution.

Pareilles dispositions doivent être intégrées dans une proposition distincte.

Article 3

7. L'article 3 de la proposition de loi amendée doit préciser quel alinéa de l'article 508/19*bis* du Code judiciaire est visé. Si la référence a la même portée que dans l'amendement n° 1 à la proposition de loi initiale²⁷, il s'agit de l'alinéa 1^{er} de cet article. On écrira alors “, ainsi que des frais liés à l'organisation de l'aide juridique, conformément à la clé de répartition visée à l'article 508/19*bis*, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire”.

Article 4

8. Il est recommandé de compléter l'article 4, § 1^{er}, de la proposition de loi amendée par le membre de phrase “, conformément, respectivement, aux paragraphes 2, 3 et 4”.

²⁴ Toutes les dispositions modificatives de la proposition de loi amendée concernent des actes législatifs, à l'exception toutefois de l'article 9, qui vise à modifier un arrêté réglementaire. Cet article devrait figurer en dernier parmi les dispositions précitées.

²⁵ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations nos 45, b), c), f) et g), 127 et 157, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

²⁶ Voir les articles 4, § 4 (*partim*), 9 et 10 de la proposition de loi amendée.

²⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1851/003.

9. De inleidende zin van de paragrafen 2 tot 4²⁸ van artikel 4 van het geamendeerde wetsvoorstel wordt, in weerwil van het dubbele punt aan het einde ervan, telkens gevolgd door verschillende zelfstandige volzinnen die in meerdere leden worden ondergebracht. Dat is niet enkel taalkundig niet correct, maar kan ook verwarring met zich meebrengen bij verwijzing naar de leden van de genoemde paragrafen.²⁹ In elk van die paragrafen wordt de inleidende zin dan ook beter omgevormd tot een eigenlijk lid.

10. De term “burgerlijke zaken” die in artikel 4, § 2, van het geamendeerde wetsvoorstel wordt gehanteerd, kan voor verwarring zorgen gelet op de aard van sommige van de zaken die onder de in die bepaling opgenomen opsomming vallen, zoals de zaken die door de arbeidsrechtbank worden behandeld. Wellicht worden zaken bedoeld die volgens de burgerlijke rechtspleging³⁰ worden behandeld, wat dan zo kan worden bepaald. In dat geval wordt de gedetailleerde opsomming die in artikel 4, § 2, van het geamendeerde wetsvoorstel is opgenomen, overbodig.

11. Voor het geval toch wordt geopteerd voor het behoud van een opsomming in artikel 4, § 2, tweede lid, van het geamendeerde wetsvoorstel, wat evenwel af te raden valt, dient erop te worden gewezen dat de opsomming die thans in die bepaling is opgenomen, tot moeilijkheden aanleiding kan geven.

Zo zijn, op basis van de huidige redactie, de kamers voor minnelijke schikking van de rechtbank van eerste aanleg niet begrepen in die opsomming. Die kamers kunnen immers niet worden geacht te behoren tot de in dat tweede lid genoemde kamers, inzonderheid de familiekamers van die rechtbank,³¹ terwijl een uitsluiting uit het toepassingsgebied van het geamendeerde wetsvoorstel allicht niet in de bedoeling van de indieners ervan ligt – en problematisch zou kunnen worden geacht in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie –, temeer nu de kamers voor minnelijke schikking binnen het hof van beroep (wel) zijn te beschouwen als behorende tot de familiekamers van het hof van beroep, die in de genoemde bepaling worden vermeld.³²

²⁸ In paragraaf 4 is die zin overigens overbodig.

²⁹ In dit advies worden de inleidende zin en de erop volgende leden van artikel 4, §§ 2 tot 4, bij nummering hierna telkens beschouwd als een afzonderlijk lid.

³⁰ Zie het opschrift van deel IV van het Gerechtelijk Wetboek.

³¹ Het tweede lid van artikel 76, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek voorziet erin dat de kamers van de rechtbank van eerste aanleg vier secties vormen “respectievelijk genaamd: burgerlijke rechtbank, correctionele rechtbank, familie- en jeugdrechtbank en strafuitvoeringsrechtbank”, waarna het derde lid van dezelfde paragraaf luidt als volgt: “De familie- en jeugdrechtbank bestaat uit de familiekamer(s) en de kamer(s) voor minnelijke schikking die de familierechtbank vormen en uit de jeugdkamer(s) die de jeugdrechtbank vormen.”

³² Zie artikel 101, § 1, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek: “Er zijn in het hof van beroep kamers voor burgerlijke zaken, kamers voor correctionele zaken, jeugdkamers en familiekamers, tot die laatste kamers behoren kamers voor minnelijke schikking.”

9. La phrase introductive des paragraphes 2 à 4²⁸ de l'article 4 de la proposition de loi amendée, nonobstant le double point à la fin de celle-ci, est chaque fois suivie de différentes phrases autonomes qui sont inscrites dans plusieurs alinéas. Non seulement, ce procédé n'est pas correct du point de vue linguistique, mais il peut également être source de confusion lors de la référence aux alinéas des paragraphes précités²⁹. Dans chacun de ces paragraphes, mieux vaudrait dès lors refondre la phrase introductive en un alinéa à part entière.

10. Les mots “affaires civiles” utilisés dans l'article 4, § 2, de la proposition de loi amendée peuvent prêter à confusion, eu égard à la nature de certaines de ces affaires énumérées dans cette disposition, telles que les affaires traitées par le tribunal du travail. Probablement vise-t-on des affaires qui sont traitées selon la procédure civile³⁰, ce qui peut alors être ainsi prévu. Dans ce cas, l'énumération détaillée figurant à l'article 4, § 2, de la proposition de loi amendée, est superflue.

