

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1994-1995 (*)

23 MAART 1995

WETSONTWERP

**tot wijziging van de artikelen 455 en
455bis van het Gerechtelijk Wetboek**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
JUSTITIE (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER DUQUESNE

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit wetsontwerp besproken
tijdens haar vergadering van 15 maart 1995.

(1) Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Ylieff.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. De Clerck, Desmet,
Mevr. Merckx-Van Goey,
HH. Vandeuren, Van
Parys.
P.S. HH. Mayeur, Minet, Mou-
reaux, Ylieff.
V.L.D. HH. Berben, Coveliers, De-
wael, Verwilghen.
S.P. HH. De Mol, Landuyt,
Swennen.
P.R.L. H. Duquesne, Mevr. Sten-
gers.
P.S.C. H. Beaufays, Mevr. de T'Ser-
claes.
Agalev/ Ecolo
VI. Mevr. Dillen.
Blok

B. — Plaatsvervangers :

H. Breyne, Mevr. Leysen, H. Van-
dendriessche, N., N., N.
Mevr. Burgeon (C.), HH. Canon,
Eerdeken, Poty, Walry.
HH. Chevalier, De Groot, Kemp-
naire, Platteau, Versnick.
HH. Logist, Peeters (J.), Van der
Sande, N.
HH. De Decker, Reynders, Simonet.
Mevr. Corbisier-Hagon, HH. Hol-
logne, Poncelet.
HH. Dejonckheere, Luyten, Saus-
sus.
HH. Annemans, Van Overmeire.

Zie :

- 1739 - 94 / 95 :

- N° 1 : Wetsontwerp.
- N° 2 : Amendementen.

Zie ook :

- N° 4 : Tekst aangenomen door de commissie.

(*) Vierde zitting van de 48^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1994-1995 (*)

23 MARS 1995

PROJET DE LOI

**modifiant les articles 455 et 455bis
du Code judiciaire**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE
LA JUSTICE (1)

PAR M. DUQUESNE

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ce projet de loi au
cours de sa réunion du 15 mars 1995.

(1) Composition de la commission :

Président : M. Ylieff.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. De Clerck, Desmet,
Mme Merckx-Van Goey,
MM. Vandeuren, Van
Parys.
P.S. MM. Mayeur, Minet, Mou-
reaux, Ylieff.
V.L.D. MM. Berben, Coveliers, De-
wael, Verwilghen.
S.P. MM. De Mol, Landuyt,
Swennen.
P.R.L. M. Duquesne, Mme Sten-
gers.
P.S.C. M. Beaufays, Mme de T'Ser-
claes.
Agalev/ Ecolo
VI. Mme Dillen.
Blok

B. — Suppléants :

M. Breyne, Mme Leysen, M. Van-
dendriessche, N., N., N.
Mme Burgeon (C.), MM. Canon,
Eerdeken, Poty, Walry.
MM. Chevalier, De Groot, Kemp-
naire, Platteau, Versnick.
MM. Logist, Peeters (J.), Van der
Sande, N.
MM. De Decker, Reynders, Simonet.
Mme Corbisier-Hagon, MM. Hol-
logne, Poncelet.
MM. Dejonckheere, Luyten, Saus-
sus.
MM. Annemans, Van Overmeire.

Voir :

- 1739 - 94 / 95 :

- N° 1 : Projet de loi.
- N° 2 : Amendements.

Voir également :

- N° 4 : Texte adopté par la commission.

(*) Quatrième session de la 48^e législature.

I. — INLEIDING DOOR DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN JUSTITIE

Het wetsontwerp strekt ertoe minvermogenden een betere juridische hulp en rechtsbijstand te bieden.

Technisch gezien is dit een eenvoudig ontwerp, aangezien het alleen het woord « stagiair » weglaat in de artikelen 455, § 2, eerste en tweede lid en 455bis, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek.

In feite strekt dit ontwerp ertoe de last van de pro deo's niet langer alleen te laten dragen door de advocaten-stagiairs, maar door alle advocaten, dus ook degene die op het tableau van de Orde zijn ingeschreven. De personen die tegenwoordig een beroep moeten doen op de diensten van een pro deo-advocaat, zullen aldus in zekere zin niet langer tweederangs rechtzoekenden zijn. Ze zullen dan ook niet meer alleen door advocaten-stagiairs worden bijgestaan. Dat kon ergerlijk lijken voor die advocaten-stagiairs, maar vooral voor de minvermogende rechtzoekenden die de indruk hadden dat ze konden worden opgezaald met minder ervaren advocaten die fouten konden maken.

Dit wetsontwerp werd voorbereid in samenwerking met de Nationale Orde van Advocaten. Ook de advocaten-stagiairs werden via de Nationale Commissie van de advocaten-stagiairs geraadpleegd. Bovendien hebben sommige balies bij wijze van experiment reeds de regel aangenomen die stelt dat de last van de pro deo's wordt gedragen door alle ingeschreven advocaten, dus niet alleen door de advocaten-stagiairs.

Tot slot strekt dit ontwerp ertoe een oplossing te bieden voor het stijgend aantal ambtshalve commissies waarvoor de bijstand van een advocaat verplicht is (bijvoorbeeld voor de bijstand van jongeren en geesteszieken en in het raam van strafzaken). Opdat de rechtzoekenden onmiddellijk kunnen worden bijgestaan, moeten de advocaten steeds vaker ter beschikking blijven van de wachtdiensten. De stagiairs alleen kunnen die taak niet meer aan.

II. — ALGEMENE BESPREKING

1. Interventies van de leden

De heer Coveliers vindt het positief dat het ontwerp erop wil toezien dat elke rechtzoekende zoveel mogelijk de nodige rechtsbijstand geniet.

Overigens mag men artikel 455, § 1, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek niet uit het oog verliezen. Dat bepaalt dat kennelijk ongegronde zaken niet worden verdeeld. Al te vaak gaat men voorbij aan het principe dat de advocaat als eerste rechter moet optreden. Het is immers de advocaat die beslist een zaak niet in te leiden wanneer ze geen kans op slagen heeft. Misschien vergeet men die eerste taak

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE LA JUSTICE

Le but du projet de loi est de donner une meilleure aide juridique et judiciaire à ceux dont les revenus sont insuffisants.

