

Rolnummers 6704, 6723 en 6724

Arrest nr. 94/2020
van 25 juni 2020

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 4, § 3, van de wet van 19 maart 2017 « tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand », gesteld door de correctionele rechtbank Luik, afdeling Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

a. Bij vonnis van 4 juli 2017, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 6 juli 2017, heeft de correctionele rechtbank Luik, afdeling Luik, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 4, § 3, van de wet van 19 maart 2017 [tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand] de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het de hoven en rechtbanken die een beklagde wegens een strafrechtelijk misdrijf veroordelen, verplicht om hem eveneens de betaling van de bijdrage aan het begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand op te leggen om reden dat hij geen juridische tweedelijnsbijstand geniet, hoewel hij aan de wettelijke voorwaarden voldoet om aanspraak erop te maken, terwijl de rechtzoekenden die, net zoals die beklagde, aan de wettelijke voorwaarden van de juridische tweedelijnsbijstand voldoen en hem daadwerkelijk genieten, niet tot die bijdrage kunnen worden veroordeeld ? ».

b. Bij twee vonnissen van 31 augustus 2017, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 7 september 2017, heeft de correctionele rechtbank Luik, afdeling Luik, dezelfde prejudiciële vraag gesteld.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6704, 6723 en 6724 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Schaffner, advocaat bij de balie te Brussel, heeft memories ingediend.

Bij beschikking van 22 april 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en L. Lavrysen te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij de Ministerraad 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 6 mei 2020 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 6 mei 2020 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 de bodemgeschillen*

In de drie samengevoegde zaken nrs. 6704, 6723 en 6724 heeft de correctionele rechtbank Luik, afdeling Luik, de beklagden veroordeeld wegens de feiten waarvoor zij waren vervolgd. In elk van die zaken heeft zij vastgesteld dat de veroordeelde personen aan de wettelijke voorwaarden inzake inkomsten voldeden om juridische tweedelijnsbijstand te genieten, maar dat zij zulks niet hadden aangevraagd. In twee van die zaken hebben de beklagden ervoor gekozen zich alleen te verdedigen; in de derde zaak heeft de beklagde verstek laten gaan.

Bijgevolg stelt de verwijzende rechter vast dat hij ze, luidens artikel 4, § 3, van de wet van 19 maart 2017 « tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand » (hierna : de wet van 19 maart 2017), zou moeten veroordelen tot het betalen van een bijdrage van twintig euro aan het voormelde fonds. Na te hebben opgemerkt dat zulks niet het geval is voor de rechtzoekenden die een aanvraag voor die bijstand hebben ingediend en die deze hebben verkregen, stelt de verwijzende rechter de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen, in identieke bewoordingen, aan het Hof, en houdt hij voor het overige de uitspraak over die bijdrage aan.

III. *In rechte*

- A -

In de twee memories die hij in die zaken heeft ingediend nadat die laatste door het Hof zijn samengevoegd, is de Ministerraad van mening dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

Hij merkt eerst op dat de prejudiciële vraag enkel betrekking heeft op de bijdrage aan het begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand in strafzaken en dat zij enkel de situatie van de beklaagde beoogt. De vraag kan dus geen betrekking hebben op de verdachte, de inverdenkinggestelde, de beschuldigde of de voor het misdrijf burgerrechtelijk aansprakelijke persoon, die eveneens in artikel 4, § 3, van de wet van 19 maart 2017 worden beoogd.

Volgens de Ministerraad berust het in het geding zijnde verschil in behandeling op een objectief criterium, namelijk het feit al dan niet begunstigde van de juridische tweedelijnsbijstand te zijn. Wat de legitimiteit van het nagestreefde doel betreft, in tegenstelling tot het oorspronkelijke amendement dat aan de oorsprong van de oprichting van het fonds lag en dat, zonder enig onderscheid, erin voorzag dat elke veroordeelde persoon een forfaitaire bijdrage zou moeten betalen om het fonds te stijven, voert het in het geding zijnde artikel 4, § 3, die bijdrage enkel in voor de veroordeelde personen die geen juridische tweedelijnsbijstand hebben verkregen.

De Ministerraad stelt vast dat de categorie van de beklagden die, ook al voldoen zij aan de wettelijke voorwaarden om de juridische tweedelijnsbijstand te genieten, ervoor hebben gekozen die niet aan te vragen, door de wetgever niet specifiek in ogenschouw werd genomen. Bijgevolg vallen die beklagden, aangezien zij niet ervoor hebben gekozen een beroep op die bijstand te doen, onder de categorie van de niet-begunstigden van de juridische bijstand.