11. Dans l'hypothèse où l'on opterait néanmoins pour le maintien d'une énumération à l'article 4, § 2, alinéa 2, de la proposition de loi amendée, ce qui est toutefois déconseillé, il convient de souligner que l'énumération actuellement contenue dans cette disposition, peut donner lieu à des difficultés.

Ainsi, dans la rédaction actuelle, les chambres de règlement à l'amiable du tribunal de première instance ne sont pas comprises dans cette énumération. En effet, ces chambres ne peuvent pas être réputées appartenir aux chambres mentionnées dans cet alinéa 2, notamment les chambres de la famille de ce tribunal³¹, alors qu'une exclusion du champ d'application de la proposition de loi amendée n'est sans doute pas envisagée par ses auteurs – et pourrait être considérée comme problématique au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination –, d'autant que les chambres de règlement à l'amiable au sein de la Cour d'appel doivent à l'heure actuelle (effectivement) être considérées comme appartenant aux chambres de la famille de la Cour d'appel, qui sont mentionnées dans la disposition précitée³².

Par ailleurs, la mention du tribunal de la jeunesse et des

²⁸ Cette phrase est d'ailleurs superflue dans le paragraphe 4.

²⁹ Dans le présent avis, la phrase introductive et les alinéas subséquents de l'article 4, §§ 2 à 4, sont chaque fois considérés ci-après comme un alinéa distinct par la numérotation dont ils sont affectés.

³⁰ Voir l'intitulé de la partie IV du Code judiciaire.

³¹ L'alinéa 2 de l'article 76, § 1^{er}, du Code judiciaire prévoit que les chambres du tribunal de première instance composent quatre sections “dénommées respectivement tribunal civil, tribunal correctionnel, tribunal de la famille et de la jeunesse et tribunal de l'application des peines”; l'alinéa 3 du même paragraphe s'énonçant ensuite comme suit: “Le tribunal de la famille et de la jeunesse se compose de la ou des chambres de la famille et de la ou des chambres de règlement à l'amiable, constituant le tribunal de la famille, et de la ou des chambres de la jeunesse constituant le tribunal de la jeunesse”.

³² Voir l'article 101, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire: “Il y a à la cour d'appel des chambres civiles, des chambres correctionnelles, des chambres de la jeunesse et des chambres de la famille et parmi ces dernières des chambres de règlement à l'amiable”.

Voorts kan het voor verwarring zorgen dat gewag wordt gemaakt van de jeugdrechtbank en de jeugdkamers van het hof van beroep, terwijl die rechtsinstanties sinds de oprichting van de familierechtbank nog maar een zeer gering aantal zaken behandelen met toepassing van de regels van het burgerlijk procesrecht.³³ Een verdere specificering is hier derhalve wenselijk.

Ten slotte wordt gewag gemaakt van de “burgerlijke en sociale kamer van het Hof van Cassatie”. Dat hof bestaat uit drie kamers,³⁴ waarvan de eerste en de derde kamer naast burgerlijke en sociale zaken ook fiscale en tuchtzaken behandelen, die door de indieners van het geamendeerde wetsvoorstel klaarblijkelijk eveneens worden beoogd.³⁵

12. De vraag rijst of de indieners van het geamendeerde wetsvoorstel oog hebben gehad voor artikel 1017, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, naar luid waarvan, behalve wanneer het geding roekeloos of tergend is, de overheid of de instelling, belast met het toepassen van de wetten en verordeningen bedoeld in de artikelen 579, 6°, 580, 581 en 582, 1° en 2°, van dit wetboek ter zake van vorderingen ingesteld door of tegen de sociaal verzekerden persoonlijk, steeds in de kosten wordt verwezen. Het is de vraag of het, gelet op deze regel, zinvol is om bij de inschrijving op de rol van deze zaken de betaling van de in het geamendeerde wetsvoorstel bedoelde bijdrage te vragen.³⁶ Zo dit niet in de bedoeling van de indieners van het geamendeerde wetsvoorstel ligt, dienen de genoemde vorderingen van het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling te worden uitgezonderd. In het andere geval verdient het aanbeveling om tijdens de parlementaire bespreking aan te geven waarom de bijdrage in de genoemde gevallen toch in eerste instantie door de betrokken sociaal verzekerde-eiser dient te worden betaald.³⁷

Hetzelfde geldt ten aanzien van de vorderingen bedoeld in artikel 68 van de Arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 en in artikel 53, tweede lid, van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970.

13. Men schrijft in het vierde lid van artikel 4, § 2, van het geamendeerde wetsvoorstel “Het rechtscollege vereffent” in plaats van “De rechter vereffent”, “het eindvonnis of het eindarrest dat” of “de eindbeslissing die” in plaats van “het eindvonnis dat”, en, in de Nederlandse tekst, conform de in

chambres de la jeunesse de la cour d'appel peut être source de confusion, ces juridictions, depuis la création du tribunal de la famille, ne traitant plus qu'un nombre très limité d'affaires en application des règles de la procédure civile³³. Il serait dès lors opportun de mieux préciser ce point.

Enfin, l'article mentionne la “chambre civile et sociale de la Cour de cassation”. Cette Cour comprend trois chambres³⁴, dont la première et la troisième chambres traitent aussi, outre des affaires civiles et sociales, des affaires fiscales et disciplinaires, qui sont de toute évidence également visées par les auteurs de la proposition de loi amendée³⁵.

