

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1994-1995**

29 MAART 1995

Ontwerp van wet tot wijziging van de artikelen 455 en 455bis van het Gerechtelijk Wetboek**VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER FORET****INHOUD**

	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting door de Vice-Eerste minister en minister van Justitie	2
II. Algemene bespreking	2
III. Artikelsgewijze bespreking	5
Artikel 1	5
Artikel 2	5
IV. Eindstemming	6

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Lallemand, voorzitter; Barzin, Borin, mevr. Cahay-André, de heer Cooreman, mevr. Delcourt-Pêtre, de heren Erdman, Loones, Lozie, mevr. Maximus, de heren Pataer, Vaes, Van Belle, Vandenberghe, mevr. Verhoeven, de heren Weyts en Foret, rapporteur.

2. Plaatsvervangers: de heren Didden, Dighneef, Dufour, Leroy, Martens, Péciaux, Seeuws, Stroobant en Van Thillo.

R. A 16864*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:**

1376-1 (1994-1995): Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

SÉNAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1994-1995**

29 MARS 1995

Projet de loi modifiant les articles 455 et 455bis du Code judiciaire**RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR M. FORET****SOMMAIRE**

	Pages
I. Exposé introductif du Vice-Premier ministre et ministre de la Justice	2
II. Discussion générale	2
III. Discussion des articles	5
Article 1 ^{er}	5
Article 2	5
IV. Vote final	6

Ont participé aux travaux de la commission:

1. Membres effectifs: MM. Lallemand, président; Barzin, Borin, Mme Cahay-André, M. Cooreman, Mme Delcourt-Pêtre, MM. Erdman, Loones, Lozie, Mme Maximus, MM. Pataer, Vaes, Van Belle, Vandenberghe, Mme Verhoeven, MM. Weyts et Foret, rapporteur.

2. Membres suppléants: MM. Didden, Dighneef, Dufour, Leroy, Martens, Péciaux, Seeuws, Stroobant et Van Thillo.

R. A 16864*Voir:***Document du Sénat:**

1376-1 (1994-1995): Projet transmis par la Chambre des représentants.

De Commissie voor de Justitie heeft dit ontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 28 en 29 maart 1995.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN JUSTITIE.

Het voorliggende ontwerp heeft tot doel alle advocaten, inclusief degenen die ingeschreven zijn op het tableau van de Orde, te belasten met *pro-deo*-zaken. Op dit ogenblik wordt deze taak immers exclusief waargenomen door de advocaten-stagiairs.

De voorgestelde tekst komt uit de hoorzitting met de leiding van de Nationale Commissie van de advocaten-stagiairs, die in 1990 georganiseerd werd door een speciaal daarvoor opgerichte werkgroep van de Senaatscommissie voor de Justitie.

De inhoud van dit ontwerp is bovendien reeds bij wijze van experiment toegepast, met name door de balie van Luik.

Het idee is overgenomen door de Nationale Orde van advocaten, die het ontwerp steunt.

Technisch gezien is het een eenvoudig ontwerp aangezien het alleen het woord « stagiair » weglaat in de teksten die de materie behandelen.

Er zij ten slotte opgemerkt dat de Kamercommissie voor de Justitie de tekst eenparig heeft aangenomen, met toevoeging van een nieuw artikel 2 luidens hetwelk de nieuwe wet in werking zal treden op de datum waarop een aangepast koninklijk besluit volgens de procedure bepaald in artikel 455, § 2, derde lid, en artikel 455*bis*, § 2, vierde lid, van het Gerechtelijk Werboek bekendgemaakt wordt in het *Belgisch Staatsblad*.

II. ALGEMENE BESPREKING

Een lid wijst erop dat het voorliggende ontwerp inspeelt op een tendens om het stelsel van rechtsbijstand te wijzigen. Deze tendens is sinds enige tijd merkbaar en heeft hoofdzakelijk tot doel de toestand van de minvermogende rechtzoekende te verbeteren.

Op dit ogenblik krijgt een ervaren advocaat bijvoorbeeld geen enkele vergoeding wanneer hij gratis de verdediging van een minvermogende op zich neemt.

Een andere spreker geeft toe dat het ontwerp onverwijld aangenomen moet worden maar staat terughoudend ten aanzien van het nieuwe artikel 2, dat aan de oorspronkelijke tekst is toegevoegd door de Kamercommissie voor de Justitie.