De verwijzende rechter vergist zich wanneer hij beweert dat de door de wetgever gekozen oplossing onbillijk zou zijn. Allereerst is het niet onbillijk om een rechtzoekende te doen bijdragen aan een systeem waarvan hij niet rechtstreeks de begunstigde is. Het belang dat hier in aanmerking moet worden genomen, is dat van een goede rechtsbedeling in het algemeen. Zulks blijkt uit de verantwoording van het amendement dat is ingediend ingevolge het oorspronkelijke amendement waarin dat argument wordt uiteengezet : zelfs indien geen van de strafrechtelijk veroordeelde personen, in een zaak, juridische tweedelijnsbijstand genoot, is het in ieders belang dat die bijstand, die duur is, goed kan functioneren.

De keuze om zich vrijwillig buiten het stelsel van de juridische tweedelijnsbijstand te plaatsen, heeft niet alleen gevolgen op het vlak van de verdediging op zich (afzien van de bijstand van een advocaat), maar ook financiële gevolgen (verplichte bijdrage aan het fonds).

- B -

B.1.1. De wet van 19 maart 2017 « tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand » (hierna : de wet van 19 maart 2017) richt een « Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand » op bij de Federale Overheidsdienst Justitie (artikel 2). De opbrengsten van het Fonds worden gebruikt ter financiering van de vergoedingen van de advocaten belast met de juridische tweedelijnsbijstand alsmede van de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand (artikel 3). De wetgever heeft de bijdrage aan het fonds vastgesteld op twintig euro. Dat bedrag wordt geïndexeerd overeenkomstig artikel 5 van de wet van 19 maart 2017.

B.1.2. Het fonds wordt gefinancierd met bijdragen die worden geïnd in het kader van gerechtelijke procedures. In artikel 4 van de wet van 19 maart 2017 wordt bepaald in welke zaken de bijdrage verschuldigd is, wie ze dient te betalen en op welke wijze ze wordt geïnd. De wetgever maakt hierbij een onderscheid tussen zaken die volgens de burgerlijke rechtspleging worden behandeld (artikel 4, § 2), strafzaken (artikel 4, § 3) en zaken voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (artikel 4, § 4).

B.2.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op artikel 4, § 3, van de wet van 19 maart 2017, dat bepaalt :

« Behalve indien hij van de juridische tweedelijnsbijstand geniet, wordt iedere door een strafrecht veroordeelde verdachte, in verdenkinggestelde, beklaagde, beschuldigde of voor het misdrijf burgerrechtelijk aansprakelijke persoon, veroordeeld tot het betalen van een bijdrage aan het Fonds.

Behalve indien zij van de juridische tweedelijnsbijstand geniet, wordt de burgerlijke partij, wanneer zij het initiatief tot de rechtstreekse dagvaarding heeft genomen of wanneer een onderzoek is geopend ten gevolge van haar optreden als burgerlijke partij en zij in het ongelijk wordt gesteld, veroordeeld tot het betalen van een bijdrage aan het Fonds.

Het rechtscollege vereffent het bedrag van de bijdrage aan het Fonds in de eindbeslissing die in de kosten verwijst.

De bijdrage wordt ingevorderd volgens de regels van toepassing op de invordering van de strafrechtelijke geldboeten ».

B.2.2. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vragen en uit de motivering van de verwijzingsbeslissingen blijkt dat aan het Hof vragen worden gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 4, § 3, eerste lid, van de wet van 19 maart 2017 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre die wetsbepaling, door enkel de door de correctionele rechtbank veroordeelde beklaagden die de juridische tweedelijnsbijstand genieten, vrij te stellen van de bijdrage (aan het begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand), een discriminerend verschil in behandeling zou doen ontstaan tussen twee categorieën van beklaagden die voldoen aan de grondvoorwaarden voor het verkrijgen van die bijstand : enerzijds, diegenen die die bijstand genieten en, anderzijds, diegenen die ervoor hebben gekozen om zich zonder advocaat te verdedigen en bijgevolg die bijstand niet genieten.

B.3. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4.1. De toelichting bij het wetsvoorstel dat aan de oorsprong van de wet van 19 maart 2017 ligt, vermeldt :

«De gestage stijging van het aantal dossiers in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand vergt bijkomende middelen.

Het wetsvoorstel beoogt de oprichting van een fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand dat toelaat het stelsel van juridische bijstand bijkomend te financieren via nieuwe middelen zodat aan de advocaten een hogere vergoeding kan worden gegarandeerd met behoud van het door de Grondwet gewaarborgde recht op vrije toegang tot het gerecht.