12. La question se pose de savoir si les auteurs de la proposition de loi amendée ont tenu compte de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, aux termes duquel la condamnation aux dépens est toujours prononcée, sauf en cas de demande téméraire ou vexatoire, à charge de l'autorité ou de l'organisme tenu d'appliquer les lois et règlements prévus aux articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2°, de ce code en ce qui concerne les demandes introduites par ou contre les assurés sociaux. Compte tenu de cette règle, on peut se demander s'il est judicieux d'exiger le paiement de la contribution visée par la proposition de loi amendée lors de l'inscription de ces affaires au rôle³⁶. Si telle n'est pas l'intention des auteurs de la proposition de loi amendée, les demandes précitées doivent être exclues du champ d'application du régime proposé. Dans le cas contraire, il est recommandé d'indiquer lors des discussions parlementaires pourquoi la contribution, dans les cas précités, doit néanmoins être payée en premier lieu par l'assuré social demandeur concerné³⁷.

Il en va de même pour les demandes visées à l'article 68 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et à l'article 53, alinéa 2, des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970.

13. À l'alinéa 4 de l'article 4, § 2, de la proposition de loi amendée, on écrira “La juridiction liquidera” plutôt que “Le juge liquidera”, “le jugement définitif, l'arrêt définitif qui ou la décision définitive qui” plutôt que “le jugement définitif qui”, et, dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire “in de kosten verwijst” et non “tot de kosten verwijst”, conformément à la

³³ Voor de zaken betreffende jeugdbescherming en jeugdbijstand gelden, behoudens afwijking, krachtens artikel 62 van de wet van 8 april 1965 “betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade”, de wetsbepalingen betreffende de vervolgingen in correctionele zaken.

³⁴ Artikel 128, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

³⁵ Zie alleszins wat “de niet-strafrechtelijke fiscale zaken” betreft, de verantwoording voor het geamendeerde wetsvoorstel, *Parl. St.* Kamer 2016-17, nr. 54-1851/006, p. 10.

³⁶ De bijdrage maakt immers deel uit van de kosten die in beginsel door de betrokken instelling moeten worden gedragen.

³⁷ De vraag rijst dan eveneens of de in artikel 14 van de wet van 11 april 1995 “tot invoering van het ‘handvest’ van de sociaal verzekerde” opgenomen informatieplicht niet dient te worden aangepast.

³³ En ce qui concerne les affaires relatives à la protection de et à l'aide à la jeunesse, l'article 62 de la loi du 8 avril 1965 “relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait”, prévoit que les dispositions légales concernant les poursuites en matière correctionnelle s'appliquent, sauf dérogation.

³⁴ Article 128, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

³⁵ Voir, en tout état de cause, en ce qui concerne “les affaires fiscales non pénales”, la justification de la proposition de loi amendée, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-1851/006, p. 10.

³⁶ La contribution fait en effet partie des frais qui, en principe, doivent être supportés par l'institution concernée.

³⁷ La question se pose également de savoir si l'obligation d'information insérée à l'article 14 de la loi du 11 avril 1995 “visant à instituer ‘la charte’ de l'assuré social” ne doit pas être adaptée.

het Gerechtelijk Wetboek gehanteerde terminologie, ³⁸ “in de kosten verwijst” in plaats van “tot de kosten verwijst”.

Een gelijkaardige opmerking geldt voor artikel 4, § 3, vijfde lid, van het geamendeerde wetsvoorstel.

14. Het tweede lid van artikel 4, § 3, van het geamendeerde wetsvoorstel is zodanig geformuleerd dat het niet kan worden toegepast als een onderzoeksgerecht met toepassing van de artikelen 3, tweede lid, en 4, § 1, van de wet van 29 juni 1964 “betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie” ten gronde de opschorting gelast van de uitspraak van de veroordeling van een verdachte of in verdenking gestelde. ³⁹

Die vrijstelling van de verplichting tot betaling van de bijdrage ten voordele van het Fonds ten aanzien van zulk een persoon beantwoordt allicht niet aan de bedoeling van de indieners van het geamendeerde wetsvoorstel en is bovendien moeilijk in het licht van het gelijkheidsbeginsel te verantwoorden, zeker aangezien de bijdrage aan het Fonds een onderdeel van de gerechtskosten is (zie artikel 8 van het geamendeerde wetsvoorstel). Een persoon ten aanzien van wie de opschorting wordt gelast, wordt op grond van artikel 6, tweede en derde lid, van de wet van 29 juni 1964 immers wel degelijk verwezen in die kosten. De redactie van artikel 4, § 3, tweede lid, van het geamendeerde wetsvoorstel dient gelet hierop te worden aangepast.

15. In artikel 4, §§ 2 en 4, van het geamendeerde wetsvoorstel wordt voor de zaken waarop die paragrafen betrekking hebben, voorzien in een vrijstelling van de verplichting tot betaling aan het Fonds voor de partij die juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand geniet, behalve indien zij in het ongelijk wordt gesteld. In artikel 4, § 3, van het voorstel is dat voor strafzaken niet uitdrukkelijk het geval, omdat daarvoor volgens de toelichting bij het geamendeerde wetsvoorstel “reeds als algemene regel geldt dat de in het ongelijk gestelde partij [lees: de in het tweede lid bedoelde veroordeelden of de burgerlijke partij onder de in paragraaf 3 bepaalde omstandigheden] de retributie [lees: de bijdrage] betaalt [lees: betalen]”. ⁴⁰

15.1. De Raad van State heeft reeds in advies 59.626/3-59.627/3 van 24 juni 2016 dat werd gegeven over het oorspronkelijke wetsvoorstel en een amendement erop, herinnerd aan zijn eerdere adviespraktijk ⁴¹ over het in strafzaken verdragsrechtelijk gewaarborgde recht op kosteloze bijstand van de persoon die niet over voldoende middelen beschikt, waarvan de conclusie luidt “dat het in strijd is met artikel 6, lid 3, c), van het EVRM dat in strafzaken de juridische tweedelijnsbijstand afhankelijk wordt gemaakt van het betalen

terminologie utilisée dans le Code judiciaire ³⁸.

