

|  |
|--|
| Rolnummer 6250                         |
| Arrest nr. 71/2017<br>van 15 juni 2017 |

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen over de wet van 4 maart 2013 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013, de wet van 24 juni 2013 houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 en artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand, gesteld door de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnis van 25 juni 2015 in zake de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » en anderen tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 20 juli 2015, heeft de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schenden de wet van 4 maart 2013 ‘ houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 ’, tweede bijgevoegde tabel, sectie 12, afdeling 56, punt 1 ‘ Gerechtelijke bijstand ’, en de wet van 24 juni 2013 ‘ houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 ’, tweede bijgevoegde tabel, sectie 12, afdeling 56, punt 1 ‘ Gerechtelijke bijstand ’, door de begroting van de juridische bijstand met betrekking tot de prestaties van de tweedelijnsadvocaten voor het jaar 2011-2012 vast te stellen op respectievelijk 70 789 000 euro en 5 888 000 euro, namelijk een maximumbedrag voor toegestane uitgaven van 76 677 000 euro, artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, in zoverre die bepalingen een aanzienlijke achteruitgang van het recht op juridische bijstand doen ontstaan door de waarde van het punt betreffende de vergoeding van de tweedelijnsadvocaten die de openbare dienst van de juridische bijstand verstrekken, te beperken tot een bedrag van 25,76 euro in plaats van 28,03 euro (geïndexeerde waarde van het punt vastgesteld op 26,91 euro voor het voorgaande gerechtelijk jaar) ? »;

2. « Schendt artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 23 november 1998 ‘ betreffende de juridische bijstand ’, door de Koning niet ertoe te verplichten het bedrag van de vergoedingen van de advocaten die juridische tweedelijnsbijstand verstrekken vast te stellen in samenhang met het aantal van hun prestaties en door het de Koning aldus mogelijk te maken een begroting in de vorm van een ‘ gesloten enveloppe ’ vast te stellen om die verstrekkers te vergoeden, artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, in zoverre die bepaling vereist dat de wetgever de essentiële elementen die het recht op juridische bijstand waarborgen, zelf moet vaststellen en niet toestaat dat aan de Koning de mogelijkheid wordt gelaten om een aanzienlijke achteruitgang in de bescherming van die fundamentele vrijheid door te voeren door de waarde van het punt ‘ Gerechtelijke bijstand ’ te bepalen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de « Ordre des barreaux francophones et germanophone », Catherine Legein, Virginie Roos, Hélène Malfrère, Loïc Anciaux de Faveaux, Serge Mascart, Elvira Heyen, Sylvie Guimin, Karine Trimboli, Jean François Moniotte, François-Xavier Groulard, David Lefevre en Dimitri Soblet, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Kaiser, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Schaffner, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 21 december 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en A. Alen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat,

behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 18 januari 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van sommige partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 17 januari 2017 de dag van de terechtzitting bepaald op 8 februari 2017.

Op de openbare terechtzitting van 8 februari 2017 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Kaiser, voor de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » en anderen;

. Mr. P. Schaffner, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en A. Alen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

Bij beschikking van 16 februari 2017 heeft voorzitter J. Spreutels de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de debatten heropend en de dag van de terechtzitting bepaald op 8 maart 2017.

Op de openbare terechtzitting van 8 maart 2017 :

- zijn verschenen :

. Mr. M. Kaiser, voor de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » en anderen;

. Mr. P. Schaffner, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en A. Alen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Bij dagvaarding van 24 mei 2013 verzoeken de « Ordre des barreaux francophones et germanophone », alsook twaalf advocaten die zijn ingeschreven op een lijst met advocaten die prestaties in het kader van de

juridische tweedelijnsbijstand wensen te verrichten, de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel om de Staat te veroordelen tot het vergoeden van de schade die zij zouden hebben geleden wegens de ontstentenis van met name budgettaire maatregelen die de waarde van het « punt » die als berekeningsbasis dient voor het bedrag van de vergoedingen die aan die advocaten zijn uitbetaald voor prestaties die het voorwerp van een verslag aan een bureau voor juridische bijstand tijdens het gerechtelijk jaar 2011-2012 hebben uitgemaakt, kunnen behouden op het niveau van de waarde van het « punt » die in aanmerking is genomen voor de vergoeding van dergelijke prestaties die het voorwerp van een verslag tijdens het vorige gerechtelijk jaar hadden uitgemaakt.

Bij vonnis van 6 november 2014 is de Rechtbank van oordeel dat de ingestelde aansprakelijkheidsvordering in essentie ertoe strekt de geldigheid van de wet van 4 maart 2013 « houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 » en die van de wet van 24 juni 2013 « houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 » in het geding te brengen, in zoverre die twee wetten niet in voldoende kredieten voorzien om de waarde van het « punt » op het gewenste niveau te behouden. Zij beveelt dan ook de heropening van de debatten om het de partijen mogelijk te maken zich uit te spreken over de relevantie en de formulering van een eventuele prejudiciële vraag die over de grondwettigheid van de voormelde algemene uitgavenbegroting aan het Hof moet worden gesteld.