Hij vindt het immers onvoorzichtig in de wettekst te bepalen dat die wet pas in werking zal treden op de

La Commission de la Justice a examiné le présent projet lors de ses réunions des 28 et 29 mars 1995.

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

Le projet à l'examen a pour but de confier à tous les avocats, y compris ceux qui sont inscrits au tableau de l'Ordre, la charge des *pro deo*. À l'heure actuelle, en effet, cette tâche incombe exclusivement aux avocats stagiaires.

Le texte proposé trouve son origine dans l'audition de responsables de la Commission nationale des Avocats stagiaires, réalisée en 1990 par un groupe de travail spécialement constitué à cet effet par la Commission de la Justice du Sénat.

Le contenu du présent projet a en outre déjà été mis en œuvre à titre expérimental, notamment par le barreau de Liège.

L'idée a été reprise par l'Ordre national des Avocats, qui soutient le projet.

Sur le plan technique, celui-ci est très simple, puisqu'il suffit de supprimer le mot « stagiaire » dans les textes traitant de la matière.

Enfin, il convient de souligner que la Commission de la Justice de la Chambre a voté le texte à l'unanimité, en y ajoutant un article 2 nouveau, précisant que la loi nouvelle entrera en vigueur à la date de la publication au *Moniteur belge* d'un arrêté royal adapté pris conformément à la procédure prévue aux articles 455, § 2, alinéa 3, et 455*bis*, § 2, alinéa 4 du Code judiciaire.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un membre souligne que le projet à l'examen concrétise une tendance à modifier le système de l'assistance judiciaire, tendance qui se manifeste depuis un certain temps déjà, et qui vise essentiellement à améliorer la situation des justiciables indigents.

À l'heure actuelle, par exemple, un avocat chevronné ne peut obtenir aucune indemnité lorsqu'il intervient gratuitement pour assurer la défense d'un indigent.

Un autre intervenant, tout en reconnaissant qu'il convient de voter sans tarder le projet en discussion, exprime des réticences au sujet de l'article 2 nouveau, ajouté par la Commission de la Justice de la Chambre au texte initial.

Il estime en effet imprudent de prévoir dans un texte de loi que celui-ci entrera en vigueur au jour de

dag waarop het koninklijk besluit bekendgemaakt wordt. Het ware beter geweest te bepalen dat de wet in werking zou treden op de dag waarop het betrokken koninklijk besluit in werking treedt.

De minister merkt op dat om hetzelfde resultaat te bereiken, het voldoende is te vermelden dat het koninklijk besluit in werking treedt op de dag van zijn bekendmaking.

Een lid verklaart dat de sociale doelstelling van de maatregel op zich lovenswaardig is aangezien het mogelijk wordt ongeacht welke advocaat, al dan niet ingeschreven op het tableau van de Orde, aan te wijzen om een pro-deozaak te behandelen.

Spreeker vraagt zich evenwel af of de minvermogene vrij is om de advocaat te kiezen die hij wenst en of deze laatste, die bijvoorbeeld een befaamd advocaat is en weinig tijd vrij heeft, verplicht is zijn aanwijzing te aanvaarden.

De minister antwoordt dat er een verschil blijft bestaan tussen de advocaten-stagiairs en de anderen. De advocaten-stagiairs zijn immers verplicht de zaken die hun in het kader van hun stage worden toegewezen, te aanvaarden. Op de andere advocaten is evenwel het gemeen recht van toepassing en zij kunnen dus altijd een aanwijzing weigeren.

De balies hebben tot taak de zaken te verdelen onder de op het tableau ingeschreven advocaten en de advocaten-stagiairs zonder dat zij er mogen van uitgaan dat alle niet-stagiairs per definitie een pro-deo-aanwijzing zullen weigeren.

De minister verduidelijkt dat in het kader van het experiment dat sedert 1 januari 1994 bij de balie van Luik loopt, elke advocaat die is ingeschreven op het tableau van de Orde, ten minste vijf pro-deodossiers moet behandelen en elke advocaat-stagiair ten minste tien.

Het staat hun natuurlijk vrij er meer te aanvaarden. Daarenboven mogen de advocaten een aanwijzing weigeren voor een zaak die behoort tot een rechtstak waarmee zij minder vertrouwd zijn.