Une observation analogue vaut pour l'article 4, § 3, alinéa 5, de la proposition de loi amendée.

14. L'alinéa 2 de l'article 4, § 3, de la proposition de loi amendée est formulé de telle manière qu'il ne peut s'appliquer si une juridiction d'instruction, en application des articles 3, alinéa 2, et 4, § 1^{er}, de la loi du 29 juin 1964 “concernant la suspension, le sursis et la probation”, ordonne la suspension au fond du prononcé de la condamnation d'un suspect ou d'un inculpé. ³⁹

Cette dispense de l'obligation de payer la contribution au profit du Fonds à l'égard d'une telle personne ne répond sans doute pas à l'intention des auteurs de la proposition de loi amendée et peut en outre difficilement être justifiée au regard du principe d'égalité, d'autant plus que la contribution au Fonds constitue un élément des frais de justice (voir l'article 8 de la proposition de loi amendée). En effet, une personne à l'égard de laquelle la suspension est ordonnée, est bel et bien condamnée à ces dépens en vertu de l'article 6, alinéas 2 et 3, de la loi du 29 juin 1964. La rédaction de l'article 4, § 3, alinéa 2, de la proposition de loi amendée doit être adaptée en conséquence.

15. L'article 4, §§ 2 et 4, de la proposition de loi amendée prévoit pour les matières qui font l'objet de ces paragraphes une exemption de l'obligation de paiement au Fonds pour la partie qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire, sauf lorsqu'elle succombe. Tel n'est pas explicitement le cas à l'article 4, § 3, de la proposition pour les affaires pénales, parce que, pour ces affaires, selon les développements de la proposition de loi amendée, “la règle générale prévoit déjà que la partie succombante [lire: les condamnés visés à l'alinéa 2 ou la partie civile dans les circonstances prévues au paragraphe 3] paie [lire: paient] la rétribution [lire: la contribution]”. ⁴⁰

15.1. Dans son avis 59.626/3-59.627/3 du 24 juin 2016 donné sur la proposition de loi initiale et un amendement à celui-ci, le Conseil d'État a déjà rappelé ses avis rendus antérieurement ⁴¹ sur le droit, garanti par convention internationale en matière pénale, à l'assistance gratuite de la personne qui ne dispose pas de moyens suffisants, avis concluant “qu'il est contraire à l'article 6, paragraphe 3, c), de la CEDH, de subordonner l'aide juridique de deuxième ligne en matière pénale au paiement des contributions visées à l'article 508/17,

³⁸ Zie de artikelen 1017, eerste lid, en 1018, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

³⁹ In artikel 4, § 3, derde lid, wordt immers gewag gemaakt van een “beklaagde” of “beschuldigde”, terwijl het voor het onderzoeksgerecht gaat om een “verdachte”.

⁴⁰ Zie het tweede, derde en vijfde lid.

⁴¹ Adv.RvS 53 322/3 van 10 juni 2013 over een voorontwerp van wet “tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand”, p. 6-8, opmerking 4.1.1. Zie ook adv.RvS 58 761/3 van 17 februari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 6 juli 2016 “tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand”, opmerkingen 3.1 tot 3.5, *Parl. St. Kamer* 2015-16, nr. 54-1819/001, p. 44-46.

³⁸ Voir les articles 1017, alinéa 1^{er}, et 1018, alinéa 2, du Code judiciaire.

³⁹ En effet, l'article 4, § 3, alinéa 3, fait mention d'un “prévenu” ou “accusé”, alors que pour la juridiction d'instruction, il s'agit d'un “suspect”.

⁴⁰ Voir les alinéas 2, 3 et 5.

⁴¹ Avis C.E. 53 322/3 du 10 juin 2013 sur un avant-projet de loi “modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique”, p. 6-8, observation 4.1.1. Voir aussi l'avis C.E. 58 761/3 du 17 février 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 6 juillet 2016 “modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique”, observations 3.1 à 3.5, *Doc. parl., Chambre*, 2015-2016, n° 54-1819/001, pp. 44-46.

van de in het ontworpen artikel 508/17 van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde bijdragen voor de personen die recht hebben op volledig kosteloze tweedelijnsbijstand en die derhalve, gelet op de lage inkomensdrempels, moeten worden geacht in het geheel niet over de middelen te beschikken om die rechtsbijstand te bekostigen.” Met betrekking tot het voormelde wetsvoorstel is daar de volgende gevolgtrekking aan gekoppeld:

“Die beschouwingen kunnen ook worden betrokken op de voorgestelde regeling, zeker wanneer de bijdrage voor het Fonds geen strafrechtelijk karakter heeft. In het genoemde advies betroffen ze weliswaar bijdragen die zijn verschuldigd naar aanleiding van de aanstelling van een advocaat en diens optreden in een procedure, terwijl in het voorliggende wetsvoorstel wordt voorzien in een bijdrage die wordt opgelegd ingevolge een strafrechtelijke veroordeling of minnelijke schikking. De bijdragen zijn evenwel telkens specifiek bedoeld voor de financiering van een stelsel van juridische tweedelijnsbijstand door advocaten. Uit de in het advies aangehaalde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan bovendien worden afgeleid dat de eerbiediging van het desbetreffende grondrecht ook in het gedrang kan worden gebracht door een bijdrageplicht die pas hoeft te worden vervuld nadat de bijstand is genoten. Ook voor de voorgestelde bijdrage lijkt dan ook te moeten worden geconcludeerd dat de naleving van artikel 6, lid 3, c), van het Europees Verdrag over de rechten van de mens vereist dat de rechthebbenden op volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand daarvan geheel moeten worden vrijgesteld en dat diegenen die gedeeltelijk kosteloze rechtsbijstand genieten, daarvan gedeeltelijk moeten worden vrijgesteld.”⁴²

Met de genoemde regeling in het geamendeerde wetsvoorstel wordt derhalve voorbijgegaan aan de inzonderheid uit artikel 6, lid 3, c), van het Europees Verdrag over de rechten van de mens voortvloeiende noodzaak om in strafzaken de rechthebbenden op volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand⁴³ geheel vrij te stellen van de verplichting om bij te dragen aan de financiering van die bijstand.⁴⁴ Gelet hierop dient artikel 4, § 3, van het geamendeerde wetsvoorstel te worden aangepast.

15.2. Luidens artikel 4, §§ 2, laatste lid, en 4, laatste lid, van het geamendeerde wetsvoorstel is de partij die juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand geniet, geen bijdrage aan het Fonds verschuldigd, behalve indien zij in het ongelijk werd gesteld. Dat laatste is moeilijk verenigbaar met de essentie van de kosteloze rechtsbijstand die er net toe strekt te waarborgen dat personen die over geen middelen beschikken om de kosten van de rechtspleging te dragen, toch toegang tot de rechter hebben, wat los staat van de afloop van het geding. In de genoemde bepalingen dient het zinsdeel “, behalve indien zij in het ongelijk werd gesteld” derhalve te vervallen.

⁴² Adv. RvS 59 626/3-59 627/3 van 24 juni 2016 over een voorstel van wet “tot oprichting van een fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand”, l.c., p. 7-10, opmerking 6, inzonderheid *in fine*.

⁴³ Of, zo kan worden aangenomen, rechtsbijstand.

⁴⁴ En afhankelijk van de hoogte van de bijdrage, om degenen die gedeeltelijke kosteloze rechtsbijstand genieten, gedeeltelijk vrij te stellen van de verplichting bij te dragen.

en projet, du Code judiciaire pour les personnes qui ont droit à l’aide juridique de deuxième ligne entièrement gratuite et qui par conséquent, eu égard aux faibles seuils de revenus, doivent être considérées comme n’ayant pas du tout les moyens de financer cette assistance judiciaire”. En ce qui concerne la proposition de loi précitée, il en est conclu que:

“Ces considérations peuvent également s’appliquer au régime proposé, surtout si la contribution du Fonds ne revêt pas un caractère pénal. Certes, dans l’avis cité, elles concernaient des contributions dues consécutivement à la désignation d’un avocat et à son intervention dans une procédure, alors que la proposition de loi à l’examen prévoit une contribution qui est imposée consécutivement à une condamnation pénale ou à une transaction. Toutefois, ces contributions sont chaque fois spécifiquement destinées au financement d’un système d’aide juridique de deuxième ligne par des avocats. En outre, il peut se déduire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’Homme citée dans l’avis que le respect du droit fondamental concerné peut également être mis en cause par une obligation de contribution qui ne doit être remplie qu’une fois le bénéfice de l’assistance accordé. Il semble dès lors qu’il faille en conclure que le respect de l’article 6, paragraphe 3, c), de la Convention européenne des droits de l’Homme requiert que les bénéficiaires d’une aide juridique de deuxième ligne entièrement gratuite soient totalement exonérés de la contribution proposée et que ceux qui bénéficient d’une aide juridique de deuxième ligne partiellement gratuite en soient partiellement exonérés”⁴².

Le dispositif précité inscrit dans la proposition de loi amendée méconnaît dès lors la nécessité qui découle en particulier de l’article 6, paragraphe 3, c), de la Convention européenne des droits de l’Homme d’exempter en matière pénale les bénéficiaires d’une aide juridique de deuxième ligne entièrement gratuite⁴³ de l’obligation de contribuer au financement de cette aide⁴⁴. En conséquence, il y a lieu d’adapter l’article 4, § 3, de la proposition de loi amendée.

15.2. Aux termes de l’article 4, §§ 2, dernier alinéa, et 4, dernier alinéa, de la proposition de loi amendée, la partie qui bénéficie de l’aide juridique de deuxième ligne ou de l’assistance judiciaire, n’est pas tenue à la contribution au Fonds, sauf lorsqu’elle succombe. Ce dernier point est difficilement conciliable avec l’essence de l’aide juridique gratuite qui vise précisément à garantir que des personnes ne disposant pas des moyens pour supporter les coûts de la procédure aient malgré tout accès au juge, ce qui est indépendant de l’issue de la procédure. Dans les dispositions précitées, le membre de phrase “sauf lorsqu’elle succombe” devra dès lors être omis.

⁴² Avis C.E. 59 626/-59 627/3 du 24 juin 2016 sur une proposition de loi “instituant un fonds d’aide juridique de deuxième ligne”, l.c., pp. 7-10, observation 6, plus précisément *in fine*.