Bij de verwijzingsbeslissing is de Rechtbank van oordeel dat het opportuun is om, op verzoek van de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » en van de twaalf eisende advocaten, de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen aan het Hof te stellen.

### III. *In rechte*

- A -

A.1. De « Ordre des barreaux francophones et germanophone » en de twaalf advocaten merken vooraf op dat door de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel niet kon worden vastgesteld of de vermindering van het bedrag waarin is voorzien voor de vergoeding van de prestaties inzake juridische tweedelijnsbijstand die het voorwerp van een verslag tijdens het gerechtelijk jaar 2011-2012 hebben uitgemaakt, voortvloeide uit de wet van 4 maart 2013 « houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 » en uit de wet van 24 juni 2013 « houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 » of uit artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek.

*Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

*Wat het standpunt van de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » en van de advocaten betreft*

A.2. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

A.3.1. In theorie wordt de algemene uitgavenbegroting van een jaar aangenomen vóór het begin van dat jaar, maar in de praktijk wordt zij pas na het begin ervan goedgekeurd.

Het totale bedrag van de « punten » die zijn toegekend op basis van de verslagen die tijdens het gerechtelijk jaar 2011-2012 aan de bureaus voor juridische bijstand zijn bezorgd door advocaten die prestaties inzake juridische tweedelijnsbijstand hebben verricht, was minstens sedert 31 januari 2013 bekend, zodat de auteurs van de wet van 4 maart 2013 en van de wet van 24 juni 2013 met kennis van zaken kredieten voor een bedrag waarbij de waarde van het « punt » tot 25,76 euro wordt beperkt, in de algemene uitgavenbegroting van het jaar 2013 hebben ingeschreven met het oog op het vergoeden van dat soort van prestaties.

A.3.2. De wet van 4 maart 2013 en de wet van 24 juni 2013, eventueel in samenhang gelezen met artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek, brengen een vermindering van de waarde van het « punt » met zich mee die als berekeningsbasis dient voor de vergoeding van de prestaties inzake juridische tweedelijnsbijstand die het voorwerp hebben uitgemaakt van een verslag dat tijdens het gerechtelijk jaar 2011-2012 door een advocaat is bezorgd.

Die vermindering van de vergoeding voor dat soort van prestaties, ten opzichte van het vorige jaar, heeft tot gevolg dat het aantal advocaten afneemt die beschikbaar blijven om prestaties inzake juridische tweedelijnsbijstand te verrichten, in het bijzonder in zaken die een bijzonder hoog aantal werkuren vereisen (echtscheiding, regularisatie van de administratieve situatie van een vreemdeling, dringend beroep bij de Raad van State, sommige strafzaken, enz.). Die vermindering van de vergoeding kan ook de kwaliteit van de door de beschikbare advocaten verrichte prestaties aantasten. De vermindering van het bedrag van de aan de advocaten uitbetaalde vergoedingen vormt dus een achteruitgang in de bescherming van het recht op juridische bijstand van de meest behoeftige rechtzoekenden.

De algemene uitgavenbegrotingen die voor het jaar 2014 en voor het jaar 2015 zijn aangenomen, versterken die achteruitgang.

A.3.3. De in A.3.2 beschreven achteruitgang in de bescherming van het recht op juridische bijstand is aanzienlijk.

De waarde van het « punt » dat wordt gebruikt voor de vergoeding van de prestaties inzake juridische bijstand die het voorwerp hebben uitgemaakt van een verslag dat tijdens het gerechtelijk jaar 2010-2011 is bezorgd, was vastgesteld op 26,91 euro. Enkel rekening houdend met de algemene prijsontwikkeling, had de waarde van dat « punt » voor het volgende jaar op 28,03 euro moeten worden vastgelegd. De minister van Justitie heeft de waarde van het « punt », voor de prestaties van advocaten die verband houden met het gerechtelijk jaar 2011-2012, evenwel vastgesteld op 25,76 euro.

Die waardevermindering brengt dus reeds een daling van de koopkracht van de betrokken advocaten van meer dan 4 pct. met zich mee, indien geen rekening wordt gehouden met de algemene prijsontwikkeling. Die vermindering blijkt des te minder verwaarloosbaar te zijn indien de weerslag wordt overwogen die een vermindering van dezelfde orde van de voor de bezoldiging van de magistraten en van de griffiers van de rechterlijke macht bestemde begrotingskredieten zou kunnen hebben.

De verhoging van het totale bedrag van het voor de vergoeding van de prestaties inzake juridische tweedelijnsbijstand bestemde begrotingskrediet volstaat niet om de hiervoor beschreven achteruitgang zijn aanzienlijk karakter te ontnemen.

Overigens, bij gebrek aan een maatregel ter compensatie van de achteruitgang waarvan sprake is in A.3.2, is zelfs een onaanzienlijke achteruitgang in de bescherming van het recht op juridische bijstand onvermijdbaar met de *standstill*-vereiste die uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit.

