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 février 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet de loi "modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, la loi du 15 juillet 1970 déterminant le cadre des tribunaux de commerce et modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire, la loi du 2 juillet 1975 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de première instance et les articles 151 et 213 du Code judiciaire", a donné le 2 mars 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 februari 1998 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 3 april 1953 betreffende de rechterlijke inrichting, de wet van 15 juli 1970 tot vaststelling van de personeelsformatie van de rechtbanken van koophandel, en tot wijziging van de wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek, de wet van 2 juli 1975 tot vaststelling van de personeelsformatie van de rechtbanken van eerste aanleg en de artikelen 151 en 213 van het Gerechtelijk Wetboek", heeft op 2 maart 1998 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Observations générales

I. Il ressort de l'exposé des motifs que le projet s'inscrit dans le cadre du programme pluriannuel "justice" pour la période 1998-2000. Il a pour objectif essentiel d'augmenter le nombre de magistrats auprès de certaines juridictions ainsi que le personnel des greffes et des parquets afin de faire face à l'arriéré judiciaire.

L'exposé des motifs indique cependant toute la difficulté de procéder à une évaluation précise des besoins dans les différents arrondissements.

> "Dans le cadre de la préparation du présent projet de loi, nous avons également tenté de réaliser une évaluation comparative globale de la charge de travail dans les différents arrondissements. Les premiers présidents et les procureurs généraux ont été associés à cette analyse. Nous avons malheureusement à nouveau dû constater que les statistiques réalisées à l'intention des rapports annuels des procureurs généraux et de l'Institut national de la Statistique n'étaient comparables ni entre les ressorts, ni au sein même de ces ressorts, en raison de l'utilisation d'une méthode différente. Toutes les initiatives nécessaires ont été prises pour remédier à cette situation le plus rapidement possible. Il apparaît cependant que plus nous voulons des statistiques nuancées, plus il est difficile d'obtenir une interprétation uniforme de ces nuances.".

Ce constat a notamment pour conséquence que les paramètres pris en considération pour évaluer les besoins des différentes juridictions, sont, dans l'exposé des motifs, très mal définis.

Par ailleurs, l’exposé des motifs fait clairement apparaître que dans certains cas, l’extension du cadre ne peut se fonder sur des "données statistiques utilisables". Il en va ainsi de l’extension du cadre des substituts qui a été déterminée sur la base du cadre proposé pour la magistrature assise, aucun élément objectif ne permettant

> "de prétendre qu’un arrondissement déterminé aurait besoin d’un nombre relativement plus élevé de substituts que de juges par rapport à un autre arrondissement.".

Toutefois, par la suite, l’exposé des motifs démontre que des mécanismes de correction ont été mis en oeuvre pour certains arrondissements, en fonction des "arguments avancés par le chef de corps", "du nombre d’habitants dans l’arrondissement", "de l’activité du parquet".

L’ensemble de ces considérations devraient être davantage étayées afin de mettre en évidence les critères objectifs qui ont présidé à l’attribution de magistrats supplémentaires pour les arrondissements concernés.

D’une manière générale, l’exposé des motifs gagnerait à être plus clairement rédigé; ceci est d’autant plus fondamental que le dispositif se traduit par une série de tableaux contenant principalement des données chiffrées.

II. L’exposé des motifs révèle aussi que le Gouvernement souhaite étendre les cadres

> "en plusieurs phases étalées sur l’ensemble du plan pluriannuel de la justice 1998-2000 mais tient à réaliser au moyen d’un seul et unique projet de loi la modification légale qui doit rendre l’extension du cadre possible.".

Cette décision est justifiée par des

> "raisons de planification financière mais également compte tenu du nombre restreint de candidats aptes qui posent leur candidature ... En outre, le Gouvernement ne procédera pas à la publication de toutes les places supplémentaires en même temps afin d’éviter que des mouvements de personnel importants ne troublent le bon fonctionnement d’une série de tribunaux et de parquets.".

a) L’évaluation

Dans cette perspective, l’extension des cadres fera l’objet d’une évaluation en l’an 2000 afin de déterminer notamment quelle aura été la contribution des magistrats supplémentaires à la résorption de l’arriéré judiciaire.