Sur le plan technique, ce projet est simple vu qu'il supprime uniquement le mot « stagiaire » aux articles 455, § 2, alinéas 1^{er} et 2 et 455bis, § 2, du Code judiciaire.

Le présent projet vise en réalité à ce que la charge des pro deo ne soit plus uniquement assumée par les seuls avocats stagiaires mais par l'ensemble des avocats, y compris ceux qui sont inscrits au tableau de l'Ordre. Les personnes qui doivent aujourd'hui recourir aux services du pro deo ne seront plus en quelque sorte des justiciables d'un moindre niveau. Ils ne seront en effet plus uniquement servis par des avocats stagiaires, ce qui pouvait paraître révoltant pour ces avocats stagiaires mais surtout pour les justiciables dont les revenus étaient insuffisants et qui avaient le sentiment qu'on pouvait les mettre entre les mains d'avocats moins expérimentés susceptibles de commettre des erreurs.

Ce projet a été préparé en collaboration avec l'Ordre national des avocats. Les avocats stagiaires ont également été consultés via la Commission nationale des avocats stagiaires. Par ailleurs, certains barreaux, à titre expérimental, ont déjà adopté la règle selon laquelle la charge des pro deo est supportée par l'ensemble des avocats inscrits et pas seulement les avocats stagiaires.

Enfin, le présent projet vise à résoudre l'accroissement du nombre de commissions d'office où l'assistance d'un avocat est obligatoire (par exemple pour l'assistance à la jeunesse, pour les malades mentaux et dans le cadre des affaires pénales). Les avocats doivent sans cesse davantage rester à la disposition des services de permanence afin de pouvoir assurer une assistance immédiate. Les stagiaires seuls ne peuvent plus assurer ces charges.

II. — DISCUSSION GENERALE

1. Interventions des membres

M. Coveliers considère comme positive la préoccupation du projet de veiller à ce que chaque justiciable reçoive autant que possible l'assistance juridique nécessaire.

Cela étant, il y a lieu de ne pas perdre de vue l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'article 455 du Code judiciaire qui prévoit que les causes manifestement mal fondées ne sont pas distribuées. Trop souvent, le principe selon lequel l'avocat doit intervenir comme premier juge est oublié. Il appartient en effet à l'avocat de ne pas introduire des causes qui n'ont aucune chance d'aboutir. L'oubli de ce premier devoir de

van de advocaat doordat de advocaten zo talrijk zijn geworden. Voor de verschillende ordes is hier een belangrijke taak weggelegd.

Het lid is overigens van oordeel dat zal moeten worden toegezien op de wijze waarop de bureaus van consultatie en verdediging de zaken onder de advocaten verdelen conform de regels die door de orde zijn opgesteld. In sommige landen stelt men namelijk vast dat bepaalde advocatenverenigingen uitsluitend leven van zaken die door de overheid worden betaald. Een dergelijke evolutie valt te betreuren.

Spreeker merkt tot slot op dat pro deo-zaken voor de advocaten-stagiairs tot nu toe een middel waren om toch nog enige inkomsten te hebben.

Bepaalde balies proberen dit vraagstuk weliswaar op te lossen door de stagemeeester en de stagiair ertoe te verplichten een schriftelijke overeenkomst te sluiten en door een bepaalde vergoeding op te leggen. Het lid verheugt zich over dergelijke maatregelen, omdat anders de toegang tot de balie zou worden afgesloten. Hij vraagt zich dan ook af of die maatregelen, die enkel en alleen gebaseerd zijn op de goede wil van de diverse balies, niet zouden moeten worden vastgelegd, zoals dat het geval is met het voorliggende ontwerp.

Het lid vreest ook voor de invoering van een soort numerus clausus wanneer men nagaat aan hoeveel verplichtingen de stagemeeesters worden onderworpen. Enerzijds is het uitgesloten dat een stagemeeester 7 of 8 stagiairs begeleidt, maar anderzijds mag men de stagevoorwaarden ook niet zo streng maken dat geen enkele stagiair er nog in slaagt zich op de tableau van de Orde te laten inschrijven. Dat knelpunt kan worden opgelost door een veralgemening van de rechtsbijstandverzekering, waardoor met name de vrije keuze van de advocaat kan worden gewaarborgd. Een dergelijke oplossing is binnen het bestek van dit ontwerp moeilijk te verwezenlijken.

Tot slot meent het lid dat het ontwerp ter zake een stap in de goede richting zet.

*
* *

Mevrouw Stengers stelt vast dat het ontwerp geen wijziging aanbrengt in artikel 455, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek. Die paragraaf bepaalt wat volgt :

« Ten einde te voorzien in de bijstand aan minvermogenden, stelt de Raad van de Orde een bureau van consultatie en verdediging in, naar de regels die hij bepaalt.

Kennelijk ongegronde zaken worden niet verdeeld.

De andere zaken worden verdeeld hetzij onder de advocaten-stagiairs, hetzij onder de advocaten ingeschreven op het tableau van de Orde. »

De term « advocaten-stagiairs » is daarin niet geschrapt. Bijgevolg kan de verdeling van de zaken variëren van de ene Raad van de Orde tot de andere. Wanneer behoudsgezind wordt gereageerd, kunnen

l'avocat provient peut-être de l'accroissement de leur nombre. Les différents ordres ont à cet égard une importante mission à remplir.

Le membre estime par ailleurs qu'il y aura lieu de surveiller la manière dont les causes seront distribuées par les bureaux de consultation et de défense entre les avocats, conformément aux règles établies par l'Ordre. Dans certains pays, on constate en effet que certaines associations d'avocats vivent uniquement de causes rémunérées par les pouvoirs publics. Une telle évolution est à déplorer.

L'orateur fait enfin remarquer que jusqu'à présent, un moyen pour les avocats stagiaires de disposer tout de même de quelques revenus résidait dans les affaires pro deo.