A.3.4. De enige dwingende reden van algemeen belang die is aangevoerd om de aanzienlijke vermindering van het niveau van bescherming van het recht op juridische bijstand die uit de wet van 4 maart 2013 en uit de wet van 24 juni 2013 voortvloeit, te verantwoorden, namelijk de noodzaak om te besparen, doorstaat de evenredigheidstoets niet.

Het bedrag dat in de algemene uitgavenbegroting is ingeschreven met het oog op het vergoeden van de prestaties inzake juridische tweedelijnsbijstand, is relatief klein vergeleken met andere begrotingskredieten ten aanzien van het belang van de door de advocaten verzekerde openbare dienst van de juridische bijstand. Elke vermindering van dat bedrag tast de werking van die openbare dienst echter wezenlijk aan. Rekening houdend met de waarde van het « punt » die meestal in aanmerking wordt genomen en met de beheerskosten van een advocatenkantoor, brengt de behandeling van bepaalde dossiers de advocaat niets op, wanneer zij hem geen geld kost.

Bovendien worden met de aanzienlijke vermindering van het niveau van bescherming van het recht op juridische bijstand die uit de wet van 4 maart 2013 en uit de wet van 24 juni 2013 voortvloeit, de verbintenissen niet nageleefd die door de federale overheid zijn aangegaan, onder meer bij de ondertekening van het protocol van 12 januari 2010 dat met de « *Ordre des barreaux francophones et germanophone* » en met de Orde van Vlaamse balies is gesloten, waarbij de toegang van allen tot het gerecht dient te worden gewaarborgd via een billijke vergoeding van de advocaten die prestaties inzake juridische tweedelijnsbijstand verrichten.

Rekening houdend met het bestaan van mechanismen die het mogelijk maken om de kwaliteit van de prestaties inzake juridische tweedelijnsbijstand te controleren en te verzekeren en rekening houdend met de reeds genomen maatregelen om onrechtmatige vergoedingen van advocaten te vermijden, zou geen enkele andere

reden van algemeen belang de aanzienlijke vermindering van het niveau van bescherming van het recht op juridische bijstand die uit de bestreden wetsbepalingen voortvloeit, kunnen verantwoorden.

*Wat het standpunt van de Ministerraad betreft*

A.4. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

A.5. In hoofddorde brengen de wet van 4 maart 2013 en de wet van 24 juni 2013 geen achteruitgang in de bescherming van het recht op juridische bijstand met zich mee.

De begunstigden van het bij artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet erkende recht op juridische bijstand zijn personen die niet over voldoende middelen beschikken om de erelonen en kosten van hun eigen verdediging te financieren, en niet de advocaten die prestaties inzake juridische tweedelijnsbijstand voor die personen verrichten.

De vermindering van de waarde van het « punt » die als berekeningsbasis heeft gediend voor de vergoedingen die aan de advocaten zijn uitbetaald wegens prestaties die tijdens het gerechtelijk jaar 2011-2012 het voorwerp van een verslag hebben uitgemaakt, is niet van dien aard dat zij een vermindering van het niveau van bescherming van het recht op juridische bijstand veroorzaakt, niet alleen omdat die waardevermindering ten opzichte van het vorige jaar maar iets meer dan 4 pct. bedraagt, maar ook omdat zij de hoogte aantast van de vergoeding voor prestaties inzake juridische tweedelijnsbijstand die zelfs vóór de in het geding zijnde waardevermindering zijn verricht. Uit de evolutie, tussen het gerechtelijk jaar 1998-1999 en het gerechtelijk jaar 2012-2013, van het aantal door de bureaus voor juridische bijstand geopende dossiers en van het aantal advocaten die prestaties in dat kader wensen te verrichten, blijkt geen achteruitgang in de kwaliteit van die prestaties of vermindering van het aantal vrijwillige advocaten die door de bestreden wetsbepalingen zou zijn veroorzaakt.

A.6. In ondergeschikte orde kan een eventuele achteruitgang in de bescherming van het recht op juridische bijstand die voortvloeit uit de waardevermindering van het « punt » dat wordt gebruikt voor de berekening van de vergoeding voor de prestaties van advocaten die tijdens het gerechtelijk jaar 2011-2012 het voorwerp van een verslag hebben uitgemaakt, niet als aanzienlijk worden beschouwd, rekening houdend met het feit dat die vermindering nauwelijks meer dan 4 pct. bedraagt van de waarde van het « punt » die verband houdt met het vorige gerechtelijk jaar.

Geen enkele regel die ertoe strekt de berekeningswijze van het « punt » te bepalen, voorziet erin de algemene prijsontwikkeling van jaar tot jaar in aanmerking te nemen.