⁴³ Ou, comme on peut l’admettre, de l’assistance judiciaire.

⁴⁴ Et selon le montant de la contribution, d’exempter partiellement ceux qui bénéficient d’une assistance judiciaire partiellement gratuite de l’obligation de contribuer.

16. Het spoort moeilijk met artikel 1675/6, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek dat bij het inleiden van de vordering tot collectieve schuldenregeling een bijdrage aan het Fonds zou moeten worden betaald gelet op de in die bepaling opgenomen regel dat de rechter, wanneer hij zo een vordering toelaatbaar acht, ambtshalve uitspraak doet over het toekennen van volledige of gedeeltelijke rechtsbijstand. Het geamendeerde wetsvoorstel dient ook op dit vlak te worden bijgestuurd.

17. In het tweede lid van artikel 4, § 4, van het geamendeerde wetsvoorstel wordt de betaling van een bijdrage aan het Fonds onder meer met betrekking tot de rechtspleging voor de Raad van State verplicht gesteld voor elke zaak die op de rol wordt ingeschreven, per verzoekende partij, en wordt ook op algemene wijze bepaald dat de zaak zonder die betaling niet wordt ingeschreven. Daarvan wordt, in het huidige⁴⁵ vijfde lid van dezelfde bepaling slechts afgeweken voor een partij die juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand geniet; een dergelijke (verzoekende) partij is maar tot de betaling verplicht indien – en derhalve nadat – zij in het ongelijk is gesteld.

Dit betekent dat de sanctie van niet-inschrijving van de zaak op de rol bij gebrek aan voldoening van de betaling van de bijdrage aan het Fonds ook toepassing vindt op publiekrechtelijke rechtspersonen die voor de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, optreden als verzoekende partij. Die betaling wordt voor die personen derhalve niet in debet begroot, zoals dat, op grond van artikel 68, tweede lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 “tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State” (hierna: het regentsbesluit van 23 augustus 1948), wel het geval is voor het recht bepaald in artikel 70, § 1, eerste lid, van dat besluit. Vraag is of een dergelijke toestand, die niet consistent voorkomt, doelbewust wordt beoogd. Als dat niet zo is, moet de sanctie van niet-inschrijving op de rol bij niet-betaling van de bijdrage aan het Fonds ten aanzien van de voornoemde rechtspersonen ook worden geneutraliseerd.

Artikel 6

18. In artikel 6 van het geamendeerde wetsvoorstel moet in de in artikel 29, vierde lid, van de wet van 1 augustus 1985 in te voegen zinsnede worden gerefereerd aan “het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand”⁴⁶ en aan “artikel 4, § 3, van de wet” in plaats van aan “het Fonds voor de tweedelijnsbijstand” en “de derde paragraaf van artikel 4 van de wet”.

Artikel 7

19. In de inleidende zin van artikel 7 van het geamendeerde wetsvoorstel wordt het best gespecificeerd dat artikel 1018, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek wordt aangevuld met een bepaling onder 8°.

⁴⁵ Zie voetnoot 29.

⁴⁶ Zie artikel 2 van het geamendeerde wetsvoorstel.

16. Le fait qu’il faudrait payer une contribution au Fonds lors de l’introduction de la demande de règlement collectif de dettes est difficilement conciliable avec l’article 1675/6, § 3, du Code judiciaire, compte tenu de la règle énoncée dans cette disposition selon laquelle le juge, lorsqu’il estime cette demande admissible, statue d’office sur l’octroi, en tout ou en partie, de l’assistance judiciaire. La proposition de loi amendée sera également adaptée sur ce point.

17. L’alinéa 2 de l’article 4, § 4, de la proposition de loi amendée impose le paiement d’une contribution au Fonds notamment en ce qui concerne la procédure devant le Conseil d’État pour chaque cause inscrite au rôle, par partie requérante, et dispose également, d’une manière générale, qu’à défaut de paiement, la cause n’est pas inscrite. Il n’y est dérogé, à l’actuel⁴⁵ alinéa 5 de cette même disposition que pour une partie qui bénéficie de l’aide juridique de deuxième ligne ou de l’assistance judiciaire; une telle partie (requérante) n’est contrainte au paiement que si – et donc après que – elle succombe.

Cela signifie que la sanction de la non-inscription de l’affaire au rôle à défaut de paiement de la contribution au Fonds s’applique aussi aux personnes morales de droit public qui agissent comme partie requérante devant le Conseil d’État, section du contentieux administratif. Ce paiement n’est dès lors pas liquidé en débet pour ces personnes, comme c’est par contre le cas, sur la base de l’article 68, alinéa 2, de l’arrêté du Régent du 23 août 1948 “déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État” (ci-après: l’arrêté du Régent du 23 août 1948) pour le droit visé à l’article 70, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cet arrêté. La question se pose de savoir si pareille situation, qui n’apparaît pas cohérente, est délibérément visée. Si tel n’est pas le cas, la sanction de la non-inscription au rôle en cas de non-paiement de la contribution au Fonds doit également être neutralisée à l’égard des personnes morales précitées.

Article 6

18. À l’article 6 de la proposition de loi amendée, il convient, dans le membre de phrase à insérer à l’article 29, alinéa 4, de la loi du 1^{er} août 1985, de viser le “Fonds budgétaire relatif à l’aide juridique de deuxième ligne”⁴⁶ et “l’article 4, § 3, de la loi” plutôt que le “Fonds d’aide juridique de deuxième ligne” et “au troisième paragraphe de l’article 4 de la loi”.

Article 7

19. Dans la phrase liminaire de l’article 7 de la proposition de loi amendée, mieux vaudrait préciser que c’est l’article 1018, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire qui est complété par un 8°.

⁴⁵ Voir la note de bas de page 29.

⁴⁶ Voir l’article 2 de la proposition de loi amendée.

Artikel 8

20. In de inleidende zin van artikel 8 van het geamendeerde wetsvoorstel wordt het best gespecificeerd dat artikel 162, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering wordt aangevuld, en dient te worden verwezen naar “artikel 4, § 3,” (niet: “artikel 4, derde paragraaf”) van de tot stand te brengen wet.⁴⁷ Dat laatste geldt eveneens ten aanzien van artikel 12 van het geamendeerde wetsvoorstel.

Artikel 9

21. Artikel 9 van het geamendeerde wetsvoorstel strekt ertoe de verplichting tot betaling aan het Fonds die bij artikel 4, § 4 (niet: “vierde paragraaf”),⁴⁸ wordt voorgeschreven voor (onder meer) de gedingen bij de Raad van State, op te nemen in de opsomming van de gerechtskosten die ligt vervat in artikel 66 van het regentsbesluit van 23 augustus 1948, als 6° van dat laatste artikel.

Ongeacht de juridische kwalificatie van de verplichting tot betaling aan het Fonds, derhalve ook als zij wordt opgevat als een belasting, bestaat tegen een aanvulling van het genoemde artikel 66 in die zin op zich geen bezwaar. Evenwel valt de realisatie ervan door een rechtstreekse wijziging bij een wetsartikel, van een reglementaire tekst zoals het genoemde regentsbesluit, sterk af te raden. Zij leidt immers tot een vermenging van rechtsregels van wettelijk en reglementair niveau in één tekst, waarbij de uitvoerende macht de wijzigingen die door de wetgever werden aangebracht, later in beginsel niet meer kan wijzigen.⁴⁹

Het verdient daarom de voorkeur om de Koning de opdracht te verlenen het regentsbesluit van 23 augustus 1948 in de voormelde zin aan te vullen.

Artikelen 11 en 12

22. Het is niet duidelijk in welk opzicht artikel 11 van het geamendeerde wetsvoorstel, zoals bij aanvang ervan wordt vermeld, een “afwijking van artikel 1386 van het Gerechtelijk Wetboek” vormt. De tenuitvoerlegging van vonnissen (en eventueel akten)⁵⁰ bedoeld in het laatstgenoemde artikel op

⁴⁷ Al is het zo dat de aldus aan te vullen slotzin van artikel 162 van het genoemde wetboek beter ware opgenomen in een afzonderlijk derde lid, aangezien de erin bedoelde kosten kennelijk niet enkel deze zijn die op grond van het tweede lid van het artikel al dan niet volledig worden ten laste gelegd van de in het ongelijk gestelde burgerlijke partij, maar ook de kosten waarin de beklagde en de eventuele burgerlijk aansprakelijke partij op grond van het eerste lid worden verwezen in geval van veroordeling.

⁴⁸ Die wijziging is ook aan te brengen in de relevante vervangende zinsneden die voor artikel 39/68-1, § 5, eerste lid, van de Vreemdelingenwet van 15 december 1980 worden bepaald in artikel 10, 1° en 2°, van het geamendeerde wetsvoorstel.

⁴⁹ Adv.RvS 57.332/1/VR van 3 april 2015 over amendementen op het ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 23 april 2015 “tot verbetering van de werkgelegenheid”, opmerking 18, *Parl.St. Kamer* 2014-15, nr. 54-0960/009, p. 12.

⁵⁰ Zie evenwel opmerking 24.

Article 8

20. Dans la phrase liminaire de l'article 8 de la proposition de loi amendée, mieux vaudrait préciser que c'est l'article 162, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle qui est complété et il convient de faire référence à “l'article 4, § 3” (et non: “l'article 4, troisième paragraphe”) de la loi à élaborer⁴⁷. Cette dernière observation vaut également pour l'article 12 de la proposition de loi amendée.

Article 9

21. L'article 9 de la proposition de loi amendée vise à inscrire l'obligation de paiement au Fonds, prescrite par l'article 4, § 4, (et non: “paragraphe 4”)⁴⁸, (notamment) pour les procédures devant le Conseil d'État, dans l'énumération des frais de justice prévue à l'article 66 de l'arrêté du Régent du 2 août 1948, sous la forme d'un 6° de cet article.

Indépendamment de la qualification juridique de l'obligation de paiement au Fonds, et donc également si elle est conçue comme un impôt, il n'existe aucune objection à ce que l'article 66 précité soit complété dans ce sens. Toutefois, il est fortement déconseillé de le réaliser en apportant une modification directe, par un article de loi, dans un texte réglementaire comme l'arrêté du Régent précité. Ce procédé conduit en effet à une confusion entre des normes législatives et réglementaires dans un même texte, le pouvoir exécutif ne pouvant en principe plus modifier ultérieurement les modifications apportées par le législateur⁴⁹.

C'est pourquoi il est préférable de charger le Roi de compléter l'arrêté du Régent du 23 août 1948 dans le sens précité.