Certes, certains barreaux tentent d'apporter une solution à cette problématique en imposant la conclusion d'un contrat écrit entre le maître de stage et le stagiaire ainsi qu'une rémunération déterminée. Le membre applaudit la prise de telles mesures qui autrement fermeraient l'accès au barreau. Il se demande dès lors si ces mesures qui reposent uniquement sur la bonne volonté des différents barreaux ne devraient pas recevoir le même caractère que le présent projet.

Le membre craint également qu'une sorte de numerus clausus ne soit mis en place quand on examine le nombre d'obligations qui sont imposées aux maîtres de stage. Si d'une part, on ne peut admettre qu'un maître de stage ait 7 ou 8 stagiaires, on ne peut d'autre part rendre les conditions de stage trop strictes sous peine de ne plus voir un seul stagiaire parvenir à être inscrit au tableau de l'Ordre. Certes, cette problématique pourrait être résolue par une généralisation de l'assurance assistance en justice qui garantirait notamment la liberté du choix de l'avocat. Une telle solution est difficilement réalisable dans le cadre du présent projet.

En conclusion, le membre estime que le projet constitue un pas positif en cette matière.

*
* *

Mme Stengers constate que le projet ne modifie pas le paragraphe 1^{er} de l'article 455 du Code judiciaire. Ce paragraphe prévoit :

« En vue de pourvoir à l'assistance des personnes dont les revenus sont insuffisants, le conseil de l'Ordre établit un bureau de consultation et de défense, selon les modalités qu'il détermine.

Les causes manifestement mal fondées ne sont pas distribuées.

Les autres causes sont distribuées soit aux avocats stagiaires, soit aux avocats inscrits au tableau de l'Ordre. »

Le terme « stagiaire » n'y a pas été supprimé. En conséquence, la distribution des causes pourra varier d'un conseil de l'Ordre à un autre. Les causes pourront même, dans un esprit de conservatisme être

de zaken zelfs voort uitsluitend aan de advocaten-stagiairs worden toegewezen en nooit aan de anderen. Spreekster vreest derhalve dat dit noodzakelijke ontwerp waarop met ongeduld wordt gewacht, in de praktijk een dode letter zal blijven. Zij vraagt bijgevolg waarom het derde lid van deze paragraaf niet werd geschrapt.

*
* *

De heer Mayeur is van oordeel dat de rechtshulp en de toegang tot de rechtsbedeling een wezenlijk probleem vormen. Er circuleren tal van ideeën en voorstellen betreffende de wijze waarop een echte regeling voor de rechtshulp kan worden ingesteld. Dit ontwerp is in dat opzicht alvast een stap in de goede richting. Het is het resultaat van een initiatief van de balie van Luik dat overtuigend is gebleken.

Het ontwerp maakt het mogelijk het probleem van de kwaliteit van de verdediging van de kansarmen aan te pakken. Ook mensen die over weinig middelen beschikken, moeten door ervaren advocaten kunnen worden verdedigd. Dankzij het ontwerp kan tevens een oplossing worden gevonden voor de onvolledige personeelsbezetting in sommige arrondissementen.

Het lid is verheugd over het onderhavige ontwerp, maar heeft evenwel twee opmerkingen :

1. Hoe kan de bezoldiging van de advocaten worden gewaarborgd, aangezien steeds meer advocaten belast zullen worden met pro deo-zaken ?

2. In de toekomst zal de regering zich enkel tot de ordes kunnen richten om het probleem van de rechtshulp te regelen. Het probleem van de rechtsbedeling heeft niet alleen financiële, maar ook culturele aspecten. De mensen staan huiverig tegenover de justitie, zelfs als die kosteloos is.

*
* *

De heer Vandeurzen is eveneens van oordeel dat in de toekomst het probleem van de rechtshulp moet worden aangepakt, dat evenwel veel ruimer is dan het onderhavige ontwerp. Het ontwerp is niettemin een belangrijke stap en zijn fractie zal het dan ook steunen.

*
* *

Uw rapporteur merkt op dat ons land, net zoals alle Europese landen, kampt met een veelheid van steeds ingewikkelder wet- en regelgevingen.

Tegelijk stellen we vast dat steeds vaker een beroep wordt gedaan op de hoven en rechtbanken om conflicten of geschillen tussen burgers op te lossen. Wanneer een beroep op het gerecht wordt gedaan en wanneer raadgevingen betreffende de interpretaties van de wetten nodig zijn, moet de hulp van deskundi-

toujours distribuées aux seuls avocats stagiaires et jamais aux autres. L'oratrice craint dès lors que dans les faits, ce projet de loi très attendu et nécessaire, ne reste lettre morte. Elle demande en conséquence, la raison pour laquelle l'alinéa 3 de ce paragraphe n'a pas été supprimé.

*
* *

M. Mayeur estime que l'aide légale et l'accès à la justice constituent un problème essentiel. De nombreuses idées et propositions circulent sur la manière dont un véritable système d'aide légale pourrait être instauré. Dans ce cadre, le présent projet va dans le bon sens. Il résulte d'une initiative menée par le barreau de Liège qui s'est révélée concluante.

Le projet permet de rencontrer le problème de la qualité de la défense des plus démunis. Il faut que des avocats chevronnés puissent aussi prendre la défense de ceux qui disposent de peu de moyens. Le projet va également permettre de rencontrer l'insuffisance de cadres dans certains arrondissements.

Tout en se félicitant du présent projet, le membre émet les deux observations suivantes :

1. Comment la rémunération des avocats sera-t-elle garantie vu qu'ils seront plus nombreux à prendre en charge les affaires pro deo ?

2. Dans l'avenir, le gouvernement ne pourra uniquement se référer aux ordres pour régler le problème de l'aide légale. Le problème de l'accès à la justice est non seulement financier mais également culturel. Il règne une crainte vis-à-vis de la justice même quand celle-ci est gratuite.

*
* *

M. Vandeurzen considère également qu'il faudra dans l'avenir s'attaquer au problème de l'aide légale qui est beaucoup plus vaste que le présent projet. Celui-ci constitue néanmoins un pas important et sera dès lors soutenu par son groupe.

*
* *

Le rapporteur observe qu'on assiste dans notre pays comme dans tous les pays d'Europe à une multiplication de législations et de réglementations de plus en plus complexes.