Dit wetsvoorstel bepaalt dat de veroordeelde tot een strafrechtelijke boete bovenop deze boete een vaste bijdrage aan het fonds moet betalen.

Wie veroordeeld is tot een andere straf dient eveneens een vaste bijdrage aan het fonds te storten.

Wie veroordeeld is zowel tot het betalen van een strafrechtelijke boete als tot een andere straf zal cumulatief [...] de bijdrage voorzien voor de veroordeling tot een boete en [...] de bijdrage voorzien voor de veroordeling tot een andere straf dienen te betalen.

Deze bijdrageplicht geldt evenzeer in geval van een minnelijke schikking overeenkomstig artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1851/001, p. 3).

B.4.2. Het oorspronkelijke wetsvoorstel beoogde elke persoon die wegens een strafrechtelijk misdrijf is veroordeeld, te onderwerpen aan de betaling van een bijdrage aan het fonds, met inbegrip van de begunstigen van de juridische tweedelijnsbijstand.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft die keuze als volgt bekritiseerd :

« Het opleggen van de in het wetsvoorstel bedoelde bijdrage geldt zonder enig onderscheid voor alle strafrechtelijk veroordeelden, en derhalve ook voor de veroordeelden die de volledig kosteloze rechtsbijstand genieten. Gelet op de bestemming van de op te leggen bijdrage, dragen deze laatsten mede bij tot de financiering van die bijstand. Dienaangaande kan worden herinnerd aan de volgende opmerking die de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft gemaakt in advies 53.322/3 van 10 juni 2013 over een voorontwerp van wet [...] ‘ tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand ’ :

‘ [B]ij de artikelen 6, lid 3, c), van het EVRM en 14, lid 3, d), van het BUPO-verdrag, [wordt] in strafzaken een recht op kosteloze rechtsbijstand gewaarborgd in hoofde van de persoon die niet over voldoende middelen beschikt. De enige beperking die uitdrukkelijk in de genoemde bepalingen wordt gemaakt, is dat het “ belang van de rechtspraak ” vereist dat de kosteloze rechtsbijstand wordt toegekend.

Vraag is dan ook of de kosteloosheid zelf van de rechtsbijstand ten aanzien van de genoemde personen kan worden ingeperkt door het vragen van bijdragen.

Het begrip “ kosteloos ” komt niet alleen voor in artikel 6, lid 3, c), van het EVRM, maar ook in artikel 6, lid 3, e), van het EVRM, naar luid waarvan eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, zich kosteloos kan doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal welke ter zitting wordt gebezigd, niet verstaat of niet spreekt.

[...] ’ » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1851/005, p. 7).

De afdeling wetgeving van de Raad van State, die vervolgens verwijst naar het arrest *Luedicke, Belkacem en Koç t. Duitsland* van 28 november 1978, in het kader waarvan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zich heeft uitgesproken over de draagwijdte van de term « kosteloos », merkt op :

« 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 » (*ibid.*, p. 10).

B.5.1. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding vloeit voort dat de wetgever alle personen die wegens een strafrechtelijk misdrijf zijn veroordeeld en die juridische tweedelijnsbijstand hadden genoten, wou vrijstellen van de bijdrage aan het fonds.

B.5.2. De toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand en tot de rechtsbijstand wordt toegekend aan de aanvrager die niet beschikt over voldoende bestaansmiddelen om de diensten van zijn advocaat en om de gerechtskosten te betalen. Die toekenning gebeurt na onderzoek van al de bestaansmiddelen van de persoon die de bijstand vraagt, op basis van de door de aanvrager voorgelegde bewijsstukken, en zulks kan niet geacht worden zonder redelijke verantwoording te zijn, zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 77/2018 van 21 juni 2018.

Door die personen van de in het geding zijnde bijdrage vrij te stellen, heeft de wetgever het recht op toegang tot de rechter willen vrijwaren voor de mindervermogenden.

B.6.1. Het in het geding zijnde verschil in behandeling berust op het feit dat de betrokken persoon het voordeel van de juridische tweedelijnsbijstand al dan niet heeft aangevraagd. Een dergelijk criterium is objectief. Het Hof moet onderzoeken of het relevant is ten aanzien van het onderwerp van die maatregel en of die laatste voor de personen die het voordeel van de juridische tweedelijnsbijstand niet hebben aangevraagd, doch die zich wat hun bestaansmiddelen betreft duidelijk in soortgelijke omstandigheden bevinden, geen onevenredige gevolgen met zich meebrengt.