L’exposé des motifs ne fournit cependant guère d’informations quant à la réalisation de cette évaluation; il y est simplement dit que

> "étant donné le rôle que le Gouvernement désire attribuer au Conseil supérieur de la Justice en matière d’audit externe, et compte tenu du fait qu’il convient de développer encore davantage de données statistiques fiables, l’évaluation ne peut être décrite de manière détaillée dans le cadre du présent projet.".

Suivant l'article 8, § 1er, du projet, il ne peut être procédé à un appel aux candidats pour certaines places que moyennant une autorisation par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et sur la base d'une évaluation.

La loi en projet devrait, à tout le moins, déterminer la portée de cette évaluation et indiquer les critères objectifs qui seront pris en considération pour la réaliser.

Le texte en projet est, sur ce point, beaucoup trop imprécis.

S'agissant de l'organisation judiciaire, il convient de rappeler que cette matière est constitutionnellement confiée au législateur et qu'en conséquence, les délégations au Roi doivent être strictement limitées et clairement circonscrites.

b) <u>délégations au Roi</u>

L'article 8, § 3, du projet prévoit que

> "le Roi peut déroger à la répartition entre les différents arrondissements, telle que fixée au § 1er, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres qui devra être confirmé dans les six mois de son entrée en vigueur.".

Il ressort de l'exposé des motifs qu'en raison de l'évaluation prévue à l'article 8, § 1er, du projet, il doit être permis au Roi de procéder, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres,

"à un glissement des places prévues au cadre qui sont visées au § 1er. Il va de soi qu'il appartient au Parlement de confirmer sans délai ce transfert de compétences au Roi (lequel transfert est clairement délimité) si nous voulons que l'intervention du Roi au niveau de la loi soit intégrée de manière durable au niveau de l'ordre judiciaire.".

La confrontation de ce commentaire avec la disposition en projet fait apparaître une divergence d'interprétation.

En effet, l'article 8, § 3, du projet, laisse entendre que le Roi peut déroger à la répartition des places supplémentaires entre les différents arrondissements telle qu'elle est fixée au paragraphe 1er du même article. Le Roi pourrait donc ainsi établir une nouvelle répartition qui s'écarterait de celle prévue par la loi en projet alors que le commentaire de l'exposé des motifs semble indiquer que le Roi devrait respecter le quota de places supplémentaires prévu pour chaque catégorie de magistrats et de greffiers mais aurait la possibilité de diminuer ce quota pour certains arrondissements au profit d'autres arrondissements.

Outre cette divergence d'interprétation, le paragraphe 3 en projet suscite diverses interrogations.

Les articles 146 et 157, alinéa 2, de la Constitution confient au législateur l'organisation des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. La question qui se pose est, dès lors, de savoir quel sera le pouvoir d'intervention du Roi en cette matière.

Tant la Cour de Cassation (1) que le Conseil d'Etat (2) ont interprété les termes "en vertu de la loi" utilisés à l'article 146 de la Constitution comme signifiant

> "qu'une juridiction peut être organisée par le Roi, soit en vertu d'une délégation législative, soit sous réserve de l'approbation du législateur, celui-ci étant seul habilité à établir la juridiction dans son principe" (3).

Toutefois, certains auteurs comme Cyr Cambier (4) pensent que

> "c'est aux lois qu'il appartient de créer les emplois et le cadre du personnel des cours et tribunaux. Ainsi, le veulent les principes constitutionnels qui régissent l'organisation des corps de justice (...) Concrètement si le Roi nomme aux emplois des cours et tribunaux, le pouvoir lui échappe de créer ces emplois. La détermination et la répartition des charges et des effectifs destinés à les remplir, deviennent l'apanage du législateur. Par là se manifeste la maîtrise que l'on entend réserver au législatif dans l'organisation du judiciaire.".

---

(1) Voyez les conclusions conformes de M. Ganshof van der Meersch, Cass. 21 décembre 1956, Pas. 1957, I, pp. 430 et suiv.

(2) Arrêts n^{os} 30.560 et 30.561 du 30 juin 1988 en cause Suls c/ Ordre des architectes, R.A.A.C.E., 1988, pp. 1 et suiv.

(3) Verdussen M., "Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal", Bruylant, Bruxelles, 1995, pp. 411 et 412.

(4) "Droit judiciaire civil", t. I, Larcier, Bruxelles, 1974, pp. 460 et 461.

Le même auteur reconnaît cependant que

> "le Parlement n'est pas à même de pourvoir adéquatement et jusque dans le menu (détail) aux besoins de tous les services de justice.".

S'agissant, comme dans le cas d'espèce, pour le Roi d'adapter les cadres de certaines juridictions de l'ordre judiciaire en tenant compte d'une évaluation essentiellement statistique des besoins en personnel dans les différents arrondissements judiciaires, il convient de se demander si le Roi met en oeuvre son pouvoir d'exécution en vertu de l'article 108 de la constitution ou, si au contraire, il tend à mettre en oeuvre un pouvoir réglementaire d'attribution qu'il tire de l'article 105 de la Constitution ?

La question ne pourra être résolue que lorsque l'auteur du projet aura clairement exposé la portée exacte du paragraphe 3 en projet.

Comme il l'a été souligné plus haut, soit le paragraphe 3 permet au Roi de modifier les cadres fixés au paragraphe 1er en projet comme semble l'indiquer le verbe "déroger", soit Il ne lui est pas permis de modifier le nombre global de places supplémentaires mais de "faire glisser", suivant l'expression utilisée dans l'exposé des motifs, certaines d'entre elles d'un arrondissement judiciaire vers un autre arrondissement.

La confirmation législative prévue au paragraphe 3 démontre cependant que l'auteur du projet inscrit davantage cette initiative dans le cadre d'un pouvoir réglementaire

d'attribution sur la base de l'article 105 de la Constitution plutôt que dans le cadre d'un pouvoir réglementaire d'exécution, fondé sur l'article 108 de la Constitution .

Si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, la loi d'habilitation doit, au regard de l'article 105 de la Constitution, remplir certaines conditions (1).

Elle doit être particulière et être portée "en vertu de la Constitution même".

Ainsi, la faculté pour le Roi de faire oeuvre législative, ne peut lui être attribuée que pour une période limitée.

En l'espèce, l'exposé des motifs fait apparaître que le projet s'inscrit dans la perspective du plan pluriannuel de la justice pour les années 1998-2000, l'évaluation des besoins devant avoir lieu en l'an 2000.

La limitation de la durée de la période pour laquelle des pouvoirs délégués sont attribués au Roi est une condition de la compatibilité de cette mesure avec la Constitution.

---

(1) Avis n° 25.166/2 portant sur un projet de loi "visant à réaliser les conditions de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", donné le 3 juin 1996 et publié dans Doc. parl. Ch., sess. 1995-96, n° 608/1, pp. 17 et suiv.

Or, dans le cas d’espèce, le pouvoir d’intervention du Roi n’est nullement limité dans le temps, l’auteur du projet, précisant même dans l’exposé des motifs, que cette intervention du Roi doit "être intégrée de manière durable au niveau du l’ordre judiciaire".

Le Conseil d’Etat a déjà estimé que c’est aux chambres législatives qu’il appartient de s’assurer que cette durée n’est pas excessive. Cette durée doit s’apprécier en fonction des circonstances exceptionnelles invoquées. De plus, la délégation ne peut, en tout cas, avoir pour effet de priver, pendant un temps trop long, les chambres législatives des compétences qui leur sont directement attribuées par la Constitution.

La disposition en projet devrait donc assortir le pouvoir d’intervention du Roi d’une limite dans le temps.

Une telle loi particulière doit également intervenir dans un ensemble de matières qu’elle énumère de manière formelle, précise et limitative.

Dans le cas d’espèce, le paragraphe 3 devrait être plus précis quant aux modifications que le Roi peut exactement apporter à la répartition des places supplémentaires entre les différents arrondissements et également indiquer que ces modifications résultent de l’évaluation qui sera organisée.

Enfin, cette loi d’habilitation doit être portée "en vertu de la Constitution même". Ceci implique que le législateur ne peut en principe pas permettre au Roi de

régler des questions que la Constitution réserve au législateur. Néanmoins, le Conseil d'Etat a déjà admis, à plusieurs reprises, que le Roi puisse exercer la fonction législative dans le domaine des matières réservées pour autant que les normes établies dans de telles conditions soient examinées par le pouvoir législatif qui, ensuite, pourra les confirmer, ce qui, dans le cas présent, est prévu.

Le paragraphe 3 en projet est silencieux quant au sort des arrêtés royaux qui n'auraient pas été confirmés dans les six mois de leur entrée en vigueur. A l'instar de ce qui a déjà été consacré dans d'autres textes législatifs (1), il convient de prévoir que de tels arrêtés cessent alors de produire leurs effets.

Les paragraphes 1er et 3 de l'article 8 du projet seront, en conséquence, revus à la lumière des observations qui précèdent.

On peut se demander si le système quelque peu compliqué de l'article 8 se justifie. On connaît, dès à présent, l'importance de l'arriéré judiciaire. La désignation de magistrats de complément semble bien ne pas suffire à résorber cet arriéré dans un délai raisonnable. Il serait

---

(1) Voyez les lois du 26 juillet 1996 "visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne" (article 6, § 2), "portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions" (article 51, § 1er), "relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité" (article 17, § 1er), publiées au Moniteur belge du 1er août 1996.

plus simple et plus réaliste de nommer, dès à présent, à toutes les places créées par le projet de loi.

Observations finales de légistique

1. Une loi étant dépourvue de préambule, ce dernier sera supprimé.

2. A l'article 2, il y a lieu d'écrire : "... remplacé par la loi du 9 juillet 1997 ...".

3. A l'article 3, il est préférable de prévoir un article distinct par tableau modifié ou ajouté. A tout le moins, il y a lieu, au paragraphe 2 actuel, de prévoir deux dispositions distinctes : l'une remplaçant le tableau du nombre des premiers substituts, l'autre insérant un nouveau tableau pour les substituts spécialisés en matière fiscale.

Au paragraphe 1er actuel, il y a lieu d'écrire : "Le tableau III "Tribunaux de première instance" annexé à la même loi, remplacé par la loi du 11 juillet 1994 et modifié par les lois des 27 décembre 1994 et 21 novembre 1996 est remplacé par le tableau suivant ...".

Au paragraphe 2 actuel, il y a lieu d'écrire : "... annexé à la même loi et remplacé par la loi du 11 juillet 1994, est remplacé par le tableau suivant ...".

4. A l’article 4, il y a lieu d’écrire : "... remplacé par la loi du 25 juillet 1974 et modifié par les lois des ...".

5. A l’article 5, il n’y a pas lieu de reprendre les modifications qui ne sont plus en vigueur. L’on écrira donc : "Le tableau figurant à l’article unique de la loi du 2 juillet 1975 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de première instance, remplacé par la loi du 11 juillet 1994 et modifié par la loi du 27 décembre 1994, est remplacé par le tableau suivant ...".

6. A l’article 7, il y a lieu d’écrire : "L’article 213, alinéa 1er, du même code, remplacé par la loi du 9 juillet 1997, est remplacé par l’alinéa suivant :".

Il est préférable d’utiliser la numérotation 1°, 2°, 3° ... (et non 1., 2., 3. ...).

7. A l’article 8, § 1er, il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais. Il y a lieu d’y remédier.

Onderzoek van het ontwerp

Algemene opmerkingen

I. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het ontwerp past in het raam van het meerjarenplan 1998-2000 voor justitie. Het heeft voornamelijk tot doel het aantal magistraten bij sommige gerechten en het personeel van de griffies en de parketten uit te breiden om de gerechtelijke achterstand weg te werken.

In de memorie van toelichting wordt er echter op gewezen hoe moeilijk het is de behoeften in de verschillende arrondissementen nauwkeurig te bepalen.

> "Bij de voorbereiding van dit wetsontwerp werd tevens gepoogd om tot een globale vergelijkende evaluatie van de werklast in de verschillende arrondissementen te komen. Bij deze analyses werden de eerste voorzitters en de procureurs-generaal betrokken. Op pijnlijk wijze diende men nogmaals vast te stellen dat de statistieken die ten behoeve van de jaarlijkse verslagen van de procureurs-generaal en ten behoeve van het Nationaal Instituut van de Statistiek worden opgemaakt zowel tussen de ressorten als binnen de ressorten niet vergelijkbaar zijn aangezien een verschillende methodologie wordt aangewend. De nodige initiatieven zijn genomen om zo snel mogelijk hieraan te verhelpen. We moeten echter vaststellen dat in de mate men in de statistiek meer nuances wil leggen hoe moeilijker het wordt om deze nuances uniform te doen interpreteren.".

Die vaststelling heeft onder meer tot gevolg dat de parameters die in aanmerking worden genomen om de behoeften van de verschillende gerechten te ramen, in de memorie van toelichting zeer slecht zijn omschreven.

Bovendien komt uit de memorie van toelichting duidelijk naar voren dat de uitbreiding van de formatie niet altijd op "bruikbare statistische gegevens" kan worden gebaseerd. Dat geldt onder meer voor de uitbreiding van de formatie van de substituten, waarbij men is uitgegaan van de formatie die voor de magistraten van de zetel is voorgesteld, omdat er geen objectieve elementen voorhanden zijn

> "om te stellen dat het ene arrondissement een relatief groter aantal substituten dan rechters nodig zou hebben dan het andere.".

Verder in de memorie van toelichting wordt evenwel opgemerkt dat voor bepaalde arrondissementen correcties zijn doorgevoerd op basis van "de argumenten van de korpsoverste", "het aantal inwoners van het arrondissement" en "de activiteit van het parket".

Al die overwegingen zouden beter moeten worden gestaafd om duidelijk aan te geven welke objectieve criteria men heeft gehanteerd om die arrondissementen bijkomende magistraten toe te kennen.

Algemeen kan worden opgemerkt dat de memorie van toelichting duidelijker dient te worden gesteld, te meer daar het bepalend gedeelte bestaat uit tabellen die overwegend cijfergegevens bevatten.

II. In de memorie van toelichting staat ook dat de Regering ervoor geopteerd heeft

"de kaderuitbreiding gefaseerd te laten verlopen tijdens het meerjarenplan justitie 1998-2000. Toch wil men de wetswijziging die de kaderuitbreiding mogelijk moet maken middels één wetsontwerp realiseren.".

Die beslissing is genomen

"deels om redenen van financiële planning doch ook om rekening te houden met het beperkt aantal geschikte kandidaten die postuleren. (...) De Regering zal bovendien niet alle bijkomende plaatsen op hetzelfde ogenblik publiceren teneinde te vermijden dat door belangrijke personeelsverschuivingen de goede werking van een aantal rechtbanken en parketten (...) in het gedrang (wordt) gebracht.".

a) Evaluatie

In die optiek zal de uitbreiding van de formaties in 2000 worden geëvalueerd om inzonderheid na te gaan in hoeverre de bijkomende magistraten reeds tot het wegwerken van de gerechtelijke achterstand hebben bijgedragen.

Over de manier waarop die evaluatie zal verlopen staat in de memorie van toelichting nauwelijks iets, tenzij het volgende :

"Gelet op de rol die de regering wil toekennen inzake externe audit aan de Hoge Raad voor de Justitie en gelet op het feit dat betrouwbaar statistisch materiaal nog verder moet ontwikkeld worden is hier de evaluatie nog niet gedetailleerd beschreven."

Volgens artikel 8, § 1, van het ontwerp kan voor bepaalde plaatsen slechts een oproep tot de gegadigden worden gedaan indien de Koning dat bij een in de Ministerraad overlegd besluit en op basis van een evaluatie beslist.

De ontworpen wet zou op zijn minst moeten bepalen welke strekking die evaluatie heeft en welke objectieve criteria daarbij in aanmerking worden genomen.

De ontworpen tekst is veel te onduidelijk op dat punt.

Aangezien het om de gerechtelijke organisatie gaat, moet erop worden gewezen dat die aangelegenheid overeenkomstig de Grondwet aan de wetgever is toevertrouwd en dat de bevoegdheidsopdrachten aan de Koning bijgevolg strikt moeten worden beperkt en duidelijk moeten worden afgebakend.

b) Bevoegdheidsopdrachten aan de Koning

Artikel 8, § 3, van het ontwerp bepaalt :

> "de Koning kan van de in § 1 vastgestelde verdeling over de arrondissementen afwijken, bij een in Ministerraad overlegd besluit, dat door het Parlement dient bekrachtigd te worden binnen de zes maanden na zijn inwerkingtreding".

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de evaluatie voorgeschreven in artikel 8, § 1, van het ontwerp inhoudt dat de Koning de mogelijkheid heeft om bij een in de Ministerraad overlegd besluit

> "de plaatsen op het kader vermeld in § 1 alsnog te verschuiven. Uiteraard dient deze sterk afgelijnde bevoegdheidsoverdracht aan de Koning onverwijld bekrachtigd te worden door het Parlement wanneer we wensen dat de ingreep van de Koning in de wet blijvend in de rechtsorde opgenomen wordt.".

Wie die commentaar met de ontworpen bepaling vergelijkt, merkt een interpretatieverschil.

Artikel 8, § 3, van het ontwerp doet immers vermoeden dat de Koning kan afwijken van de verdeling van de bijkomende plaatsen onder de verschillende arrondissementen zoals die in paragraaf 1 van hetzelfde artikel is vastgesteld. Zo zou de Koning dus een nieuwe verdeling kunnen vaststellen die afwijkt van die welke in de ontworpen wet wordt voorgeschreven, terwijl uit de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat de Koning zich moet houden aan het aantal bijkomende plaatsen dat per categorie van magistraten en griffiers is vastgesteld, maar dat Hij dit aantal in sommige arrondissementen ten behoeve van andere kan verlagen.

Dat interpretatieverschil is niet het enige probleem. De ontworpen paragraaf 3 doet diverse vragen rijzen.

De artikelen 146 en 157, tweede lid, van de Grondwet vertrouwen de organisatie van de justitiële gerechten aan de wetgever toe. Daarbij rijst derhalve de vraag in hoeverre de Koning in die aangelegenheid tussenbeide mag komen.

Zowel het Hof van Cassatie (1) als de Raad van State (2) hebben de woorden "krachtens een wet" die in artikel 146 van de Grondwet worden gebruikt als volgt geïnterpreteerd :

> "qu'une juridiction peut être organisée par le Roi, soit en vertu d'une délégation législative, soit sous réserve de l'approbation du législateur, celui-ci étant seul habilité à établir la juridiction dans son principe" (3).

Sommige auteurs zoals Cyr Cambier (4) zijn de volgende mening toegedaan :

> "C'est aux lois qu'il appartient de créer les emplois et le cadre du personnel des cours et tribunaux. Ainsi, le veulent les principes constitutionnels qui régissent l'organisation des corps de justice (...) Concrètement si le Roi nomme aux emplois des cours et tribunaux, le pouvoir lui échappe de créer ces emplois. La détermination et la répartition des charges et des effectifs destinés à les remplir, deviennent l'apanage du législateur. Par là se manifeste la maîtrise que l'on entend réserver au législatif dans l'organisation du judiciaire.".

---

(1) Zie de gelijkluidende conclusie van de heer Ganshof van der Meersch, Hof van Cassatie, 21 december 1956, Pasicrisie 1957, I, blz. 430 en volgende.

(2) Arresten nrs. 30.560 en 30.561 van 30 juni 1988 in de zaak Suls/Orde van Architecten.

(3) Verdussen M., "Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal", Bruylant, Brussel, 1995, blz. 411 en 412.

(4) "Droit judiciaire civil", deel I, Larcier, Brussel, 1974, blz. 460 en 461.

Dezelfde auteur erkent evenwel :

> "le Parlement n'est pas à même de pourvoir adéquatement et jusque dans le menu (détail) aux besoins de tous les services de justice.".

Aangezien het zoals in het onderhavige geval voor de Koning zaak is de formaties van sommige justitiële gerechten aan te passen op basis van een hoofdzakelijk statistische evaluatie van de personeelsbehoeften in de verschillende gerechtelijke arrondissementen, rijst de vraag of de Koning zijn uitvoeringsbevoegdheid krachtens artikel 108 van de Grondwet uitoefent, dan wel of hij daarentegen een verordeningsbevoegdheid tracht uit te oefenen die hij aan artikel 105 van de Grondwet ontleent.

Uitsluitsel zal men pas hebben wanneer de steller van het ontwerp de exacte strekking van de ontworpen paragraaf 3 duidelijk heeft uiteengezet.

Zoals hierboven vermeld kan paragraaf 3 op twee manieren worden uitgelegd : ofwel mag de Koning de in de ontworpen paragraaf 1 vastgestelde formaties wijzigen, zoals uit het werkwoord "afwijken" lijkt te kunnen worden opgemaakt, ofwel mag Hij het totale aantal bijkomende plaatsen niet wijzigen, maar mag hij de plaatsen wel van het ene naar het andere gerechtelijke arrondissement "verschuiven", zoals in de memorie van toelichting staat.

Uit de wettelijke bekrachtiging die in paragraaf 3 wordt voorgeschreven, blijkt evenwel dat de steller van het ontwerp dat initiatief veeleer ziet in het raam van een

verordeningsbevoegdheid toegekend op basis van artikel 105 van de Grondwet dan in het raam van een verordeningsbevoegdheid om uitvoeringsbesluiten uit te vaardigen, gebaseerd op artikel 108 van de Grondwet.

Als zulks echt de bedoeling van de steller van het ontwerp is, dan moet de machtigingswet in het licht van artikel 105 van de Grondwet aan een aantal voorwaarden voldoen (1).

De machtigingswet moet een "bijzondere wet" zijn en "krachtens de Grondwet zelf" uitgevaardigd zijn.

Zo mag de Koning slechts voor een beperkte duur de machtiging krijgen om wetten te maken.

In casu blijkt uit de memorie van toelichting dat het ontwerp aansluit bij het meerjarenplan 1998-2000 voor justitie en dat de behoeften in 2000 moeten worden geevalueerd.

Een van de voorwaarden opdat die maatregel in overeenstemming zij met de Grondwet, is dat de duur waarvoor aan de Koning delegatie van bevoegdheid wordt verleend, beperkt is in de tijd.

---

(1) Advies nr. 25.166/2 d.d. 3 juni 1996 over een ontwerp van wet "strekkende tot realisatie van de voorwaarden tot deelname van België aan de Europese economische en monetaire Unie", bekendgemaakt in Gedr. St. Kamer, zitting 1995-96, nr. 608/1, blz. 17 en volgende.

In het onderhavige geval is de duur waarvoor aan de Koning delegatie van bevoegdheid wordt verleend, echter geenszins beperkt in de tijd. De steller van het ontwerp stelt zelfs in de memorie van toelichting dat "de ingreep van de Koning in de wet blijvend in de rechtsorde opgenomen" moet worden.

De Raad van State heeft vroeger reeds geoordeeld dat het aan de Wetgevende Kamers toekomt zich ervan te vergewissen dat de duur niet bovenmatig is. Die duur moet worden beoordeeld op grond van de uitzonderlijke omstandigheden die worden aangevoerd. Bovendien mag de delegatie in ieder geval niet tot gevolg hebben dat de Wetgevende Kamers te lang verstoken blijven van bevoegdheden die de Grondwet hun rechtstreeks toekent.

De ontworpen bepaling behoort de delegatie van bevoegdheid aan de Koning dus in de tijd te beperken.

Zulk een bijzondere wet moet bovendien een aantal aangelegenheden regelen die ze uitdrukkelijk, nauwkeurig en limitatief opsomt.

In het onderhavige geval moet paragraaf 3 duidelijker bepalen welke wijzigingen de Koning precies mag aanbrengen in de verdeling van de bijkomende plaatsen over de verschillende arrondissementen; tevens moet hij bepalen dat die wijzigingen op de evaluatie worden gebaseerd.

Tot slot moet die machtigingswet "krachtens de Grondwet zelf" worden uitgevaardigd. De wetgever mag de Koning dus in principe geen aangelegenheden laten regelen waarvoor volgens de Grondwet alleen de wetgever bevoegd is.

Niettemin heeft de Raad van State reeds meermaals aanvaard dat de Koning wetgevende bevoegdheid kan uitoefenen in aangelegenheden waarvoor alleen de wetgever bevoegd is, voor zover de in zulke omstandigheden vastgestelde normen door de wetgevende macht onderzocht en vervolgens bekrachtigd worden. In het ontwerp wordt in die bekrachtiging voorzien.

In de ontworpen paragraaf 3 wordt niet vermeld wat er gebeurt met koninklijke besluiten die niet binnen zes maanden na de inwerkingtreding zijn bekrachtigd. In navolging van wat in andere wetten (1) wordt voorgeschreven, behoort te worden bepaald dat die besluiten dan buiten werking treden.

De paragrafen 1 en 3 van artikel 8 van het ontwerp moeten dan ook in het licht van de voorgaande opmerkingen worden herzien.

Men kan zich afvragen of de enigszins ingewikkelde regeling, vervat in artikel 8, wel gewettigd is. Iedereen kent nu de omvang van de gerechtelijke achterstand. Bijkomende magistraten aanstellen lijkt niet voldoende om die achterstand binnen een redelijke tijd weg te werken.

---

(1) Zie de wetten van 26 juli 1996 "strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie" (artikel 6, § 2), "tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels" (artikel 51, § 1), "tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen" (artikel 17, § 1), bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 1 augustus 1996.

Het zou eenvoudiger en realistischer zijn alle plaatsen die door het wetsontwerp worden gecreëerd nu reeds toe te wijzen.

Wetgevingstechnische slotopmerkingen

1. Aangezien wetten geen aanhef hebben, behoort de aanhef te vervallen.

2. In artikel 2 schrijve men : "De tabel die voorkomt in artikel 1 ... vervangen bij de wet van 9 juli 1997 ...".

3. Wat artikel 3 betreft, is het beter elke gewijzigde of toegevoegde tabel in een afzonderlijk artikel op te nemen. Op zijn minst moet de huidige paragraaf 2, twee afzonderlijke bepalingen bevatten : één bepaling ter vervanging van de tabel "aantal eerste substituut-procureurs des Konings" en één bepaling met een nieuwe tabel voor de substituut-procureurs des Konings gespecialiseerd in fiscale aangelegenheden.

In de huidige paragraaf 1 schrijve men : "Tabel III "Rechtbanken van eerste aanleg", gevoegd bij dezelfde wet, vervangen bij de wet van 11 juli 1994 en gewijzigd bij de wetten van 27 december 1994 en 21 november 1996, wordt vervangen door de volgende tabel ...".

In de huidige paragraaf 2 schrijve men : "... gevoegd bij dezelfde wet en vervangen bij de wet van 11 juli 1994, wordt vervangen door de volgende tabel ...".

4. In artikel 4 schrijve men : "... vervangen bij de wet van 25 juli 1974 en gewijzigd bij de wetten van ...".

5. In artikel 5 behoeft niet te worden verwezen naar wijzigingen die niet langer gelden. Men schrijve dus : "De tabel die voorkomt in het enige artikel van de wet van 2 juli 1975 tot vaststelling van de personeelsformatie van de rechtbanken van eerste aanleg, vervangen bij de wet van 11 juli 1994 en gewijzigd bij de wet van 27 december 1994, wordt vervangen door de volgende tabel ...".

6. In artikel 7 schrijve men : "Artikel 213, eerste lid, van hetzelfde wetboek, vervangen bij de wet van 9 juli 1997, wordt vervangen door het volgende lid :".

Het is beter met 1°, 2°, 3° ... (en niet met 1., 2., 3. ...) te nummeren.

7. In artikel 8, § 1, is er een discrepantie tussen de Franse en de Nederlandse tekst. Die discrepantie moet worden weggewerkt.

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, président,
de Heren voorzitter,

Y. KREINS, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

P. GOTHOT, assesseurs de la section de législation,
J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame B. VIGNERON, greffier assumé,
Mevrouw toegevoegd griffier.

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

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

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. A. LEFEBVRE, adjunct-referendaris.

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,

B. VIGNERON J.-J. STRYCKMANS