Dans le même temps, on constate un recours de plus en plus fréquent aux cours et tribunaux pour aider à la solution de conflits ou de litiges entre citoyens. Le recours à la justice tout comme l'obtention d'une consultation sur le sens à donner à ces législations nécessite des spécialistes. Le rapporteur

gen worden ingeroepen. Uw rapporteur is van oordeel dat de advocaten daartoe de aangewezen personen zijn, maar ontkent niet dat een aantal organisaties een rol kunnen spelen bij die voorlichting, waarbij de pleidooien echter het monopolie van de advocaten moeten blijven. Die organisaties bieden evenwel niet dezelfde waarborgen op het stuk van de bekwaamheid en de eerbiediging van het beroepsgeheim, of nog, van de eerbiediging van de beroepsdeontologie. Het is derhalve aangewezen de rol van de advocaat in ieders belang op een ernstige en fatsoenlijke wijze te vrijwaren. Men heeft thans de neiging om met betrekking tot de uitoefening van het beroep van advocaat de klemtoon te leggen op een aantal misbruiken uit het verleden die waarschijnlijk nu nog bestaan en ook in de toekomst zullen worden begaan. In ieder vrij beroep, zelfs in die waarvoor een strenge beroepscontrole bestaat, zijn er slechte elementen. Niettemin wordt niet voldoende onderstreept dat veel advocaten op een officieuze manier hulp en bijstand in noodsituaties verlenen.

De voorgestelde hervorming past in een zeer traag ontwikkelingsproces. Sedert de Heilige Lodewijk en gedurende zes eeuwen werden de behoeftigen kosteloos door de advocaten verdedigd. De wet van 30 juni 1889 betreffende de kosteloze rechtsbijstand voorzag in de aanwijzing van pro deo-advocaten in correctionele zaken. Anderzijds werd de wet van 29 juni 1929 betreffende de rechtsbijstand en de procedure *grosso modo* overgenomen door het Gerechtelijk Wetboek van 1967. Consultatie en verdediging werden georganiseerd door de gehele Orde van Advocaten, stagiairs inbegrepen.

In 1980 werd door een werkgroep onder voorzitterschap van emeritus procureur-generaal Krings het voorstel geopperd om die prestaties te bezoldigen.

De discussie spitste zich toen reeds toe op de vraag of uitsluitend de advocaten-stagiairs voor een vergoeding in aanmerking kwamen dan wel of die voor alle advocaten zou moeten gelden.

In 1980 lichtte senator Lallemand de redenen toe waarom die vergoeding destijds niet kon worden toegekend aan de advocaten die ingeschreven waren op het tableau. De regering meende in de eerste plaats hulp te moeten verlenen aan de advocaten-stagiairs die het gros van de pro deo-zaken bepleiten en bij het begin van hun loopbaan doorgaans met zeer grote financiële moeilijkheden kampen.

Bovendien moest men rekening houden met het geringe bedrag van de tegemoetkoming waaraan in een eerste fase gedacht werd (Parlementaire handelingen, Senaat, vergadering van 14 februari 1980).

Met de voor rechtsbijstand bestemde vergoeding was toentertijd immers niet meer dan 30 miljoen frank gemoeid.

Krachtens artikel 455 van het Gerechtelijk Wetboek stellen de Raden van de Orde een bureau van consultatie en verdediging in naar de regels die zij bepalen.

est d'avis que les avocats sont tout indiqués pour ce faire tout en ne niant pas le rôle que peuvent jouer un certain nombre d'organisations pour donner des renseignements, étant entendu qu'un certain monopole de plaidoirie de l'avocat a été maintenu. Ces organisations n'offrent cependant pas les mêmes garanties ni de compétence, ni de respect du secret professionnel ni même de respect d'une déontologie professionnelle. Il échet dès lors de préserver le rôle de l'avocat de manière sérieuse et décente pour chacun. Il existe actuellement une tendance qui met l'accent, en ce qui concerne l'exercice de la profession d'avocat, sur un certain nombre d'abus qui ont été, sont et seront probablement encore commis. Dans toute profession libérale, même celles qui font l'objet d'un contrôle strict sur le plan professionnel, il peut exister de mauvais éléments. Cela étant, on ne souligne pas assez la manière officieuse dont la profession apporte son aide et son assistance face à des situations de détresse.

La réforme qui est proposée s'inscrit dans une évolution très lente. Depuis Saint Louis et pendant six siècles, les indigents ont été défendus gratuitement par les avocats. La loi du 30 juin 1889 sur l'assistance judiciaire gratuite a introduit la désignation d'avocats pro deo en matière correctionnelle. Le Code judiciaire de 1967 a quant à lui reproduit dans ses grandes lignes, la loi du 29 juin 1929 sur l'assistance judiciaire et la procédure. La consultation et la défense ont été organisées par l'ensemble de l'Ordre, avocats stagiaires ou non.

C'est en 1980, sur base des travaux d'un groupe de travail présidé par le procureur général émérite Krings, que l'idée a été lancée d'une rémunération de ces prestations.

La discussion portait déjà à ce moment sur le point de savoir s'il fallait la réserver aux avocats stagiaires ou la partager entre tous les avocats y participant.

En 1980, le sénateur Lallemand précisait les raisons pour lesquelles cette indemnité ne pouvait être accordée à l'époque aux avocats inscrits. Il avait semblé au Gouvernement qu'il convenait d'abord d'aider les avocats stagiaires qui traitaient la très grande majorité des affaires pro deo et qui connaissaient en général de très grandes difficultés financières au début de leur carrière.

Il fallait également tenir compte de la modicité de l'aide qu'il était envisagé de donner dans l'immédiat (Annales parlementaires, Sénat, séance du 14 février 1980).

A cette époque, l'indemnité allouée dans le cadre de l'assistance judiciaire était de 30 millions de francs.

En vertu de l'article 455 du Code judiciaire, les conseils de l'Ordre sont chargés d'organiser un bureau de consultation et défense et d'en déterminer les modalités de fonctionnement.

De zaken, met uitzondering van die welke kennelijk ongegrond zijn, worden verdeeld hetzij onder de advocaten-stagiairs, hetzij onder de advocaten ingeschreven op het tableau van de Orde.