Bovendien is het bedrag van de begrotingskredieten die zijn bestemd voor het vergoeden van de advocaten die instaan voor wat thans als juridische tweedelijnsbijstand wordt aangemerkt, sedert bijna 30 jaar voortdurend aan het toenemen. Die toename is zo groot dat zij het de voorbije 15 jaar mogelijk heeft gemaakt een erg sterke waardevermindering van het « punt » te vermijden, door het mechanische effect van de gelijktijdige en exponentiële stijging van het aantal beslissingen tot toekenning van juridische bijstand door de bureaus voor juridische bijstand, en dus van de toename van het totale aantal « punten » die aan de aangestelde advocaten zijn toegekend.

A.7. In uiterst ondergeschikte orde berust een eventuele aanzienlijke achteruitgang in de bescherming van het recht op juridische bijstand die uit de waardevermindering van het « punt » ingevolge de wet van 4 maart 2013 en de wet van 24 juni 2013 voortvloeit, op een reden van algemeen belang.

De huidige budgettaire beperkingen van de Staat, die onder meer door de economische crisis zijn ontstaan, verklaren waarom de federale overheid, binnen de context van een exponentiële stijging van het aantal beslissingen tot toekenning van juridische bijstand door de bureaus voor juridische bijstand, geen begroting kan aannemen waarbij het behoud van de waarde van het « punt » van jaar tot jaar wordt gewaarborgd.

Bovendien is een waardevermindering van het « punt » met iets meer dan 4 pct. in die omstandigheden des te minder onevenredig daar de voor het vorige jaar in aanmerking genomen waarde van het « punt » de hoogste was sedert de hervorming van de juridische bijstand bij de wet van 23 november 1998 « betreffende de juridische bijstand ».

Ten slotte voorziet het regeerakkoord van 10 oktober 2014 in een hervorming van de juridische bijstand waardoor het voortbestaan van het systeem en het behoud van de toegang tot het gerecht voor de meest behoeftigen via een duurzame herfinanciering kunnen worden verzekerd.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

*Wat het standpunt van de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » en van de advocaten betreft*

A.8. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

A.9. Artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek zou in die zin kunnen worden geïnterpreteerd dat het de Koning machtigt om, zoals Hij bij artikel 2, 3°, van het koninklijk besluit van 20 december 1999 « houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand » heeft gedaan, te voorzien in een wijze van vergoeding van de advocaten die prestaties in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand hebben verricht, los van het aantal en de omvang van die prestaties, die wordt geregeld in het kader van een « gesloten enveloppe ».

Aldus geïnterpreteerd vertoont artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek een intrinsieke lacune in de wetgeving die kan leiden tot een schending van artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet (om de in A.3.2 tot A.3.4 uiteengezette redenen), aangezien de te ruime machtiging aan de Koning de vermindering, van gerechtelijk jaar tot gerechtelijk jaar, van de waarde van het « punt » die als berekeningsbasis dient voor de vergoeding van de advocaten die prestaties in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand hebben verricht, niet verhindert.

*Wat het standpunt van de Ministerraad betreft*

A.10.1. In hoofdorde behoeft de prejudiciële vraag geen antwoord omdat zij zonder voorwerp is.

De vermeende inbreuk op artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet vloeit niet voort uit artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek.

A.10.2. In die wetsbepaling is niets terug te vinden over de wijze waarop de waarde moet worden bepaald van het « punt » dat wordt toegekend aan de advocaten die prestaties in het kader van de juridische bijstand hebben verricht. Zij vereist niet dat het vaststellen van de begroting waarin voor de vergoeding van die prestaties moet worden voorzien, een gesloten enveloppe moet zijn of dat daarbij rekening moet worden gehouden met het totale bedrag van de definitief toegekende punten.

A.10.3. In tegenstelling tot hetgeen in de prejudiciële vraag wordt gesuggereerd, is het niet de vermeende machtiging aan de Koning om een dergelijke begroting vast te stellen die de bescherming van het recht op juridische bijstand aanzienlijk vermindert. De bestaanbaarheid van het systeem voor de vergoeding van de voormelde prestaties van advocaten met artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet hangt immers enkel af van de door de wetgevende macht vrijgemaakte budgettaire middelen en niet van de bewegingsvrijheid die aan de uitvoerende macht wordt gelaten. De berekeningswijze van de waarde van het « punt », zoals vastgesteld bij artikel 2, 3°, van het koninklijk besluit van 20 december 1999, belet de wetgevende macht trouwens geenszins om een begroting goed te keuren die een constante vergoeding van de in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand verrichte prestaties van advocaten mogelijk maakt.

In tegenstelling tot hetgeen ook in de prejudiciële vraag wordt gesuggereerd, zou de inaanmerkingneming van het aantal in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand verrichte prestaties van advocaten op het ogenblik dat het totale bedrag wordt bepaald van het begrotingskrediet dat is bestemd om ze te vergoeden, het niet mogelijk maken een aanzienlijke vermindering van de bescherming van het recht op juridische bijstand te vermijden, aangezien de budgettaire middelen mogelijk niet zouden volstaan.