Articles 11 et 12

22. On n'aperçoit pas clairement en quoi l'article 11 de la proposition de loi amendée constitue, ainsi qu'il est mentionné au début de celui-ci, une “dérogation à l'article 1386 du Code judiciaire”. En effet, l'exécution des jugements (et éventuellement des actes)⁵⁰ visés dans le dernier article cité de la

⁴⁷ Même s'il est vrai qu'il serait préférable de faire figurer la phrase finale de l'article 162 du Code précité, à compléter en ce sens, dans un alinéa 3 distinct, dès lors que les frais qui y sont visés ne sont manifestement pas uniquement ceux qui sont ou ne sont pas mis totalement à la charge de la partie civile succombante en vertu de l'alinéa 2 de l'article, mais aussi les frais mis à la charge du prévenu et de la partie éventuelle civilement responsable en application de l'alinéa 1^{er} en cas de condamnation.

⁴⁸ Cette modification doit aussi être apportée dans les membres de phrase pertinents substitutifs qui sont prévus pour l'article 39/68-1, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi sur les étrangers du 15 décembre 1980 à l'article 10, 1° et 2°, de la proposition de loi amendée.

⁴⁹ Avis C.E. 57.332/1/VR du 3 avril 2015 sur des amendements au projet devenu la loi du 23 avril 2015 “concernant la promotion de l'emploi”, observation 18, *Doc. parl., Chambre*, 2014-15, n° 54-0960/009, p. 12.

⁵⁰ Voir toutefois l'observation 24.

de erin vermelde wijze lijkt de Raad van State immers niet onverenigbaar met een invordering als bepaald in het eerstgenoemde artikel.

23. Het ontgaat de Raad van State tevens hoe artikel 11 voor de gedingen ingesteld bij de Raad van State een afwijking uitmaakt van artikel 69 van het regentsbesluit van 23 augustus 1948. Dat laatste artikel heeft immers enkel betrekking op met toepassing van artikel 68, tweede lid, van hetzelfde besluit in debet begrote rechten en op andere door de Federale Overheidsdienst Financiën voorgeschoten kosten, waartoe de verplichte betaling aan het Fonds niet behoort (zie evenwel opmerking 17).

24. Algemeener ziet de Raad van State, gelet op wat is bepaald in artikel 4, § 2, tweede, vierde en vijfde lid, § 3, tweede, derde en vijfde lid, en § 4, tweede, vierde en vijfde lid, van het geamendeerde wetsvoorstel, geen ruimte voor een invordering van een betaling ten gunste van het Fonds op een andere basis dan “een rechterlijke beslissing houdende veroordeling tot [die] betaling”. De vermelding aan het einde van het eerste lid van artikel 11 van het geamendeerde wetsvoorstel, van “een administratieve uitvoerbare titel” als alternatief (“of”) voor zo een veroordelende rechterlijke beslissing, en de vermelding in het tweede lid van datzelfde artikel over hoe die titel wordt opgemaakt en uitvoerbaar verklaard, waarbij het vereiste van een rechterlijke veroordeling overigens enkel maar wordt bevestigd, lijken hem dan ook zonder voorwerp.

25. Luidens artikel 11, eerste lid, en 12 van het geamendeerde wetsvoorstel wordt de bijdrage voor het Fonds ingevorderd door de administratie van de Federale Overheidsdienst Financiën belast met de inning en de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen. Het staat evenwel niet aan de wetgever te bepalen welke dienst binnen de uitvoerende macht met een bepaalde taak wordt belast; krachtens artikel 37 van de Grondwet is de organisatie van de uitvoerende macht immers een uitsluitende bevoegdheid van de Koning. De genoemde artikelen 11, eerste lid, en 12 dienen gelet hierop te worden aangepast.

De griffier,

Annemie GOOSSENS

de voorzitter,

Jo BAERT

manière qui y est mentionnée ne semble pas incompatible, selon le Conseil d'État, avec un recouvrement tel qu'il est prévu au premier article cité.

23. Le Conseil d'État n'aperçoit pas non plus en quoi l'article 11 constitue, pour les procédures introduites devant le Conseil d'État, une dérogation à l'article 69 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948. Ce dernier article ne porte en effet que sur les droits liquidés en débet en application de l'article 68, alinéa 2, du même arrêté et sur les autres dépens dont le Service public fédéral Finances a fait l'avance, le paiement obligatoire au Fonds n'en faisant pas partie (voir toutefois l'observation 17).

24. D'une manière plus générale, le Conseil d'État ne voit pas, compte tenu de ce que prévoit l'article 4, § 2, alinéas 2, 4 et 5, § 3, alinéas 2, 3 et 5, et § 4, alinéas 2, 4 et 5, de la proposition de loi amendée, de marge pour un recouvrement d'un paiement au profit du Fonds sur une autre base qu'“une décision judiciaire portant condamnation [à ce] paiement”. La mention à la fin de l'alinéa 1^{er} de l'article 11 de la proposition de loi amendée d'“un titre exécutoire administratif” comme alternative (“ou”) d'une telle décision judiciaire portant condamnation, et la mention à l'alinéa 2 de ce même article de la façon dont ce titre est établi et déclaré exécutoire, qui ne fait que confirmer du reste l'exigence d'une condamnation judiciaire, lui apparaissent dès lors sans objet.

25. Selon les articles 11, alinéa 1^{er}, et 12 de la proposition de loi amendée, la contribution pour le Fonds est recouvrée par l'administration du Service public fédéral Finances, en charge de la perception et du recouvrement des créances non fiscales. Il n'appartient cependant pas au législateur de déterminer quel service au sein du pouvoir exécutif est chargé d'une tâche spécifique; en vertu de l'article 37 de la Constitution, l'organisation du pouvoir exécutif est en effet une compétence exclusive du Roi. Il y a lieu d'adapter les articles 11, alinéa 1^{er}, et 12 précités en conséquence.

Le greffier,

Annemie GOOSSENS

le président,

Jo BAERT