Een lid herinnert eraan dat de Commissie, in het kader van een ander debat, onlangs het probleem van de rechtsbijstandsverzekering heeft aangesneden. Bij die gelegenheid heeft de minister enkele denk pistes geopperd. Gelet op het verband tussen die aangelegenheid en het behandelde ontwerp, wenst spreker te vernemen of er al nader overleg is gepleegd met de balie of de Dienst voor de verzekeringen. Indien het systeem van de rechtsbijstandsverzekering immers gefinancierd zou worden via de sociale zekerheid of de verzekering burgerrechtelijke aansprakelijkheid, dan zullen de bureaus voor consultatie en verdediging ongetwijfeld hun werkvolume zien toenemen.

De kostprijs en de omslachtigheid van de procedures zullen dan geen onradend effect meer hebben.

la publication d'un arrêté royal. Il eût été préférable de prévoir que la loi entrerait en vigueur au jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal en question.

Le ministre fait observer qu'il suffira, pour atteindre le même résultat, d'indiquer que l'arrêté royal entre en vigueur au jour de sa publication.

Un membre déclare que l'objectif social de la mesure consistant à permettre la désignation de n'importe quel avocat, inscrit ou non au tableau de l'Ordre, en vue de traiter un *pro deo*, est en soi louable.

L'intervenant se demande cependant si l'indigent est libre de choisir l'avocat qu'il souhaite, et si ce dernier, fût-il par exemple un avocat réputé et peu disponible, est contraint d'accepter sa désignation.

Le ministre répond qu'il subsiste une différence entre les avocats stagiaires et les autres. En effet, les premiers ont l'obligation d'accepter les causes qui leur sont attribuées dans le cadre de leur stage; par contre, le droit commun s'applique aux seconds, qui peuvent donc toujours refuser une désignation.

Il appartiendra aux barreaux d'organiser la répartition des affaires entre les avocats inscrits au tableau et les avocats stagiaires, sans partir du principe que tous les avocats non-stagiaires refuseront par définition une désignation au *pro deo*.

Le ministre précise que, dans le cadre de l'expérience menée par le barreau de Liège depuis le 1^{er} janvier 1994, chaque avocat inscrit au tableau de l'Ordre doit assumer au minimum cinq dossiers *pro deo*, et chaque avocat stagiaire doit en assumer au minimum dix.

Il leur est évidemment loisible d'en accepter davantage. D'autre part, les avocats sont autorisés à refuser une désignation dans tel ou tel domaine du droit qui leur est moins familier.

Un membre rappelle que, dans le cadre d'un autre débat, la commission a récemment évoqué la question de l'assurance défense en justice. À cette occasion, le ministre avait tracé certaines pistes de réflexion. Compte tenu du lien que présente cette matière avec celle traitée par le projet en discussion, l'intervenant aimerait savoir si cette réflexion a été approfondie, en collaboration avec le barreau ou l'Office des assurances. En effet, si le système de l'assurance défense en justice devait être financé, par exemple dans le cadre de la sécurité sociale ou de l'assurance responsabilité civile, les bureaux de consultation et de défense verraient sans doute augmenter sensiblement leur volume de travail.

L'effet dissuasif résultant actuellement du coût et de la lourdeur des procédures ne jouerait plus.

De minister antwoordt dat de begroting inzake rechtsbijstand fors werd opgetrokken: van 75 miljoen in 1988 tot 316 miljoen in 1995; voor 1997 wordt in het kader van het meerjarenplan een bedrag van 500 miljoen uitgetrokken.

Dit ontwerp voorziet niet in een stijging terzake, wat betekent dat hetzelfde bedrag verdeeld zal worden over een groter aantal advocaten.

De Nationale Orde van advocaten had graag gewerkt met een open krediet, maar dit systeem zou te gevaarlijk geweest zijn voor de begroting.

Een lid merkt op dat de advocaten-stagiairs van de Franstalige balies die werkzaam zijn in de jeugdsector, een actie hebben aangekondigd voor 5 april om te protesteren tegen het gebrek aan middelen in die sector.

De minister vervolgt zijn betoog en merkt op dat over de rechtsbijstandsverzekering nog verder wordt nagedacht maar dat het voorstel van de balie van Brussel officieel nooit een concrete vorm heeft aangenomen. De uitvoerbaarheid van het systeem moet nog grondig onderzocht worden maar er is ook een principieel debat nodig, waarin de aandacht moet gaan naar wat de markt op het ogenblik te bieden heeft als dekkingsmogelijkheden tegen een vrij matige prijs.

Die dekking is veel ruimer dan de dekking die door de balie van Brussel wordt voorgesteld. Het voorstel van die balie bood het voordeel dat al een rechtsbijstandsverzekering werd aangeboden tegen de prijs van 1 000 frank per jaar, af te houden van de ziekenfondsbijdrage.

De minister heeft niet alleen een principieel bezwaar tegen de inmenging van de ziekenfondsen in deze zaak, maar is ook van mening dat het voorstel van de balie van Brussel onvoldoende garanties biedt.

Daarenboven zou dat voorstel de bedoelde verzekering verplicht stellen voor alle burgers.

De weerslag van de verzekering op de vraag werd niet onderzocht.

Dit gegeven is evenwel essentieel aangezien de verzekering niet enkel dient om het risico te dekken dat tegen de verzekerde een rechtsovereenkomst wordt ingesteld, maar ook dat de verzekerde zelf een rechtsovereenkomst instelt.

Dit doet problemen van uitvoerbaarheid rijzen in een rechtssysteem dat al overbelast is.

De minister is dus *a priori* geen voorstander van een verplichte verzekering ter zake gelet op de concurrentie producten die op de markt voorhanden zijn tegen een premie van ongeveer 5 000 frank per jaar.

Een lid veronderstelt dat er naast de wijzigingen waarop de minister in zijn inleidende uiteenzetting

Le ministre répond que des augmentations de budget assez considérables ont été décidées en matière d'assistance judiciaire: de 75 millions en 1988, le budget est passé à 316 millions en 1995, et sera porté à 500 millions en 1997, dans le cadre du plan pluriannuel.

Le présent projet ne prévoit pas d'augmentation en la matière, ce qui signifie que la même somme sera répartie entre un nombre plus grand d'avocats.

L'Ordre national des avocats aurait souhaité une enveloppe ouverte, mais ce système eût été trop dangereux pour le budget.

Un membre signale que les avocats stagiaires des barreaux francophones, qui œuvrent dans le secteur de la jeunesse, annoncent une action pour le 5 avril prochain, en vue de protester contre le manque de moyens qui se fait sentir dans ce secteur.

Le ministre poursuit en indiquant qu'en ce qui concerne l'assurance défense en justice, elle continue à faire l'objet de réflexions, mais la proposition envisagée par le barreau de Bruxelles ne s'est jamais concrétisée de façon officielle. La faisabilité du système doit faire l'objet d'un examen approfondi, mais une discussion de principe doit aussi avoir lieu, au vu de ce que le marché offre actuellement comme possibilités de couverture pour un prix relativement modique.

Cette couverture est beaucoup plus large que celle proposée par le barreau de Bruxelles. La proposition avancée par ce dernier avait pour avantage d'offrir une assurance défense en justice pour le prix de 1 000 francs par an, à prendre sur la cotisation mutuelle.

Outre l'objection de principe que suscite chez le ministre l'intervention des mutuelles en la matière, il estime très insuffisante la garantie offerte par la proposition du barreau de Bruxelles.

En outre, cette proposition rendait l'assurance en question obligatoire pour tous les citoyens.

L'effet de l'assurance sur la demande n'avait pas non plus été évalué.

Or, cet élément est ici essentiel, puisqu'il ne s'agit pas seulement d'assurer un risque (l'intentement d'une action en justice contre l'assuré) mais aussi une décision possible de l'assuré (l'intentement d'une action en justice par ce dernier).

Ceci pose un problème de praticabilité dans un système judiciaire déjà encombré.

A priori, le ministre n'est donc pas partisan d'une assurance obligatoire en la matière, compte tenu des produits compétitifs offerts par le marché pour une prime d'environ 5 000 francs par an.

Un membre suppose qu'en dehors des modifications mises en évidence par le ministre dans son

heeft gewezen, geen andere wijzigingen worden aangebracht in het huidige pro-deosysteem. Bijgevolg zal de rechtzoekende niet vrij zijn advocaat kunnen kiezen, hoewel hij de beslissingen wel kan beïnvloeden door te vragen dat een bepaalde advocaat zou worden aangewezen om hem te verdedigen.