A.11.1. In ondergeschikte orde dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.11.2. Boek III*bis* (« Juridische eerste- en tweedelijnsbijstand ») van deel II (« Rechterlijke organisatie ») van het Gerechtelijk Wetboek bevat de essentiële elementen van het recht op juridische bijstand van de rechtzoekenden.

Bovendien wordt niet aangetoond dat de waardevermindering van het « punt », dat in aanmerking wordt genomen om de hoogte van de vergoeding van de in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand verrichte prestaties van advocaten te bepalen, een aanzienlijke vermindering van de bescherming van dat recht met zich mee zou brengen.

A.11.3. Artikel 23 van de Grondwet ontzegt de wetgevende macht geen ruime beoordelingsmarge bij het bepalen van het mechanisme om die prestaties van advocaten te vergoeden.

In artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek worden het beginsel en de basisregels van dat mechanisme omschreven. Het schendt de Grondwet niet, in zoverre de bewegingsvrijheid die het aan de Koning laat om de maatregelen ter uitvoering van die regels vast te stellen, Hem de mogelijkheid heeft geboden om de in artikel 2, 3°, van het koninklijk besluit van 20 december 1999 beschreven berekeningswijze van het punt aan te nemen.

A.11.4. Artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek kan niet in die zin worden geïnterpreteerd dat het de Koning ertoe machtigt maatregelen te nemen die onbestaanbaar zijn met artikel 23 van de Grondwet en die het bedrag kunnen beperken van de globale toekenning van budgettaire middelen die zijn bestemd voor het vergoeden van de voormelde prestaties van advocaten.

- B -

B.1.1. « Juridische eerstelijnsbijstand » neemt « de vorm [aan] van praktische inlichtingen, juridische informatie, een eerste juridisch advies of de verwijzing naar een gespecialiseerde instantie of organisatie », terwijl « juridische tweedelijnsbijstand » wordt « verleend aan een natuurlijke persoon in de vorm van een omstandig juridisch advies », in de vorm van « bijstand al dan niet in het kader van een procedure » of in de vorm van « bijstand bij een geding » (artikel 508/1, 1° en 2°, van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 23 november 1998 « betreffende de juridische bijstand »).

Juridische tweedelijnsbijstand wordt verleend door de advocaten die in dat kader prestaties wensen te verrichten, en wordt georganiseerd door het bureau voor juridische bijstand dat bij elke balie is ingesteld (artikel 446*bis*, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 23 november 1998; artikel 508/7, eerste en derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 23 november 1998, vóór de wijziging ervan bij artikel 3 van de wet van 6 juli 2016 « tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand »).



Die advocaten moeten geregeld aan het bureau voor juridische bijstand verslag doen (artikel 508/11, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 23 november 1998).

B.1.2. Het Rijk kent vergoedingen toe aan de advocaten voor hun prestaties inzake juridische tweedelijnsbijstand, « onder de in artikel 508/19 bedoelde voorwaarden » (artikel 446*bis*, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 23 november 1998).

Artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 23 november 1998 en gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 21 april 2007 « betreffende de verhaalbaarheid van de erelonen en de kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat », bepaalde, vóór de wijziging ervan bij artikel 9 van de wet van 6 juli 2016 :

« § 1. De advocaat int de aan de begunstigde toegekende rechtsplegingsvergoeding.

§ 2. De advocaten belast met de gedeeltelijk of volledig kosteloze juridische tweedelijnsbijstand doen verslag aan het bureau over elke behandelde zaak waarvoor zij in dit raam prestaties hebben verricht. Dit verslag vermeldt eveneens de door de advocaat geïnde rechtsplegingsvergoeding.

Het bureau kent voor die prestaties aan de advocaten punten toe en het doet hierover verslag aan de stafhouder.

De stafhouder deelt het totaal van de punten van de balie mee aan de in artikel 488 bedoelde overheden die het totaal van de punten van alle balies meedelen aan de Minister van Justitie.

§ 3. Zodra hij de mededeling heeft ontvangen van de informatie bedoeld in § 2, kan de Minister van Justitie een controle laten uitvoeren op de wijze die hij bepaalt na raadpleging van de in artikel 488 bedoelde overheden. Hij gelast de betaling van de vergoeding aan die overheden die via de Ordes van Advocaten voor de verdeling ervan zorgen ».

De « in artikel 488 [van het Gerechtelijk Wetboek] bedoelde overheden » zijn de « Ordre des barreaux francophones et germanophone » en de Orde van Vlaamse balies.

B.1.3. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 december 1999 « houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand », gewijzigd bij artikel 1 van het

koninklijk besluit van 19 juli 2006, bepaalde, vóór de wijziging ervan bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 :

« De voorwaarden voor de toekenning, het tarief en de wijze van uitbetaling van de vergoeding omschreven in artikel 508/19, van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand, worden als volgt bepaald :

1° Het bureau voor juridische bijstand verleent aan de advocaten punten voor iedere aanwijzing of ambtshalve toevoeging ingevolge de artikelen 508/9 en 508/21 van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 23 november 1998, waarvoor de advocaten aantonen dat zij tijdens het afgelopen gerechtelijk jaar of tijdens de voorgaande jaren werkelijk prestaties hebben verricht. Het bureau baseert zich in dit verband op het verslag bedoeld in de artikelen 508/11 en 508/19, § 1, eerste lid, van hetzelfde Wetboek, ingevoegd bij dezelfde wet.

De punten worden per prestatie verleend op grond van een lijst met de punten die voor bepaalde prestaties worden aangerekend. De minister stelt de lijst op voorstel van de Nationale Orde van Advocaten vast.

In alle gevallen kan het Bureau voor Juridische Bijstand, op grond van een behoorlijk gemotiveerde beslissing, het aantal punten herleiden, in functie van de verstrekte prestatie.

Er kunnen geen punten worden toegekend wanneer de stafhouder of het bureau voor juridische bijstand een advocaat aanwijst in gevallen waarin de artikelen 508/9 en 508/21 van hetzelfde Wetboek niet van toepassing zijn;

2° de stafhouders bezorgen aan de overheden bedoeld in artikel 488 van hetzelfde Wetboek voor 31 oktober van elk jaar, op de formulieren welke die overheden ter beschikking stellen, een lijst van de advocaten die de prestaties bedoeld in 1°, eerste lid, hebben verricht, waarbij voor elke prestatie opgave moet worden gedaan van :

a) per aanwijzing en per ambtshalve toevoeging :

- de identiteit en de woonplaats van de bijgestane persoon;
- de punten toegekend wegens prestaties verricht ten aanzien van personen die volledige bijstand genieten;
- de punten toegekend wegens prestaties verricht ten aanzien van personen die gedeeltelijke bijstand genieten, evenals het bedrag van de betaalde erelonen;

b) het totaal van de punten en van de bedragen bedoeld in a).

De stafhouders vermelden eveneens voor de gehele balie het totaal van de punten en van de bedragen bedoeld in b);

3° aan de hand van het totale aantal punten dat alle advocaten van het Rijk hebben behaald en van het bedrag bestemd voor de vergoedingen dat ingeschreven is op de begroting van het jaar waarin het betrokken gerechtelijk jaar eindigt, doen de overheden bedoeld in

artikel 488 van hetzelfde Wetboek, voor 1 februari van elk jaar, voor het gehele Rijk een voorstel aan de minister betreffende de berekening van de waarde van één punt.

In dit voorstel is de waarde van één punt gelijk aan het totale bedrag van de vergoedingen ingeschreven op de begroting vermeerderd met het totale bedrag van de gedeeltelijke betalingen van de erelonen gedeeld door het totale aantal van de punten van de advocaten.

Tenslotte delen de overheden bedoeld in artikel 488 van hetzelfde Wetboek, eveneens per balie en voor het gehele Rijk, aan de minister de gegevens mee die zijn omschreven in artikel 2, 2<sup>o</sup>, a, tweede en derde streepje;

4<sup>o</sup> na controle bepaalt de minister het totale bedrag van de vergoedingen en stelt hij de waarde vast van één punt. Hij geeft de overheden bedoeld in artikel 488 van hetzelfde Wetboek hiervan kennis en betaalt hen het bedrag van de vergoeding uit;

5<sup>o</sup> op basis van de beslissing van de minister, delen de overheden bedoeld in artikel 488 van hetzelfde Wetboek aan ieder stafhouder volgende gegevens mee :

a) voor de gehele balie, het bedrag waarop de advocaten recht hebben, onder voorbehoud van de toepassing van artikel 6;

b) per advocaat, voor de juridische bijstand aan personen die volledige bijstand genieten, de vergoeding waarop hij recht heeft, onder voorbehoud van de toepassing van artikel 6, zijnde het aantal punten die de betrokkene heeft behaald, vermenigvuldigd met de waarde van één punt;

c) per advocaat, voor de juridische bijstand aan personen die gedeeltelijke bijstand genieten, de vergoeding waarop hij recht heeft, onder voorbehoud van de toepassing van artikel 6, zijnde het aantal punten die de betrokkene heeft behaald vermenigvuldigd met de waarde van één punt en verminderd met het bedrag van de erelonen die hij heeft ontvangen.

Terzelfder tijd maken de overheden omschreven in artikel 488 van hetzelfde Wetboek de bedragen bedoeld in a) over op een bijzondere rekening die elke balie daartoe onder de rubriek ' vergoeding advocaten ' opent;

6<sup>o</sup> elke balie verdeelt de bedragen bedoeld in 5<sup>o</sup> die de overheden bedoeld in artikel 488 van hetzelfde Wetboek hebben overgemaakt, onder de advocaten;

7<sup>o</sup> iedere aanwijzing of ambtshalve toevoeging wordt slechts eenmaal vergoed, hetzij bij het einde van de prestatie, hetzij wanneer het bureau voor juridische bijstand de advocaat van de aanwijzing of van de ambtshalve toevoeging ontheft ».

De in de voormelde tekst bedoelde minister is de minister van Justitie (artikel 1, eerste streepje, van het koninklijk besluit van 20 december 1999).

Het gerechtelijk jaar begint op 1 september en eindigt op 30 juni (artikel 334, eerste lid, eerste zin, van het Gerechtelijk Wetboek).

B.2. De begroting van de Federale Overheidsdienst Justitie, die is uitgewerkt in tabel 2 die als bijlage bij de wet van 4 maart 2013 « houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 » is gevoegd, voorziet, in het kader van activiteit 11 (« Goederen en diensten ») van programma 1 (« Gerechtelijke bijstand ») van organisatieafdeling 56 (« Gewone rechtsmachten »), in een vastleggingskrediet ter waarde van 70 789 000 euro voor de basisallocatie « Vergoedingen van de advocaten belast met de gerechtelijke bijstand ».

In tabel 2 die als bijlage bij de wet van 24 juni 2013 « houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 » is gevoegd, wordt dat krediet met een bedrag van 5 888 000 euro verhoogd.

*Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

B.3. Uit het aan het Hof overgezonden dossier en uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag blijkt dat het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid, met artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, van de bedragen van de kredieten die bij de wet van 4 maart 2013 en bij de wet van 24 juni 2013 tegenover basisallocatie 56.11.34.41.45 van de begroting van de Federale Overheidsdienst Justitie zijn ingeschreven, in zoverre, door de waarde van het punt waarvan sprake is in de voormelde artikelen 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek en 2 van het koninklijk besluit van 20 december 1999, tot 25,76 euro te beperken, de bedragen van de voormelde kredieten het recht op juridische bijstand van de personen die prestaties hebben genoten die door een advocaat in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand zijn verricht en die het voorwerp hebben uitgemaakt van een verslag dat die advocaat tijdens het gerechtelijk jaar 2011-2012 aan het bureau voor juridische bijstand heeft bezorgd, aanzienlijk zouden verminderen.

B.4.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

2° het recht op [...] sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

[...] ».

B.4.2. Door het recht op juridische bijstand vast te leggen in het voormelde artikel 23, derde lid, 2°, naast het recht op sociale en geneeskundige bijstand, beoogde de Grondwetgever in eerste instantie «de mens in nood te beschermen». Volgens de parlementaire voorbereiding

« [beoogt] het artikel [...] echter meer, nl. een groter welzijn. Het gebrek aan juridische kennis of maatschappelijke weerbaarheid mag de particulier het genot van een recht niet ontnemen noch hem de formulering van een verweer ontzeggen » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/1°, p. 11, en nr. 10-2/3°, p. 19).

B.4.3. Artikel 23 houdt aldus ter zake een *standstill*-verplichting in die de bevoegde wetgever verbiedt het door de toepasselijke wetgeving geboden beschermingsniveau aanzienlijk te verminderen, zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan.

Hoewel de houder van het recht op juridische bijstand de rechtzoekende is, zou de financiering van de vergoeding van de advocaten die juridische tweedelijnsbijstand verstrekken, erop van invloed kunnen zijn indien zou worden aangetoond dat een verlaging van die vergoeding daadwerkelijk een weerslag heeft op het aantal advocaten die dergelijke prestaties wensen te verrichten, zodat het recht op juridische bijstand dat bij artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet aan de rechtzoekende wordt toegekend, aanzienlijk zou worden verminderd.

B.5. Het gerechtelijk jaar 2011-2012 is begonnen op 1 september 2011 en is geëindigd op 30 juni 2012.

De prestaties die door een advocaat in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand zijn verricht en die het voorwerp hebben uitgemaakt van een verslag dat die advocaat tijdens dat gerechtelijk jaar aan het bureau voor juridische bijstand heeft bezorgd, dateren van vóór 1 juli 2012.

Het inschrijven van een krediet op de algemene uitgavenbegroting van het jaar 2013, dat volgens de prejudiciële vraag ertoe strekt de vóór 1 juli 2012 verrichte prestaties van advocaten te financieren, heeft betrekking op prestaties die, per definitie, vóór het aannemen van die begroting zijn verricht.

Zoals de Ministerraad heeft onderlijnd, heeft de voortdurende stijging van het bedrag van de begrotingskredieten die zijn bestemd voor het vergoeden van de advocaten die belast zijn met de juridische bijstand, het mogelijk gemaakt een sterke waardevermindering van het punt te vermijden, ondanks de toename van het aantal beslissingen tot toekenning van juridische bijstand en dus de stijging van het totale aantal punten die aan de aangestelde advocaten zijn toegekend.

In tegenstelling tot hetgeen de eisende partijen voor de verwijzende rechter aanvoeren, zou uit de loutere toepassing van de in het geding zijnde bepalingen waarbij een globaal forfaitair bedrag voor de basisallocatie « Vergoedingen van de advocaten belast met de gerechtelijke bijstand » wordt vastgesteld, in zoverre zij eventueel een waardevermindering van het punt betreffende de vergoeding van de betrokken advocaten tot gevolg zouden kunnen hebben, niet kunnen worden afgeleid dat die daadwerkelijk een weerslag kunnen hebben gehad op de prestaties die zijn verricht, voordat zij waren aangenomen.