Daarbij dient rekening ermee te worden gehouden dat het betalen van een vaste bijdrage tot een begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand waarop de betrokken strafrechtelijk veroordeelden geen beroep doen, wezenlijk verschilt van een moduleerbare rechtsplegingsvergoeding die door een in het ongelijk gestelde partij verschuldigd is als forfaitaire tussenkomst in de door de tegenpartij effectief gedragen uitgaven voor de kosten en honoraria van haar advocaat, waaromtrent het Hof bij zijn arrest nr. 19/2011 van 3 februari 2011 geoordeeld heeft dat zij bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.6.2. Hoewel kan worden aanvaard dat personen die ervoor hebben gekozen geen beroep te doen op de juridische tweedelijnsbijstand, de gevolgen ervan op het vlak van hun verdediging in rechte moeten dragen, kan niet worden verondersteld dat zij ook de gevolgen hebben aanvaard die bij de bestreden bepaling aan die keuze zijn verbonden wat betreft de weerslag van een eventuele veroordeling op hun financiële situatie. Immers, zoals de Ministerraad trouwens doet opmerken, is de keuze van een beklaagde om zich zonder de bijstand van een advocaat te verdedigen terwijl hij het voordeel van de juridische tweedelijnsbijstand zou kunnen verkrijgen indien hij die bijstand zou aanvragen, geen keuze die is ingegeven door financiële overwegingen, maar een beslissing over de wijze waarop hij zich wenst te verdedigen.

B.6.3. De personen die juridische tweedelijnsbijstand genieten en diegenen die, hoewel zij zich op het vlak van hun bestaansmiddelen duidelijk in een soortgelijke situatie bevinden, er geen beroep op doen, bevinden zich in een identieke situatie van behoefte, zodat de betaling van de in het geding zijnde bijdrage op hun financiële situatie dezelfde weerslag heeft. Bijgevolg zijn de motieven in verband met de financiële situatie van de betrokken personen die de wetgever ertoe hebben gebracht de veroordeelde personen die de juridische tweedelijnsbijstand hebben genoten, van de bijdrage aan het fonds vrij te stellen, ook geldig voor de veroordeelde personen die wegens hun keuze om zich alleen te verdedigen, geen beroep hebben gedaan op de juridische tweedelijnsbijstand, hoewel zij zich duidelijk in een soortgelijke situatie bevinden.

B.6.4. Uit het voorgaande volgt dat het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de in het geding zijnde bepaling, binnen de groep van personen die zich in een gelijkwaardige situatie van financiële kwetsbaarheid bevinden, tussen diegenen die van de betaling van de bijdrage aan het fonds zijn vrijgesteld en diegenen die dat niet zijn, niet op een relevant criterium berust. Door na te laten de categorie van personen te beogen die zich op het vlak van hun bestaansmiddelen duidelijk in een soortgelijke situatie bevinden, maar geen beroep doen op de voormelde bijstand, hetzij omdat ze verkiezen zich niet te verdedigen, hetzij omdat zij verkiezen zichzelf te verdedigen, is de wetgever niet tegemoetgekomen aan het doel dat hij wou bereiken door de personen vrij te stellen die niet over voldoende middelen beschikken om zelf bij te dragen aan de financiering van een fonds dat precies is opgericht teneinde het mogelijk te maken de bijstand die zij zouden kunnen genieten, te verzekeren.

B.7. Het is zonder redelijke verantwoording om aan de personen die zich op het vlak van bestaansmiddelen duidelijk bevinden in een situatie die vergelijkbaar is met die van de personen die de juridische tweedelijnsbijstand genieten, een financiële bijdrage op te leggen ter financiering van een bijstand waarop zij geen beroep doen.

De in het geding zijnde bepaling is wat dat betreft niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.8. Aangezien de in B.7 gedane vaststelling van de lacune is uitgedrukt in voldoende nauwkeurige en volledige bewoordingen die toelaten de in het geding zijnde bepaling toe te passen met inachtneming van de referentienormen op grond waarvan het Hof zijn toetsingsbevoegdheid uitoefent, staat het aan de verwijzende rechter een einde te maken aan de schending van die normen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 4, § 3, van de wet van 19 maart 2017 « tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand » schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het niet erin voorziet dat de rechter die personen wegens een strafrechtelijk misdrijf veroordeelt, een vrijstelling van de bijdrage aan het voormelde fonds kan verlenen aan de personen die zich op het vlak van hun bestaansmiddelen duidelijk bevinden in een situatie die soortgelijk is aan die van de personen die juridische tweedelijnsbijstand genieten.

Aldus geweest in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 25 juni 2020.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût