

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 6 mai 1996, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant création du Conseil fédéral des magistrats", a donné le 9 octobre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 mei 1996 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende instelling van de Federale Raad van de magistraten", heeft op 9 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

Observation préalable.

Au cours de la session 1986-87, le Gouvernement avait déjà consulté la section de législation du Conseil d'Etat et déposé au Sénat, un projet de loi instituant la Commission nationale de la magistrature.

A l'époque, cependant, le projet n'avait pas rendu obligatoire le vote pour l'élection des membres de cette commission et avait fixé le nombre de magistrats pouvant siéger au sein de celle-ci, à quatre-vingt-deux, en essayant d'assurer une certaine représentativité à l'ensemble de la magistrature de l'Ordre judiciaire.

En 1991, deux avant-projets de loi ont été soumis à la section de législation, l'un organisant le Conseil consultatif national des magistrats, l'autre modifiant l'article 420 du Code judiciaire et instituant un Conseil consultatif national des magistrats.

Enfin, en 1993, le Gouvernement demanda un nouvel avis à propos d'un avant-projet de loi organisant le Conseil consultatif national des magistrats.

Si le présent projet s'inspire largement des textes précités, il opte cependant pour d'autres orientations.

Ainsi, dans les initiatives antérieures, la consultation du Conseil fédéral des magistrats était obligatoire dans le chef du ministre de la Justice pour tous les avant-projets de loi, projets d'arrêté royal, projets d'arrêté ministériel et projets de circulaire ministérielle relatifs aux matières régies par la plupart des titres du Livre II de la deuxième partie du Code judiciaire.

.../...

Il ressort de l'article 16 du présent projet que la consultation du Conseil fédéral des magistrats est désormais facultative pour tout ce qui concerne l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la justice.

Le Conseil fédéral des magistrats a cependant vocation à devenir le principal interlocuteur du ministre de la Justice et des Chambres législatives, sans néanmoins porter atteinte à la liberté d'association des magistrats et aux missions spécifiques des autorités judiciaires.

Examen du projet.

Intitulé.

Dans la mesure où le projet de loi ne concerne que les magistrats de l'Ordre judiciaire, son intitulé devrait être complété de la manière suivante :

"Projet de loi modifiant le Code judiciaire en vue de la création d'un Conseil fédéral des magistrats de l'Ordre judiciaire".

Dispositif.

Observation préalable.

Il serait opportun que les dispositions du projet de loi soient intégrées dans le Code judiciaire.

.../...

Chapitre premier.

Observations générales.

1. Les dispositions en projet relatives au déroulement du scrutin sont tantôt détaillées, tantôt lacunaires. S'agissant d'un organe consultatif, il serait préférable de fixer d'abord les principes appelés à régir la matière, ensuite de donner au Roi l'habilitation pour en fixer les modalités d'application.

2. Compte tenu de la remarque formulée pour l'intitulé du projet, il convient d'adapter celui du chapitre premier.

Article 1er.

La loi en projet a pour objectif de créer un organe représentatif des magistrats; en outre, le statut de ces derniers est modifié notamment par les articles 6, 19 et 20 du projet. Il en résulte que les matières visées par le présent projet relèvent de l'article 77 de la Constitution. L'article 1er doit être rédigé en ce sens.

Article 3.

Le 3^o de l'article 3 du projet indique que le collège des membres du siège de la Cour d'appel de Bruxelles doit également comprendre le président de la Cour militaire.

.../...

Le 5^o du même article vise quant à lui le collège des membres de l'auditorat général près la Cour militaire et de l'auditorat militaire.

Il y a lieu de tenir compte du projet de loi portant réforme des tribunaux militaires qui crée pour tout le royaume un tribunal et une cour d'appel auprès des forces armées (1).

Article 5.

1. L'alinéa 7 n'indique pas le lieu où la publication du nombre de représentants par collège doit être faite. Il convient d'apporter cette précision.

2. L'alinéa 8 précise "Dans chaque liste ..." : il semble bien qu'il s'agisse de la liste des candidats d'un collège. Dans l'affirmative, il faut préciser qu'il n'y a qu'une seule liste par collège.

Article 6.

Alinéa 1er.

Il convient d'apporter certaines précisions quant au contenu de la convocation. Celle-ci devrait, notamment,

(1) Voyez l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, n^o L. 24.456/2, du 3 juillet 1996.

indiquer le lieu où se déroulera l'élection pour chaque arrondissement judiciaire ainsi que faire référence aux heures d'ouverture et de fermeture de ce lieu, prévues à l'alinéa 6 de l'article 6 du projet.

Le projet ne prévoit pas de date limite pour l'envoi de la convocation, ni le lieu de son envoi. Enfin, il est muet quant au point de savoir si le magistrat qui n'a pas été convoqué peut néanmoins prendre part au vote.

Ces différents points doivent être précisés dans le texte en projet ou, comme le suggère l'observation générale n° 1, par le Roi usant de l'habilitation à Lui donnée par l'alinéa 8, cette habilitation devant alors être élargie.

Alinéa 5.

1. Il est proposé de scinder l'alinéa 5 en deux alinéas distincts. Le premier alinéa reproduirait la première phrase de l'alinéa, le second alinéa comprendrait les phrases suivantes de l'alinéa.

2. Il y a une incohérence à prévoir, d'une part, que les membres du collège des électeurs sont ceux qui ont prêté serment avant le 31 mars pour les fonctions en raison desquelles ils font partie de ce collège et, d'autre part, que la liste des électeurs doit être dressée le 1er mars.

.../...

3. Dans la troisième phrase, de l'accord du délégué du ministre, le mot "inscrits" doit être omis.

4. Dans la quatrième phrase, le texte doit préciser quelles sont les matières sur lesquelles peuvent porter les réclamations et déterminer l'autorité compétente pour en connaître ainsi que les éléments essentiels de la procédure d'examen des réclamations.

Alinéa 7.

L'alinéa 7 est relatif au dépouillement du scrutin. Il omet cependant de prévoir un organe chargé de trancher les contestations éventuelles relatives aux résultats de ce scrutin.

Article 7.

Au paragraphe 4 de l'article 7 du projet, il convient de remplacer les termes "le président" par les termes "ce magistrat".

En effet, il n'y a pas, à proprement parler, un président pour chaque bureau de vote, mais bien un magistrat chargé de la surveillance des opérations de vote.

.../...

Article 8.

En ce qui concerne le paragraphe 2, alinéa 2, il résulte des explications du délégué du ministre que, eu égard aux critères retenus pour garantir la représentation des magistrats appartenant à chacun des régimes linguistiques dans les collèges du ressort de la Cour d'appel de Bruxelles - tant les collèges des membres du siège que les collèges des membres du ministère public -, le nombre minimal de représentants appartenant à chacun de ces régimes doit être fixé à deux, et non pas à trois.

Article 9.

Il est proposé de rédiger l'article 9 du projet de la manière suivante :

"Art. Le Conseil comprend deux sections : une section composée des représentants de la magistrature assise et une section composée des représentants du ministère public".

Article 10.

Les alinéas 5 et 6 du projet prévoient que le président du Conseil, les deux présidents de section, les deux secrétaires et les quatre vice-présidents de section sont élus à la majorité absolue des suffrages. Toutefois, à défaut de majorité absolue, il est procédé à un second scrutin dit de "ballottage" entre les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix.

.../...

Le projet reste cependant silencieux en cas de parité de suffrages à l'issue de ce second scrutin.

Il y aurait lieu de s'inspirer de la solution préconisée à l'article 13 du projet qui dispose, qu'en cas de parité de voix, la primauté est accordée au candidat le moins âgé.

Articles 11 et 12.

L'article 11 du projet est redondant par rapport à l'article 12. Il est proposé de le supprimer et de modifier la numérotation, l'article 12 devenant l'article 11. Cet article peut être rédigé comme suit :

"Art. Si un membre effectif du conseil vient, en cours du mandat, à décéder, démissionner, cesser ses fonctions ou perdre sa qualité de membre, en changeant de fonction judiciaire, et donc de collègue, il est remplacé par un suppléant ...".

Article 14.

L'article 14 du projet concerne les suppléants des membres des bureaux de section. Les suppléants sont élus de la même manière que les membres effectifs et en nombre égal.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la manière de concilier ce dernier système de suppléance avec celui qui

.../...

résulte de l'article 12 du projet. En effet, si le président du conseil venait à décéder, (article 12 du projet), il serait remplacé par un suppléant, conformément à l'article 5, alinéa 8, du projet. Or, le président du conseil est également membre des bureaux de section. Son suppléant, à ce titre, ne sera pas nécessairement celui qui le remplace en tant que membre du conseil.

Il convient de revoir les systèmes de suppléance, afin de préserver une certaine cohérence.

Par ailleurs, le texte néerlandais de cet article devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Chapitre III.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle, lorsque l'avis est émis à la demande du ministre de la Justice ou des chambres législatives, le bureau est compétent pour l'émettre, alors que lorsque l'avis est émis d'initiative, seule l'assemblée générale du conseil est compétente.

Selon les explications du délégué du ministre, c'est seulement au ministre de la Justice - et non pas aux chambres législatives - que le conseil peut donner des avis d'initiative.

Le texte doit faire explicitement apparaître cette précision.

.../...

Article 16.

En vertu de l'article 16 du projet

"Le Conseil a pour mission de donner des avis, d'initiative, à la demande du ministre de la Justice ou à la demande des chambres législatives, sur tout ce qui concerne l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Justice".

La compétence d'avis du Conseil est ainsi fort large et peut concerner des projets qui n'ont qu'une incidence marginale sur l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la justice. Dans la mesure où le Gouvernement entend également créer un Conseil fédéral des greffiers et des secrétaires (projet n° L. 25.117/2), compétent pour donner des avis sur tout ce qui concerne "l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la justice" (article 17 du projet), il y a lieu de s'interroger sur les éventuels doubles emplois et s'il ne serait pas plus efficace de spécialiser chaque conseil ou d'instaurer des consultations communes aux deux organes.

Si l'intention de l'auteur du projet est de donner une certaine efficacité à la compétence d'avis du conseil, il conviendrait de lui donner les moyens de s'informer sur toutes les initiatives qui touchent à l'organisation, aux attributions et au fonctionnement de la justice.

Comment pourrait-il, en effet, d'initiative, rendre un avis au sujet d'un projet d'arrêté royal ou ministériel ?

La seule obligation d'information qui s'impose au ministre de la Justice, résulte de l'alinéa 2 de l'article 16 du projet et uniquement pour ce qui concerne

.../...

les avant-projets de loi qui ont trait aux compétences du conseil.

Il serait utile que les avis du conseil interviennent avant l'adoption définitive au Parlement d'un projet ou d'une proposition de loi.

L'article 16 du projet, combiné avec l'article 18, semble indiquer que seul le président d'une assemblée législative pourra saisir le conseil d'une demande d'avis. Il faudrait prévoir, dans le projet, des règles de saisine plus précises, lorsqu'un certain nombre de parlementaires le demandent.

Article 18.

L'alinéa 2 prévoit que le projet d'avis doit être établi dans tous les cas, dans les trente jours de la réception de la demande d'avis.

Cette disposition peut cependant susciter certains problèmes d'application eu égard aux articles 78 et suivants de la Constitution qui fixent, pour la procédure bicamérale incomplète, des délais d'examen pour le Sénat et pour la Chambre des Représentants (article 81 de la Constitution).

Après avoir évoqué un projet de loi, le Sénat dispose d'un délai d'examen de soixante jours qui peut être réduit à trente jours si l'urgence est invoquée par le Gouvernement.

Dans ces conditions, la consultation du conseil risque d'être limitée au ministre de la Justice et au président de la Chambre des Représentants, le Sénat étant tenu par des délais stricts.

Or, il revient à ce dernier d'assurer le rôle de chambre de réflexion et donc de réaliser, notamment dans le domaine de la justice, des réformes essentielles.

Il convient de revoir le projet afin de prévoir des délais compatibles avec les exigences de la procédure parlementaire.

Articles 19 et 20.

1. L'article 19 du projet donne au Conseil une compétence d'avis dans le cadre de procédures disciplinaires à charge de ses membres.

Cette disposition est critiquable à bien des égards. Elle permet aux magistrats siégeant au sein du conseil de bénéficier d'un examen supplémentaire de leur dossier disciplinaire, l'avis du conseil devant être préalable à toute sanction disciplinaire. Elle crée ainsi une différence de traitement par rapport aux autres magistrats, non membres du conseil qui restent soumis aux articles 398 et suivants du Code judiciaire.

Il ressort du commentaire des articles que

"L'indépendance des membres du Conseil dans l'exercice de leur responsabilité d'élus vis-à-vis de leur hiérarchie, sera une des conditions du bon fonc-

.../...

tionnement du Conseil. Il se justifie dès lors que le Conseil pourrait intervenir au cas où il estimerait que l'un de ses membres serait accusé ou lésé par les positions qu'il prend au sein du Conseil. L'appartenance au Conseil ne constitue par ailleurs nullement un blanc-seing permettant de se soustraire aux devoirs normaux du magistrat. Le Conseil ne peut donc, ni plus ni moins, que donner un avis à l'autorité disciplinaire. Ces règles ne peuvent mettre aucunement en échec les compétences des chefs de corps".

Ce commentaire aurait pu se comprendre, si le conseil était en réalité un organe de concertation ou de négociation dans le cadre par exemple, de relations syndicales. Or, sa mission ne poursuit pas de tels objectifs.

Si le législateur entend néanmoins assurer une certaine protection à ces magistrats, il serait souhaitable qu'une nouvelle disposition soit insérée à l'article 404 du Code judiciaire, précisant que ces magistrats ne peuvent faire l'objet de poursuites disciplinaires à l'occasion des opinions émises et des actes faits en leur qualité de membres du conseil.

Un second alinéa, rédigé comme suit, pourrait être inséré à l'article 404 du Code judiciaire :

"Les magistrats, membres du Conseil fédéral des magistrats, créé en vertu de la loi du ..., ne peuvent être poursuivis disciplinairement pour des opinions émises ou des actes faits en cette qualité".

Si l'ensemble des magistrats du conseil doit participer à cet avis, il faut prévoir que ne pourront

.../...

prendre part à celui-ci, les magistrats qui sont appelés à prononcer des mesures disciplinaires en vertu des articles 412 et suivants du Code judiciaire.

2. L'article 20 du projet suscite des critiques similaires à celles qui ont été faites à propos de l'article 19.

Que faut-il exactement comprendre par "une mesure le concernant dans le cadre de sa carrière dans l'Ordre judiciaire" ?

Si l'on peut concevoir que le membre du conseil bénéficie d'une certaine protection dans la mesure où les positions qu'il serait amené à prendre au sein du conseil pourraient lui être reprochées et pourraient donner lieu à des difficultés de promotions en sa faveur, le texte ne précise pas le but en vue duquel cette protection est assurée. Il doit être complété de la manière suivante :

"... lorsque celui-ci s'estime lésé en raison des opinions ou d'actes accomplis en sa qualité de membre du conseil".

Article 24.

1. Dans l'alinéa 2 de l'article 24 du projet, la référence "aux autres membres du bureau" est inutile. En effet, les membres du bureau du conseil sont en réalité les membres des bureaux des deux sections (cfr. article 15 du projet).

.../...

Il convient de rédiger le deuxième alinéa de la manière suivante :

"Les membres des bureaux de section sont remplacés par un suppléant conformément à l'article 14 (article 13 nouvelle numérotation)".

2. Le projet est muet quant au remplacement des secrétaires des deux sections.

Article 25.

1. L'alinéa 2 de la disposition en projet détermine un quorum de présence pour que soit valable la délibération des organes qu'il énumère, mais ce même alinéa omet d'y inclure d'autres organes visés par le projet.

2. L'auteur du projet doit préciser la majorité qu'il entend imposer : la majorité simple ou la majorité absolue.

Article 26.

L'article 26 du projet permet au conseil et aux sections de constituer des commissions spéciales en leur sein. Or, en vertu de l'article 18, alinéa 2, du projet, il revient au bureau du conseil de décider de la création d'une commission spéciale chargée d'élaborer un projet d'avis.

.../...

Afin d'éviter des contradictions entre ces deux dispositions, il convient de rédiger l'article 26 du projet de la manière suivante :

"Art. Le bureau du conseil et les bureaux de section peuvent constituer des commissions spéciales en leur sein".

Article 27.

Il convient de rédiger l'alinéa 2 de la manière suivante :

"Les frais de fonctionnement du conseil sont à charge du budget du ministère de la Justice".

Article 28.

Il est proposé de rédiger l'article 28 du projet de la manière suivante :

"Art. Une indemnité pour frais de parcours peut être due aux membres du conseil, conformément aux dispositions applicables au personnel des ministères. A cette fin, ils sont assimilés à des fonctionnaires de rang 13".

Observations finales.

1. D'une manière générale, il convient d'éviter l'usage du futur dans la rédaction du projet.

.../...

2. Les chiffres figurant dans certaines dispositions du projet doivent être écrits en toutes lettres.

3. Afin d'améliorer la compréhension de certains articles, il convient de grouper plusieurs alinéas en créant des paragraphes.

Ainsi, à titre d'exemple, les deux premiers alinéas de l'article 5 du projet peuvent former un premier paragraphe, les alinéas 3, 4, 5, 6 et 7 un deuxième paragraphe, et les alinéas 8 et 9, un troisième paragraphe.

La même remarque peut être formulée à l'égard de l'article 6 du projet.

4. Le texte néerlandais de certains articles est susceptible d'amélioration. A titre d'exemple, certaines propositions à ce sujet sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Du point de vue de l'usage correct de la langue, le texte néerlandais du projet devrait être fondamentalement revu.

Voorafgaande opmerking.

Tijdens de zitting 1986-87 had de Regering reeds een ontwerp van wet tot oprichting van de Nationale Commissie voor de Magistratuur om advies voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State en ingediend bij de Senaat.

Toen echter schreef het ontwerp niet voor dat de stemming voor de verkiezing van de leden van die commissie verplicht was en werd het aantal magistraten die in die commissie zitting konden hebben, vastgesteld op tweeëntachtig, teneinde een zekere representativiteit aan de gezamenlijke magistratuur van de rechterlijke orde te verlenen.

In 1991 zijn twee voorontwerpen van wet voorgelegd aan de afdeling wetgeving, het ene "tot oprichting van de Nationale Adviesraad voor magistraten", en het andere "tot wijziging van het artikel 420 van het Gerechtelijk Wetboek waarbij een Nationale Adviesraad voor magistraten wordt opgericht".

In 1993 ten slotte heeft de Regering een nieuw advies aangevraagd over een voorontwerp van wet tot oprichting van de Nationale Adviesraad voor magistraten.

Ofschoon het onderhavige ontwerp zich in ruime mate baseert op de voornoemde teksten, gaat het echter van andere beleidslijnen uit.

.../...

Zo was in de voorgaande versies de Minister van Justitie verplicht de Federale Raad van de magistraten te raadplegen omtrent alle voorontwerpen van wet, ontwerpen van koninklijk besluit, ontwerpen van ministerieel besluit en ontwerpen van ministeriële circulaire betreffende aangelegenheden die geregeld worden op grond van de meeste titels van deel II, boek II, van het Gerechtelijk Wetboek.

Uit artikel 16 van het onderhavige ontwerp vloeit voort dat de raadpleging van de Federale Raad van de magistraten voortaan facultatief is voor alle aangelegenheden die betrekking hebben op de organisatie, de bevoegdheden en de werking van het gerecht.

Het is nochtans de bedoeling dat de Federale Raad van de magistraten de voornaamste gesprekspartner van de Minister van Justitie en van de Wetgevende Kamers wordt, zonder dat evenwel afbreuk wordt gedaan aan de vrijheid van vereniging van de magistraten en aan de specifieke taken van de gerechtelijke autoriteiten.

Onderzoek van het ontwerp.

Opschrift.

In zoverre het ontwerp van wet alleen betrekking heeft op de magistraten van de rechterlijke orde, dient het opschrift als volgt te worden aangevuld :

.../...

"Ontwerp van wet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de oprichting van een Federale Raad van de magistraten van de rechterlijke orde".

Bepalend gedeelte.

Voorafgaande opmerking.

Het zou verkieslijk zijn de bepalingen van het ontwerp van wet op te nemen in het Gerechtelijk Wetboek.

Hoofdstuk I.

Algemene opmerkingen.

1. De ontworpen bepalingen betreffende het verloop van de stemming zijn nu eens gedetailleerd, en dan weer zeer onvolledig. Aangezien het een adviesorgaan betreft, zou het verkieslijk zijn eerst de beginselen vast te leggen waarvan in deze aangelegenheid zal worden uitgegaan en vervolgens de Koning machtiging te verlenen om de nadere toepassingsregels vast te stellen.

2. Gelet op de opmerking die wordt gemaakt in verband met het opschrift van het ontwerp, dient het opschrift van hoofdstuk I te worden aangepast.

.../...

Artikel 1.

De ontworpen wet beoogt een representatief orgaan van de magistraten op te richten; voorts wordt hun statuut inzonderheid gewijzigd bij de artikelen 6, 19 en 20 van het ontwerp. Daaruit vloeit voort dat de aangelegenheden bedoeld in het onderhavige ontwerp vallen onder artikel 77 van de Grondwet. Artikel 1 moet in die zin worden geredigeerd.

Artikel 3.

Onderdeel 3^o van artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat de voorzitter van het militair gerechtshof deel uitmaakt van het college van de leden van de zittende magistratuur van het hof van beroep te Brussel. Onderdeel 5^o van hetzelfde artikel heeft zijnerzijds betrekking op het college van de leden van het auditoraat-generaal bij het militair gerechtshof en van het krijgsauditoraat.

Er moet rekening worden gehouden met het ontwerp van wet houdende hervorming van de militaire rechtbanken, dat voor het gehele Rijk een rechtbank en een hof van beroep bij de krijgsmacht opricht (1).

(1) Zie het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving van 3 juli 1996, nr. L. 24.456/2.

Artikel 5.

1. Het zevende lid geeft niet aan waar het aantal vertegenwoordigers per college moet worden bekendgemaakt. De bepaling moet in die zin worden aangevuld.

2. In het achtste lid staat te lezen : "Wanneer één of meer kandidaten van een lijst verkozen zijn, ...". Het blijkt te gaan om de lijst van de kandidaten van een college. Indien zulks inderdaad het geval is, moet worden gepreciseerd dat er slechts één lijst per college is.

Artikel 6.

Eerste lid.

In verband met de inhoud van de oproeping moeten een aantal preciseringen worden aangebracht. Zo moet de oproeping inzonderheid vermelden waar de verkiezing voor ieder gerechtelijk arrondissement zal plaatshebben, alsook de uren van opening en van sluiting van het stemlokaal, waarvan sprake is in artikel 6, zesde lid, van het ontwerp.

Het ontwerp bepaalt geen uiterste datum voor het verzenden van de oproeping en geeft evenmin aan naar welke plaats ze verstuurd moet worden. Bovendien bepaalt het niet of een magistraat die niet is opgeroepen, niettemin aan de stemming kan deelnemen.

.../...

Deze verschillende punten moeten in de ontworpen tekst nader worden bepaald of, zoals wordt voorgesteld in de algemene opmerking nr. 1, door de Koning worden vastgesteld, welke alsdan gebruik maakt van de machtiging die Hem krachtens het achtste lid wordt verleend en die in dat geval moet worden verruimd.

Vijfde lid.

1. Voorgesteld wordt het vijfde lid te splitsen in twee onderscheiden leden, waarbij het ene de eerste zin van het lid overneemt, en het andere de overige zinnen van het lid.

2. Er is een gebrek aan samenhang als enerzijds bepaald wordt dat de leden van het college van kiezers diegenen zijn die vóór 31 maart de eed hebben afgelegd voor het ambt op grond waarvan zij tot dat college behoren, en anderzijds dat de lijst van de kiezers op 1 maart moet worden opgemaakt.

3. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in de derde zin het woord "ingeschreven" moet vervallen.

4. In de vierde zin moet worden gepreciseerd waarover het bezwaar kan handelen en moet de instantie worden aangegeven die bevoegd is om ervan kennis te nemen, als-

.../...

ook de basiskenmerken van de procedure voor het onderzoek van de bezwaarschriften.

Zevende lid.

Het zevende lid betreft de telling van de stembiljetten. Er wordt evenwel geen orgaan aangewezen dat ermee belast wordt uitspraak te doen over eventuele betwistingen betreffende de uitslag van de stemming.

Artikel 7.

In artikel 7, § 4, van het ontwerp vervange men de woorden "de voorzitter" door de woorden "deze magistraat".

In werkelijkheid is er immers geen voorzitter voor ieder stembureau, doch wel een magistraat die belast wordt met het toezicht op de stemverrichtingen.

Artikel 8.

Inzake paragraaf 2, tweede lid, blijkt uit de toelichtingen van de gemachtigde van de minister dat gelet op de criteria die moeten waarborgen dat de magistraten behorende tot elk van de taalstelsels vertegenwoordigd worden in de colleges van het rechtsgebied van het hof van beroep te Brussel - zowel de colleges van de leden van de zittende magistratuur als de colleges van de leden van het

.../...

openbaar ministerie -, het minimumaantal vertegenwoordigers behorende tot elk van die taalstelsels op twee moet worden vastgesteld, doch niet op drie.

Artikel 9.

Voorgesteld wordt artikel 9 van het ontwerp als volgt te stellen :

"Art. De Raad bestaat uit twee afdelingen : een afdeling samengesteld uit de vertegenwoordigers van de zittende magistratuur, en een afdeling samengesteld uit de vertegenwoordigers van het openbaar ministerie".

Artikel 10.

Het vijfde en het zesde lid van het ontwerp bepalen dat de voorzitter van de Raad, de twee afdelingsvoorzitters, de twee secretarissen en de vier ondervoorzitters van de afdelingen bij volstrekte meerderheid van stemmen worden verkozen. Indien echter geen volstrekte meerderheid wordt bereikt, heeft een herstemming plaats over de twee kandidaten op wie het grootste aantal stemmen is uitgebracht.

Het ontwerp schrijft echter niets voor in het geval er na afloop van deze tweede stemronde staking van stemmen is.

.../...

Er moet worden uitgegaan van de oplossing vervat in artikel 13 van het ontwerp, dat bepaalt dat bij staking van stemmen voorrang wordt gegeven aan de jongste kandidaat.

Artikelen 11 en 12.

Artikel 11 van het ontwerp is overbodig ten opzichte van artikel 12. Voorgesteld wordt het te schrappen en de nummering te wijzigen, waarbij artikel 12 tot artikel 11 wordt vernummerd. Dit artikel kan als volgt worden gesteld :

"Art. Wanneer een lid van de Raad tijdens zijn mandaat overlijdt, ontslag neemt, zijn ambt neerlegt of zijn hoedanigheid van lid verliest doordat het met een ander gerechtelijk ambt wordt bekleed en hierdoor tot een ander college komt te behoren, wordt het vervangen door een plaatsvervanger. De plaatsvervangers vervangen de leden naargelang van hun rangschikking".

Artikel 14.

Artikel 14 van het ontwerp betreft de plaatsvervangers van de leden van de afdelingsbureaus. De plaatsvervangers worden op dezelfde manier en in een even groot aantal gekozen als de leden.

De Raad van State vraagt zich af hoe deze regeling van plaatsvervanging in overeenstemming kan worden gebracht met de regeling die voortkomt uit artikel 12 van het

.../...

ontwerp. Indien immers de voorzitter van de Raad komt te overlijden (artikel 12 van het ontwerp), wordt hij overeenkomstig artikel 5, achtste lid, van het ontwerp vervangen door een plaatsvervanger. De voorzitter van de Raad is echter eveneens lid van de afdelingsbureaus. Zijn plaatsvervanger zal in die hoedanigheid niet noodzakelijkerwijs degene zijn die hem vervangt als lid van de Raad.

De regelingen inzake de plaatsvervanging moeten met het oog op de samenhang worden herzien.

Voorts moeten in de uitdrukkingen "effectief lid" en "effectieve leden" de woorden "effectief" en "effectieve" als overbodig vervallen. Deze opmerking geldt voor het gehele ontwerp.

Hoofdstuk III.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom het bureau, wanneer het advies uitgebracht wordt op verzoek van de Minister van Justitie of van de Wetgevende Kamers, bevoegd is om dat advies te verstrekken, terwijl wanneer het advies op eigen initiatief wordt verstrekt, alleen de algemene vergadering van de Raad bevoegd is.

Volgens de uitleg van de gemachtigde van de minister kan de Raad alleen aan de Minister van Justitie - doch niet aan de Wetgevende Kamers - op eigen initiatief een advies verstrekken.

.../...

Deze precisering moet uitdrukkelijk voorkomen in de tekst.

Artikel 16.

Artikel 16 van het ontwerp bepaalt :

"De Raad heeft tot taak, op eigen initiatief, op verzoek van de Minister van Justitie of op verzoek van de Wetgevende Kamers, advies uit te brengen over alle aangelegenheden die betrekking hebben op de organisatie, de bevoegdheden en de werking van het gerecht".

Deze adviserende bevoegdheid van de Raad is aldus vrij ruim en kan betrekking hebben op ontwerpen die slechts een zeer geringe weerslag hebben op de organisatie, de bevoegdheden en de werking van het gerecht. In zoverre de Regering voornemens is eveneens een Federale Raad van de griffiers en de secretarissen op te richten (ontwerp nr. L. 25.117/2), die bevoegd is om van advies te dienen "over alle aangelegenheden die betrekking hebben op de organisatie, de bevoegdheden en de werking van het gerecht" (artikel 17 van het ontwerp), rijst de vraag of er zich in voorkomend geval geen overbodige herhalingen voordoen en of het niet doeltreffender zou zijn iedere Raad een specifiek domein toe te wijzen of te voorzien in de gemeenschappelijke raadpleging van de beide organen.

Indien de bedoeling van de steller van het ontwerp erin bestaat de adviesbevoegdheid van de Raad doeltreffend te organiseren, moet de Raad de middelen worden verstrekt om

.../...

zich op de hoogte te stellen van alle initiatieven die betrekking hebben op de organisatie, de bevoegdheden en de werking van het gerecht.

Hoe kan de Raad immers op eigen initiatief van advies dienen over een ontwerp van koninklijk of ministerieel besluit ?

De enige verplichting om inlichtingen te verstrekken die aan de Minister van Justitie wordt opgelegd, vloeit voort uit het tweede lid van artikel 16 van het ontwerp, en alleen met betrekking tot de voorontwerpen van wet die de bevoegdheden van de Raad betreffen.

Het zou nuttig zijn dat de adviezen van de Raad verstrekt worden vóór de definitieve goedkeuring, in het Parlement, van een ontwerp of een voorstel van wet.

Uit de gezamenlijke lezing van de artikelen 16 en 18 van het ontwerp zou blijken dat alleen de voorzitter van een wetgevende vergadering de Raad om advies kan vragen. Het ontwerp moet precieze regels van aanhangigmaking bevatten in het geval dat een aantal parlementsleden om een advies verzoeken.

Artikel 18.

Het tweede lid bepaalt dat het ontwerp van advies in alle gevallen binnen dertig dagen na ontvangst van de adviesaanvraag moet worden opgemaakt.

.../...

De toepassing van deze bepaling kan evenwel bepaalde problemen doen rijzen in het licht van de artikelen 78 en volgende van de Grondwet, welke voor de procedure van het onvolledige tweekamerstelsel termijnen van onderzoek voor de Senaat en voor de Kamer van volksvertegenwoordigers stellen (artikel 81 van de Grondwet).

Zodra de Senaat een ontwerp van wet aan zich heeft getrokken, beschikt hij over een termijn van onderzoek van zestig dagen, die tot dertig dagen kan worden teruggebracht indien de Regering de spoedbehandeling aanvraagt.

In die omstandigheden bestaat het risico dat alleen de Minister van Justitie en de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers de Raad om advies kunnen vragen, daar de Senaat strikte termijnen moet in acht nemen.

Het komt nochtans aan de Senaat toe om als reflectiekamer te dienen en om dus wezenlijke hervormingen tot stand te brengen, onder meer op het gebied van het gerecht.

Het ontwerp moet worden herzien, waarbij termijnen worden gesteld die verenigbaar zijn met de vereisten van de parlementaire procedure.

Artikelen 19 en 20.

1. Artikel 19 van het ontwerp geeft de Raad adviesbevoegdheid in het kader van tuchtprocedures ten laste van zijn leden.

.../...

Deze bepaling is in vele opzichten aanvechtbaar. Zij maakt het mogelijk dat het dossier van de magistraten die in de Raad zitting hebben, een aanvullend onderzoek ondergaat, daar vóór iedere tuchtstraf het advies van de Raad moet worden ingewonnen. Aldus ontstaat een verschil in behandeling ten opzichte van de overige magistraten die geen lid zijn van de Raad en op wie de artikelen 398 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek toepasselijk blijven.

Uit de commentaar op de artikelen blijkt :

"De onafhankelijkheid van de leden van de Raad bij de vervulling van de hen toevertrouwde opdracht van verkozene, ook ten aanzien van de hiërarchie, is één van de voorwaarden voor de goede werking van de Raad. Het is dus te verantwoorden dat de Raad zou kunnen tussenkomen indien hij meent dat één van zijn leden zou worden beticht of achtergesteld uit hoofde van de standpunten welke hij in de Raad aanneemt. Anderzijds kan het lidmaatschap van de Raad ook geen vrijbrief zijn om zich te onttrekken aan de normale verplichtingen als magistraat. De Raad kan dus niet meer of niet minder dan een advies geven aan de tuchtoverheid. Deze regels doen dan ook in generlei wijze afbreuk aan de bevoegdheden van de korpsoversten".

Deze commentaar zou aanvaardbaar geweest zijn indien de Raad in werkelijkheid een overleg- of onderhandelingsorgaan was, bijvoorbeeld in het kader van de betrekkingen met de vakbonden. Dit is echter niet zijn taak.

Indien de wetgever niettemin een zekere bescherming beoogt te verlenen aan die magistraten, zou het wenselijk zijn dat in artikel 404 van het Gerechtelijk Wetboek een nieuwe bepaling wordt ingevoegd volgens welke die magistra-

.../...

ten niet tuchtrechtelijk vervolgd kunnen worden naar aanleiding van een mening uitgebracht of een handeling verricht in hun hoedanigheid van lid van de Raad.

In artikel 404 van het Gerechtelijk Wetboek kan een tweede lid worden ingevoegd, luidende :

"De magistraten die lid zijn van de Federale Raad van de magistraten, opgericht krachtens de wet van ..., kunnen niet tuchtrechtelijk worden vervolgd wegens een mening uitgebracht of een handeling verricht in die hoedanigheid".

Indien de gezamenlijke magistraten van de Raad aan dit advies moeten meewerken, moet worden bepaald dat de magistraten die geroepen worden tuchtmaatregelen uit te spreken krachtens de artikelen 412 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek, niet mogen meewerken aan de totstandkoming van het advies.

2. Omtrent artikel 20 van het ontwerp rijzen soortgelijke bezwaren als die welke worden opgeworpen in verband met artikel 19.

Wat moet precies worden verstaan onder "een maatregel die jegens hem is genomen in het kader van zijn loopbaan binnen de rechterlijke orde" ?

Weliswaar kan men zich voorstellen dat het lid van de Raad een zekere bescherming geniet in zoverre de stand-

.../...

punten die het binnen de Raad zou innemen, tegen hem kunnen worden ingebracht en aanleiding kunnen geven tot problemen bij een mogelijke bevordering, doch de tekst bepaalt niet met welk doel die bescherming wordt ingevoerd. De bepaling moet als volgt worden aangevuld :

"... wanneer deze zich benadeeld acht wegens een mening uitgebracht of een handeling verricht in zijn hoedanigheid van lid van de Raad".

Artikel 24.

1. De verwijzing naar "de andere leden van het bureau" in artikel 24, tweede lid, van het ontwerp is onnodig. De leden van het bureau van de Raad zijn in werkelijkheid immers de leden van de bureaus van de twee afdelingen (zie artikel 15 van het ontwerp).

Het tweede lid moet als volgt worden gesteld :

"De leden van de afdelingsbureaus worden door een plaatsvervanger vervangen overeenkomstig artikel 14 (artikel 13 volgens de nieuwe nummering)".

2. Het ontwerp bevat geen enkele bepaling betreffende de vervanging van de secretarissen van de twee afdelingen.

.../...

Artikel 25.

1. Het tweede lid van de ontworpen bepaling stelt een quorum vast wil de beraadslaging van de erin opgesomde organen geldig zijn, doch het schrijft niets voor over andere in het ontwerp bedoelde organen.

2. De steller van het ontwerp moet preciseren welke meerderheid hij wenst op te leggen, de gewone of de volstrekte meerderheid.

Artikel 26.

De Raad en de afdelingen kunnen op grond van artikel 26 van het ontwerp uit hun midden bijzondere commissies oprichten. Krachtens artikel 18, tweede lid, van het ontwerp komt het evenwel aan het bureau van de Raad toe om te besluiten tot oprichting van een bijzondere commissie belast met het uitwerken van een ontwerp van advies.

Teneinde tegenstrijdigheden tussen die twee bepalingen te voorkomen, dient artikel 26 van het ontwerp als volgt te worden gesteld :

"Art. Het bureau van de Raad en de afdelingsbureaus kunnen uit hun midden bijzondere commissies oprichten".

.../...

Artikel 27.

Het tweede lid moet als volgt worden gesteld :

"De werkingskosten van de Raad zijn voor rekening van de begroting van het Ministerie van Justitie".

Artikel 28.

Voorgesteld wordt artikel 28 van het ontwerp als volgt te stellen :

"Art. De leden van de Raad kunnen aanspraak maken op een reiskostenvergoeding, overeenkomstig de bepalingen toepasselijk op het personeel van de ministeries. Te dien einde worden zij gelijkgesteld met ambtenaren van rang 13".

Slotopmerkingen.

1. Algemeen beschouwd moet het gebruik van de toekomende tijd bij de redactie van het ontwerp vermeden worden.

2. De getallen die voorkomen in een aantal bepalingen van het ontwerp, moeten voluit worden geschreven.

.../...

3. Teneinde de bevattelijkheid van sommige artikelen te verbeteren, dienen verscheidene leden in paragrafen te worden samengevoegd.

Zo kunnen bijvoorbeeld de eerste twee leden van artikel 5 van het ontwerp een eerste paragraaf vormen, het derde, het vierde, het vijfde, het zesde en het zevende lid een tweede paragraaf, en het achtste en het negende lid een derde paragraaf.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 6 van het ontwerp.

4. De Nederlandse tekst van een aantal artikelen is voor verbetering vatbaar. Zo bijvoorbeeld schrijve men in artikel 2, tweede lid, "deze wet" in plaats van "onderhavige wet". In artikel 3, tweede lid, 2°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° en 10°, schrijve men "... van de leden van ..." en vervange men in voorkomend geval de woorden "de zetel" door de woorden "de zittende magistratuur"; deze opmerkingen gelden voor het gehele ontwerp. In artikel 5, eerste lid, schrijve men "van kracht" in plaats van "in voege" en in het zevende lid, schrijve men "uiterlijk" in plaats van "ten laatste". In artikel 6, tweede lid, eerste zin, schrijve men "ingediend" in plaats van "neergelegd" en in de tweede zin schrijve men : "Zich kandidaat stellen kan de magistraat ... het desbetreffende college". In het vijfde lid, tweede zin, van hetzelfde artikel schrijve men : "Van het college maakt deel uit de magistraat-kiezer ... het desbetreffende college". In het zesde lid van artikel 6 zou het beter zijn

.../...

te schrijven : "... in de stembus gedeponneerd die ...". De inleidende zin van artikel 7, § 1, moet als volgt worden gesteld : "Een andere magistraat-kiezer machtigen om in zijn plaats te stemmen kan :". In artikel 10 schrijve men "eventueel" in plaats van "desgevallend". Het opschrift van hoofdstuk IV moet als volgt luiden : "Werking van de Raad". In artikel 27 schrijve men "uitgetrokken" in plaats van "voorzien".

De Nederlandse tekst van het ontwerp zou uit een oogpunt van correct taalgebruik grondig herzien moeten worden.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J.-M. FAVRESSE,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. B. JADOT, auditeur. La note du
Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
Mme P. VANDERNACHT, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. B. JADOT, auditeur.
De nota van het Coördinatie-
bureau werd opgesteld en
t o e g e l i c h t d o o r
Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-re-
ferendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.