De Orden hebben dus de verantwoordelijkheid erop toe te zien dat al hun leden of alleen de advocaten-stagiairs instaan voor de rechtsbijstand aan minvermogenen.

Er vonden in dat verband tal van discussies plaats over de wijze van verdeling van de zaken waarvoor uiteindelijk een oplossing in de vorm van een puntenstelsel uit de bus kwam (koninklijk besluit van 10 maart 1988).

Aangezien de regeling niet zonder moeilijkheden verliep, heeft de Nationale Orde van Advocaten een nieuw reglement uitgewerkt dat sinds 1 september 1992 van kracht is.

Hoe werkt het systeem ?

De voorwaarden voor toegang worden door een reglement van de Nationale Orde bepaald.

De op een inkomen van 25 000 frank per maand vastgestelde toegankelijkheidsdrempel werd, onder verwijzing naar een objectief criterium, gelijkgesteld met het niet voor beslag vatbare bedrag als bedoeld in artikel 1409, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Dat bedrag werd in 1993 vastgesteld op 27 000 frank en belooft, sinds 1 december 1994, 30 500 frank.

Het reglement van de Nationale Orde bepaalt evenwel dat, wanneer de stagiair aangewezen wordt om rechtsbijstand te verlenen aan een persoon wiens inkomen volgens de bij artikel 1409 van het Gerechtelijk Wetboek voorgeschreven bedragen schommelt tussen het bedrag van het bestaansminimum (20 103 frank per maand) en 30 500 frank, hij de vergoeding van Staatswege geniet, maar aan de voorzitter van het bureau van consultatie en verdediging een matige taxatie van zijn honoraria en de terugbetaling van zijn kosten kan vragen.

Zijn de inkomsten van degenen die rechtsbijstand genieten lager dan het bedrag van het bestaansminimum (20 103 frank), dan kan geen taxatie worden toegestaan : de stagiair ontvangt slechts de door de Staat toegekende vergoeding.

Sommige balies, en meer bepaald die van Brussel, zijn van mening dat het bureau van consultatie en verdediging een advocaat kan aanwijzen voor de personen die zich tot een onthaalcentrum wenden doch wier inkomsten het grensbedrag van 30 500 frank overschrijden; in dat geval kan de aangewezen stagiair geen aanspraak maken op de vergoeding van Staatswege, maar alleen op de door de voorzitter van de balie vastgestelde taxatie van de honoraria en de kosten.

Ook de Luikse balie heeft een initiatief genomen dat aan de oorsprong ligt van het onderhavige ontwerp.

Overwegend dat het huidige systeem van het bureau van consultatie en verdediging niet langer aangepast was, heeft de Raad van de Orde op 6 april 1993 zijn goedkeuring gehecht aan een reglement

Les causes, autres que celles manifestement mal fondées, sont susceptibles d'être distribuées soit à des stagiaires, soit à des avocats inscrits au tableau.

Ce sont donc les Ordres qui assument la responsabilité de faire supporter l'assistance des personnes, dont les revenus sont insuffisants, par l'ensemble de ses membres ou par les seuls stagiaires.

De nombreuses discussions ont porté sur les modalités de répartition qui finalement ont été déterminées selon un système à points (arrêté royal du 10 mars 1988).

Le système mis en place a conduit à un certain nombre de difficultés. En conséquence, l'Ordre national des avocats a élaboré un nouveau règlement en vigueur depuis le 1^{er} septembre 1992.

Comment fonctionne ce système ?

Les conditions d'accès sont déterminées par un règlement de l'Ordre national.

Le seuil d'accessibilité qui avait été fixé à 25 000 francs de revenus par mois vient d'être aligné — par référence à un critère objectif — au minimum insaisissable prévu par l'article 1409, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire. Ce taux avait été fixé à 27 000 francs en 1993 et est actuellement de 30 500 francs (1^{er} décembre 1994).

Le règlement de l'Ordre national prévoit cependant que lorsque le stagiaire est désigné pour assister une personne dont les revenus se situent entre le montant du minimex (20 103 francs par mois) et 30 500 francs suivant les chiffres prévus par l'article 1409 du Code judiciaire, il bénéficie de l'indemnité de l'Etat mais, le cas échéant, il peut demander au président du bureau de consultation et défense une taxation modérée d'honoraires et le remboursement de ses frais.

Si les revenus du bénéficiaire de l'aide judiciaire sont inférieurs au taux du minimex (20 103 francs) aucune taxation ne peut être ordonnée : le stagiaire ne perçoit que l'indemnité octroyée par l'Etat.

Certains barreaux, et en particulier le barreau de Bruxelles, considèrent que le bureau de consultation et défense peut désigner un avocat aux personnes qui s'adressent à un centre d'accueil mais dont les revenus sont supérieurs au plafond de 30 500 francs : dans ce cas, le stagiaire désigné n'a pas droit à l'indemnité de l'Etat mais uniquement à une taxation d'honoraires et de frais effectuée par le président du bureau.

Le barreau de Liège a lui aussi pris une initiative qui constitue l'origine du présent projet.

Considérant que le système actuel du bureau de consultation et de défense n'est plus adapté, le conseil de l'Ordre a voté, le 6 avril 1993, un règlement qui répartit la charge du bureau de consultation et

dat de last van het bureau van consultatie en verdediging verdeelt tussen alle advocaten, stagiairs of ingeschreven op het tableau.

De balie van Luik meent dat het hoog tijd wordt om die in alle overeenkomsten over de rechten van de mens of van de verdediging gehuldigde grondbeginselen in daden om te zetten : vrije keuze van de advocaat, gelijke kansen voor de rechtzoekende, doch tevens verlichting van de last van het bureau van consultatie en verdediging voor de stagiairs en monopolie van de verdediging voor alle beoefenaars van het beroep.

Het experiment loopt sinds 1 januari 1994.

Iedere op het tableau ingeschreven advocaat en iedere stagiair moeten respectievelijk 5 en 10 dossiers voor hun rekening nemen. Zij kunnen zich vrijwillig melden en ermee instemmen dat vaker een beroep op hen wordt gedaan.

De ingeschreven advocaten kunnen, als zij het willen, twee zaken uitsluiten die zij niet wensen te bepleiten. Deze ontwikkeling die de rechtstoegang billijker en gemakkelijker moet maken, kwam ook tot uiting in de cijfers van de begroting van Justitie. Die zijn van 30 miljoen frank in 1984 gestegen tot 212 miljoen frank in 1993-1994 en 316 miljoen frank in 1994-1995.

In dat verband rijst de vraag of de door senator Lallemand in 1980 geopperde zienswijze dat de vergoeding alleen nog behouden zou moeten blijven voor de stagiairs om hen te helpen advocaat te worden, nog altijd relevant is. Ingeschreven worden op het tableau van de Orde betekent echter nog niet automatisch dat men er financieel aanzienlijk op vooruit zal gaan want er zijn veel advocaten wier toestand niet bepaald benijdenswaardig is.

Het gaat hier om een rechtvaardigheidsbeginsel : iedere arbeid moet beloond worden, ongeacht of de advocaat stagiair is dan wel ingeschreven is op het tableau.

Raadpleging van advocaten-stagiairs heeft aangetoond dat ze niet tegen deze nieuwe regeling gekant zijn. Bij sommige balies zijn er maar weinig stagiairs, zodat die snel overbelast geraken. Zo moeten in Veurne en Neufchâteau twee stagiairs alle aanwijzingen voor hun rekening nemen. Uit statistieken is gebleken dat de aanwijzingen in de jeugdsector sinds de inwerkingtreding van de wetswijzigingen ter zake, verdubbeld zijn.

Tot slot stelt de rapporteur dat de voorgestelde hervorming billijk en wenselijk is. Net als de heer Mayeur is hij van mening dat die hervorming maar een eerste stap is in de aanpak van een belangrijker vraagstuk, dat meer structurele hervormingen zal vergen.

*
* *

Ook de heer Landuyt is van oordeel dat over de rechtshulp en de verruiming van de pro deo-regeling

défense entre tous les avocats, stagiaires ou inscrits au tableau.

Le barreau de Liège a estimé qu'il était temps de mettre en œuvre les principes de base proclamés dans toutes les conventions sur les droits de l'homme ou de la défense : le libre choix de l'avocat, l'égalité des chances pour le justiciable mais aussi la réduction de la charge du bureau de consultation et défense pour les stagiaires et le monopole de la défense pour l'ensemble de la profession.

L'expérience fonctionne depuis le 1^{er} janvier 1994.

Chaque avocat inscrit au tableau se doit d'assumer cinq dossiers et chaque stagiaire dix dossiers. Les uns et les autres peuvent se porter volontaires et accepter d'être désignés à un rythme plus soutenu.

Les avocats inscrits peuvent, s'ils le souhaitent, exclure deux matières qu'ils ne souhaitent pas traiter. Cette évolution qui doit permettre un accès plus juste et plus facile à la justice s'est également traduite dans le budget du ministre de la Justice. De 30 millions de francs en 1984, ils sont passés à 212 millions de francs pour les années 1993-1994 et à 316 millions de francs pour les années 1994-1995.

Cela étant, il faut se poser la question de savoir si la réflexion du sénateur Lallemand émise en 1980 reste pertinente à savoir la nécessité de maintenir le paiement d'une indemnité aux seuls avocats stagiaires pour les aider à devenir avocat. L'inscription au tableau de l'Ordre n'entraîne pas automatiquement une amélioration considérable de la situation financière. Nombreux sont les avocats dont la situation n'est pas nécessairement enviable.

Il existe dès lors une question de justice. Tout travail mérite salaire, que l'on soit stagiaire ou inscrit au tableau de l'Ordre.

La consultation des avocats stagiaires a montré qu'ils ne sont pas opposés à ce nouveau système. Dans certains barreaux, ceux-ci sont peu nombreux et peuvent dès lors être rapidement débordés. Ainsi, à Furnes ou à Neufchâteau, deux stagiaires doivent assumer l'ensemble des désignations. Selon des statistiques qui ont été effectuées, les désignations dans le secteur de la jeunesse ont doublé depuis l'entrée en vigueur des modifications législatives en cette matière.

En conclusion, le rapporteur est d'avis que la réforme proposée est juste et souhaitable. Tout comme M. Mayeur, il estime qu'elle ne constitue qu'une étape dans l'examen d'un problème plus important qui appelle des réformes de caractère plus structurel.

*
* *

M. Landuyt considère également qu'un débat plus large pourrait être mené sur l'aide légale et sur l'élar-

een ruimer debat kan worden gevoerd. Over dit ontwerp kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt.

De rapporteur heeft erop gewezen hoe belangrijk het ontwerp voor de advocaten is. Hij veronderstelt dat die verklaring een lapsus is, want de pro deo-regeling is er niet voor de advocaten, maar voor de rechtzoekenden, die de mogelijkheid moeten krijgen te worden bijgestaan door iemand met ervaring.

Het is ook niet verantwoord dat het opschrift van het koninklijk besluit tot regeling van het pro deo-systeem als volgt zou luiden : « koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden van toekenning, het tarief en wijze van uitbetaling van de vergoeding aan de advocaten-stagiairs, in uitvoering van de artikelen 455 en 455bis van het Gerechtelijk Wetboek ». Dat is het doel niet van de pro deo-regeling.

Het lid steunt het ontwerp wel, maar wil voorkomen dat een blancocheque wordt gegeven aan de Nationale Orde van Advocaten, een privé-orgaan.

Ook moet de overheid haar verantwoordelijkheid inzake rechtsbijstand opnemen en ze, in zekere zin, reglementeren. Nu bepaalt artikel 455, § 2, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek wel dat « de Koning (...) bij een in Ministerraad overlegd besluit, na het advies van de Algemene Raad van de Nationale Orde van Advocaten te hebben ingewonnen, de voorwaarden van toekenning, het tarief en de wijze van uitbetaling van de vergoeding (bepaalt) ». Net zoals in het notariaat is spreker van mening dat men de Nationale Orde van Advocaten geen regelgevende bevoegdheid inzake inning, coördinatie en verdeling van de vergoeding mag verlenen. Hij vraagt dan ook dat, als het ontwerp eenmaal is goedgekeurd, de vergoeding en de verdeling ervan door een preciezer koninklijk besluit worden vastgelegd. Hij kondigt aan dat hij een amendement zal indienen waarin wordt bepaald dat het ontwerp niet in werking kan treden vooraleer dat koninklijk besluit zal zijn genomen.