Bovendien mag niet worden vergeten dat naast het pro-deosysteem ook nog de kosteloze rechtspleging bestaat.

Tot slot herinnert spreker eraan dat — althans in de kleine arrondissementen — het bedrag voor de pro-deozaken door de bureaus van consultatie en verdediging wordt verdeeld onder de advocaten die daarvoor prestaties hebben geleverd, volgens de rapporten die zij hebben opgesteld.

Het lid vraagt de minister te bevestigen dat, zoals in het verleden, de Koning de regels voor de verdeling van het krediet voor de pro-deozaken kan vaststellen.

De minister bevestigt de verschillende punten die de vorige spreker heeft aangehaald.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Dit artikel geeft geen stof tot bespreking.

Het wordt aangenomen met 16 stemmen bij één onthouding.

Artikel 2

Een lid komt terug op de opmerking die hij over dit artikel heeft gemaakt bij de algemene bespreking.

Hij wijst erop dat het amendement dat dit artikel aan de ontwerp-tekst heeft toegevoegd niet is verantwoord (cf. Gedr. St. Kamer, 1739-2, 94/95, blz. 2).

Spreker voegt hieraan toe dat hij niet inziet welk nut dit nieuwe artikel 2 heeft.

Aan de ene kant is het immers zo dat alleen de uitvoerende macht bevoegd is voor de uitvoering van een wet en dat die over de bekendmaking ervan beslist.

Aan de andere kant stelt zij vast dat het merendeel van de wetten voorzien zijn van uitvoeringsbesluiten.

Verscheidene leden verklaren het daarmee eens te zijn.

Artikel 2 wordt niettemin aangenomen met 13 tegen 3 stemmen, bij één onthouding.

exposé introductif, le système actuel du pro-deo n'est pas modifié. Par conséquent, le justiciable ne pourra pas choisir librement son avocat, même s'il peut orienter la décision en demandant que tel ou tel avocat soit désigné pour le défendre.

D'autre part, il ne faut pas oublier que, parallèlement au système du pro deo, existe la possibilité de demander la procédure gratuite.

Enfin, l'intervenant rappelle qu'à tout le moins dans les petits arrondissements, la somme destinée aux pro deo est répartie par le bureau de consultation et de défense entre les avocats ayant effectué des prestations de ce chef, sur la base des rapports établis par ces derniers.

Le membre aimerait obtenir du ministre la confirmation de ce que, comme par le passé, il appartiendra au Roi de déterminer le système de répartition de l'enveloppe destinée aux pro deo.

Le ministre confirme les divers points évoqués par le précédent intervenant.

III. DISCUSSION DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article ne suscite aucune discussion.

Il est adopté par 16 voix et 1 abstention.

Article 2

Un membre réitère l'observation qu'il a formulée à propos de cet article dans le cadre de la discussion générale.

Il observe que l'amendement tendant à insérer cet article dans le projet ne s'accompagne d'aucune justification (voir Doc. parl. Chambre, 1739-2, 94/95, p. 2).

Il ajoute qu'il n'aperçoit pas l'utilité de l'article 2 nouveau.

D'une part, en effet, l'exécution d'une loi relève entièrement du pouvoir exécutif, qui décide de sa publication.

D'autre part, la plupart des lois vont de pair avec des arrêtés d'exécution.

Plusieurs membres se rallient à ces observations.

L'article 2 est néanmoins adopté par 13 voix contre 3 et 1 abstention.

IV. EINDSTEMMING

Het ontwerp van wet in zijn geheel wordt eenparig aangenomen door de 17 aanwezige leden.

Eveneens eenparig wordt vertrouwen geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De Rapporteur,
Michel FORET.

De Voorzitter,
Roger LALLEMAND.

TEKSTVERBETERING

In de Nederlandse tekst van artikel 2, tussen de woorden «artikel 455*bis*, § 2,» en de woorden «vierde lid» in te voegen het cijfer «2,».

IV. VOTE FINAL

L'ensemble du projet est adopté à l'unanimité des 17 membres présents.

À la même unanimité, confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
Michel FORET.

Le Président,
Roger LALLEMAND.

CORRECTION MATÉRIELLE

Dans le texte néerlandais de l'article 2, entre les mots «artikel 455*bis*, § 2,» et les mots «vierde lid», le chiffre «2,» est inséré.