Bovendien blijkt uit de elementen van het dossier dat de eisende partijen in werkelijkheid kritiek leveren op een aanzienlijke achteruitgang in de vergoeding van de advocaten die prestaties verrichten, in zoverre de bij de in het geding zijnde bepalingen doorgevoerde vermindering van het bedrag van de waarde van het punt substantieel zou zijn in vergelijking met het bedrag dat in de voorgaande gerechtelijke jaren van kracht was. Een dergelijke vaststelling zou het niet mogelijk maken te dezen te besluiten dat het recht op juridische bijstand van de rechtzoekenden die prestaties van juridische tweedelijnsbijstand vermeld in een verslag bezorgd aan het bureau voor juridische bijstand tijdens het gerechtelijk jaar 2011-2012 hebben genoten, is aangetast. De prestaties die zij hebben kunnen genieten in het kader van het recht dat hun bij artikel 23, derde lid, 2<sup>o</sup>, wordt toegekend, werden immers daadwerkelijk verricht en zouden, van nature, niet opnieuw kunnen worden verricht indien de advocaten, ingevolge een vaststelling van schending van de in het geding zijnde bepalingen, weer een betere vergoeding zouden kunnen genieten die voor de toekomst van invloed zou

zijn op hun prestaties. Een dergelijk potentieel gevolg zou zich enkel ten aanzien van nog te leveren prestaties en niet ten aanzien van voorbije prestaties kunnen voordoen.

B.6. De in het geding zijnde bepalingen doen derhalve geen afbreuk aan de essentie zelf van het door artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht op juridische bijstand van de rechtzoekenden.

B.7. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

B.8. Het Hof wordt ook verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid, met artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, van artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek, in zoverre die wetsbepaling, door de Koning niet ertoe te verplichten het totale bedrag van de vergoedingen die zijn uitbetaald aan de advocaten die prestaties in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand hebben verricht, te bepalen naar gelang van het aantal van die prestaties en door het Hem aldus mogelijk te maken een begroting in de vorm van een « gesloten enveloppe » vast te stellen, de Koning ertoe zou machtigen een essentieel element van het recht op juridische bijstand te regelen en Hem zou toestaan het niveau van bescherming van dat recht aanzienlijk te verminderen door de waarde van het punt te bepalen waarvan sprake is in die bepaling.

B.9. Artikel 23, tweede lid en derde lid, 2°, van de Grondwet verplicht de bevoegde wetgever ertoe het recht op juridische bijstand te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht te bepalen.

Die grondwetsbepaling verbiedt die wetgever echter niet machtigingen te verlenen aan de uitvoerende macht, voor zover die machtigingen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de wetgever het onderwerp heeft aangegeven.

Die grondwetsbepaling verplicht de wetgever niet om alle essentiële elementen van het recht op juridische bijstand te regelen en verbiedt hem niet om de uitvoerende macht ertoe te machtigen die te regelen.

B.10.1. Artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek bevat de « algemene regeling » van de vergoeding van de advocaten (*Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 549/14, p. 85), zijnde de « voorwaarden » waaronder « het Rijk vergoedingen [toekent] aan de advocaten voor hun prestaties inzake juridische [tweedelijns]bijstand » (artikel 446*bis*, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek).

B.10.2. De in het geding zijnde wetsbepaling bevat geen enkele machtiging aan de Koning.

Bovendien staat zij Hem niet toe het niveau van bescherming van het recht op juridische bijstand aanzienlijk te verminderen zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan.

Zij machtigt de Koning evenmin ertoe een begroting vast te stellen voor de vergoeding van de prestaties die door advocaten in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand zijn verricht, aangezien het aan de Kamer van volksvertegenwoordigers staat de begroting jaarlijks goed te keuren (artikel 174, eerste lid, van de Grondwet). Het komt enkel de wetgevende macht toe het totale bedrag van de vergoedingen die aan de advocaten zullen worden uitbetaald wegens prestaties die in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand zijn verricht, te bepalen.

B.11. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.



Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- De bijlage bij de wet van 4 maart 2013 « houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 » en de bijlage bij de wet van 24 juni 2013 « houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2013 », in zoverre zij de bedragen van de kredieten inschrijven tegenover basisallocatie 56.11.34.41.45 (« Vergoedingen van de advocaten belast met de gerechtelijke bijstand ») van de begroting van de Federale Overheidsdienst Justitie, schenden artikel 23, tweede lid en derde lid, 2°, van de Grondwet niet.

- Artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals het luidde vóór de wijziging ervan bij artikel 9 van de wet van 6 juli 2016 « tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand », schendt artikel 23, tweede lid en derde lid, 2°, van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 15 juni 2017.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

J. Spreutels