*
* *

De voorzitter kreeg graag wat meer informatie over het statuut van de stagiaires en de voorwaarden voor toegang tot de stage. Uit een brief blijkt dat de balie van Luik voorwaarden zou hebben toegevoegd aan de wettelijke voorwaarden om tot de stage te worden toegelaten, meer bepaald door vooraf een examen te organiseren.

De minister vraagt dat die brief hem zou worden bezorgd, maar wijst er voorts op dat de balies voorwaarden kunnen opleggen om stages met succes af te ronden.

De rapporteur is van mening dat men terecht examens inzake de beroepsbekwaamheid mag organiseren. Dat neemt niet weg dat vele stagiaires, maar ook advocaten, zich afvragen of de inhoud van een aantal examengedeelten een beroepspraktijk een meerwaarde geeft, en of het er niet gewoon op neer komt dat een aantal universiteitsexamens worden overge-

gissement du pro deo. Le présent projet appelle quelques remarques.

Le rapporteur a fait état que le projet était important pour les avocats. Il présume que cette déclaration constitue un lapsus car le système du pro deo n'a pas été instauré pour les avocats mais pour les justiciables qui doivent avoir la possibilité de recevoir l'aide d'une personne expérimentée.

Il n'est également pas sain que l'arrêté royal réglementant le système du pro deo soit intitulé « arrêté royal fixant les conditions d'octroi, le tarif et les modalités de paiement de l'indemnité allouée aux avocats stagiaires, en exécution des articles 455 et 455bis du Code judiciaire ». Tel n'est pas l'objectif du système du pro deo.

Tout en apportant son soutien au projet, le membre veut éviter qu'un chèque en blanc ne soit accordé à l'Ordre national des avocats qui est une institution privée.

Les pouvoirs publics doivent prendre leurs responsabilités également en matière d'assistance légale et même dans un certain sens la réglementer. Certes, l'article 455, paragraphe 2, alinéa 3, du Code judiciaire prévoit que « le Roi, après avoir pris l'avis du conseil général de l'Ordre national des avocats, détermine, par un arrêté délibéré en conseil des ministres, les conditions d'octroi, le tarif et les modalités de paiement de cette indemnité ». Tout comme en matière notariale, l'orateur est d'avis qu'on ne peut donner un pouvoir réglementaire à l'Ordre national des avocats quant à la perception, la coordination et la répartition de l'indemnité. Il demande dès lors que si ce projet est adopté, l'indemnité et sa répartition soient fixées par un arrêté royal plus précis. Il annonce le dépôt d'un amendement prévoyant que le projet ne puisse entrer en vigueur que lorsque cet arrêté royal aura été pris.

*
* *

Le président souhaite obtenir des précisions en ce qui concerne le statut des stagiaires et les conditions d'accès au stage. Selon un courrier, il semblerait que le barreau de Liège ait ajouté des conditions aux conditions légales d'accès au stage en instaurant notamment un examen préalable.

Le ministre, tout en demandant que ce courrier lui soit transmis, rappelle que les barreaux peuvent imposer des conditions quant à la réussite du stage.

Le rapporteur estime qu'il est légitime de prévoir des examens portant sur la capacité professionnelle. Cela étant, la question qui est posée par beaucoup de stagiaires mais aussi d'avocats est de savoir si le contenu d'un certain nombre d'épreuves apporte un plus du point de vue de la pratique professionnelle et s'il ne s'agit pas plus de la répétition de certains

daan. Kennis van de procedurele en deontologische voorschriften moet daarentegen worden getoetst.

2. Antwoord van de vice-eerste minister en minister van Justitie

De minister erkent dat de door het ontwerp ingevoerde hervorming een beperkte draagwijdte heeft. Die hervorming is er pas na uitgebreid overleg gekomen; voorts moeten nog andere maatregelen inzake rechtsbijstand worden uitgewerkt.

Wat het budgettaire aspect van de zaak betreft, is het duidelijk dat als het aantal zaken constant blijft, maar het aantal advocaten belast met pro deo-zaken toeneemt, zulks niet betekent dat de vergoeding zal verminderen; dat zal wel gebeuren als het aantal, aan sommige advocaten toegewezen pro deo-zaken toeneemt. Wat de middelen betreft, voorziet de begroting 1995 in een krediet van 316 miljoen frank. Het meerjarenplan brengt dat bedrag op 500 miljoen frank voor de begroting 1997.

III. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Artikel 1

Amendement n° 1 van mevrouw Stengers c.s. (Stuk n° 1739/2) strekt ertoe het derde lid van § 1 van artikel 455 van het Gerechtelijk Wetboek weg te laten, dat bepaalt dat « de andere zaken (...) hetzij onder de advocaten-stagiairs, hetzij onder de advocaten ingeschreven op het tableau van de Orde (worden verdeeld) ».

De minister merkt op dat men, bij een eventuele schrapping van dit artikel, niet meer weet aan wie die zaken zullen worden toegewezen.

De rapporteur vindt dat de huidige tekst algehele voldoening schenkt en nooit moeilijkheden heeft veroorzaakt. Opheffing ervan dreigt alles ingewikkelder te maken.

Ook *de heer Coveliers* vindt het verkieslijker de vigerende tekst te behouden.

Mevrouw Stengers trekt bijgevolg haar amendement in, maar onderstreept dat het wel degelijk de bedoeling is van de wetgever om de zaken te verdelen, niet om ze uitsluitend aan de stagiairs toe te wijzen.

*
* *

Artikel 1 wordt eenparig aangenomen.

examens universitaires. La connaissance des règles de procédure et de déontologie doit au contraire être contrôlée.

2. Réponse du vice-premier ministre et ministre de la Justice

Le ministre reconnaît le caractère limité de la réforme introduite par le projet. Tout en étant l'aboutissement d'un certain nombre de discussions, d'autres mesures doivent encore être élaborées en matière d'assistance judiciaire.

En ce qui concerne l'aspect budgétaire, il est clair que si le nombre d'affaires reste constant mais que le nombre d'avocats chargé des affaires pro deo augmente, cela ne signifie pas que la rémunération va diminuer mais elle diminuera si le nombre d'affaires pro deo confié à certains avocats augmente. Au niveau des moyens, le budget 1995 prévoit un crédit de 316 millions de francs. Le plan pluriannuel porte ce crédit à 500 millions de francs pour le budget 1997.

III. — DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Article 1^{er}

L'amendement n° 1 de Mme Stengers et consorts (Doc. n° 1739/2) vise à supprimer l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} de l'article 455 du Code judiciaire qui dispose que « les autres causes sont distribuées soit aux avocats stagiaires, soit aux avocats inscrits au tableau de l'Ordre ».

Le ministre fait remarquer qu'en supprimant cet alinéa, on ne sait plus à qui ces causes seront distribuées.

Le rapporteur est d'avis que le texte actuel est tout à fait satisfaisant et n'a jamais entraîné de difficultés. Sa suppression risque de tout compliquer.

M. Coveliers estime également préférable de maintenir le texte actuel.

En conséquence, *Mme Stengers* retire son amendement tout en insistant sur le fait que l'intention du législateur est qu'il y ait une répartition des causes et non une distribution exclusive aux stagiaires.

*
* *

L'article 1^{er} est adopté à l'unanimité.

Art. 2 (nieuw)

Amendement n° 2 van de heer Landuyt c.s. (Stuk n° 1739/2) strekt ertoe een artikel 2 toe te voegen, dat de inwerkingtreding van de wet bepaalt : de wet zou in werking treden op de datum waarop een koninklijk besluit overeenkomstig de procedure bepaald bij de artikelen 455 en 455bis van het Gerechtelijk Wetboek in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

De heer Landuyt preciseert dat zijn amendement geen onoverkomelijke moeilijkheden meebrengt omdat de Nationale Orde van Advocaten al een regeling heeft uitgewerkt, zoals de rapporteur in herinnering heeft gebracht; die regeling zou in een koninklijk besluit moeten worden vervat.

Dat is de strekking van het amendement.

De minister heeft geen bezwaren tegen dat amendement, ook al had hij liever een ruimere formulering gezien, die met name zou stellen dat de wet op de door de Koning bepaalde datum in werking treedt.

De advocaten die geen stagiair meer zijn, riskeren door dit amendement in feite voor onbepaalde tijd geen pro deo-zaken te mogen aanpakken. Het advies van de Nationale Orde van Advocaten moet opnieuw worden ingewonnen, wat enige tijd zal vergen. Het amendement staat bijgevolg haaks op het nagestreefde doel.

De heer Landuyt stipt aan dat die raadpleging snel rond kan zijn. De Nationale Orde van Advocaten beschikt immers nu al over een regeling die alleen maar in een koninklijk besluit moet worden vervat.

Volgens *de minister* hebben de meesten van hen die de beslissingen nemen niet noodzakelijk belang bij een inwerkingtreding van de wet. Soms behoort men een aantal mensen te kunnen beschermen tegen anderen die binnen een organisatie een hervorming willen tegenhouden.

Als de indiener evenwel meer vertrouwen heeft in de Nationale Orde van Advocaten — waarvan hij overigens zegt dat dit orgaan het niet voor het zeggen zou mogen hebben — dan in de wetgevende macht of in een onmiddellijke inwerkingtreding van het ontwerp, zal hij zich daartegen niet verzetten.

*
* *

Amendement n° 2 wordt aangenomen met 8 tegen 2 stemmen en 2 onthoudingen en wordt artikel 2 van de aangenomen tekst.

Het gehele aldus geamendeerde ontwerp wordt eenparig aangenomen.

De rapporteur,

A. DUQUESNE

De voorzitter,

Y. YLIEFF

Art. 2 (nouveau)

L'amendement n° 2 de M. Landuyt et consorts (Doc. n° 1739/2) tend à introduire un second article déterminant l'entrée en vigueur de la loi. Celle-ci entrerait en vigueur à la date de la publication au *Moniteur belge* d'un arrêté royal pris conformément à la procédure prévue aux articles 455 et 455bis du Code judiciaire.

M. Landuyt précise que son amendement n'entraînera pas de grandes difficultés étant donné que l'Ordre national des avocats a déjà élaboré un règlement, ainsi que l'a rappelé le rapporteur. Ce règlement devrait être repris dans un arrêté royal.

Telle est la portée de l'amendement.

Le ministre n'émet pas d'objections à l'encontre de cet amendement même s'il aurait préféré une formulation plus large prévoyant que la loi entre en vigueur à la date prévue par le Roi.

En réalité, cet amendement risque de retarder indéfiniment la prise en charge par les avocats non stagiaires des affaires pro deo. L'avis de l'Ordre national des avocats va devoir être redemandé, ce qui nécessitera un certain temps. L'amendement va dès lors à l'encontre de l'objectif recherché.

M. Landuyt fait valoir que cette consultation pourra être rapidement réalisée vu que l'Ordre national des avocats dispose déjà d'un règlement qu'il suffit de reprendre dans un arrêté royal.

Le ministre est d'avis que la plupart de ceux qui décident n'ont pas nécessairement intérêt à ce que la loi entre en vigueur. Il faut parfois pouvoir protéger les personnes contre celles qui à l'intérieur d'une organisation, veulent contrer une réforme.

Cela étant, si l'auteur a plus confiance dans l'Ordre national des avocats dont il affirme par ailleurs qu'il n'est pas l'institution qui devrait avoir le pouvoir, que dans le pouvoir exécutif ou dans une entrée en vigueur immédiate du projet, il ne s'opposera pas.

*
* *

L'amendement n° 2 est adopté par 8 voix contre 2 et 2 abstentions et devient l'article 2 du texte adopté.

L'ensemble du projet, ainsi amendé est adopté à l'unanimité.

Le rapporteur,

A. DUQUESNE

Le président,

Y. YLIEFF