

## 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 9 février 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "autorisant la publication au Moniteur belge de l'appel aux candidats pour certaines places vacantes de magistrat et de greffier de l'ordre judiciaire", a donné le 15 février 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 9 februari 2000 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot machtiging van de bekendmaking in het Staatsblad van de oproep tot de kandidaten voor sommige vacante plaatsen van magistraat en griffier van de rechterlijke orde", heeft op 15 februari 2000 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat :

- de procedure van onmiddellijke verschijning, waarvan de invoeging in het Wetboek van strafvordering wordt voorzien, moet in werking treden op 3 april 2000;
- deze procedure snel bijkomend personeel zal vereisen en dat dientengevolge de toelating tot bekendmaking van de vacante plaatsen voorzien in de personeelsformatie zich onverwijld opdringt, gelet op de complexiteit en de duur van de benoemingsprocedure van de leden van de rechterlijke orde;"

\*

\*                      \*

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

\*                      \*

.../...

### Observations générales

1. Ainsi qu'il ressort du préambule de l'arrêté en projet, la volonté est de mettre en oeuvre le plus rapidement possible l'article 11, § 1er, de la loi du 20 juillet 1998 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, afin de pouvoir nommer des magistrats supplémentaires ainsi que des greffiers et du personnel administratif dans le cadre de la nouvelle procédure pénale de la comparution immédiate.

L'article 11, § 1er, de la loi du 20 juillet 1998, précitée dispose que :

"Pour les places suivantes prévues au cadre par la présente loi, il ne peut être procédé effectivement à l'appel aux candidats par voie de publication au Moniteur belge que moyennant une décision du Roi en ce sens, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et sur la base d'une évaluation. A défaut de décision du Roi, l'appel aux candidats interviendra au plus tard le 1er avril 2000.".

Interrogé sur la réalisation de la condition de l'évaluation préalable imposée par cette disposition légale, le délégué du ministre a transmis par télécopie à l'auditeur rapporteur des documents intitulés "Note au Conseil des ministres".

.../...

Dans l'ensemble, ces notes tendent à évaluer les besoins en magistrats, en greffiers et en personnel des parquets qu'entraînera la mise en oeuvre de la procédure de comparution immédiate dont le projet de loi est encore actuellement en discussion au Parlement.

Ces documents indiquent que cette extension de cadre doit être "réglementée par voie légale",

"... en l'occurrence par le biais d'amendements du gouvernement au projet de loi concernant la procédure accélérée. Le cadre de la magistrature serait temporairement étendu pour une période de 2 ans. Après évaluation de la charge de travail, cette extension de cadre pourrait ensuite être maintenue sur la base d'un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, à confirmer par une loi. A défaut de décision, les surnombres disparaîtraient au fur et à mesure que des emplois deviennent vacants dans le cadre ordinaire."

Les propositions d'extension de cadre prévues par les mêmes documents, sont de :

- "- 6 conseillers
- 6 substituts du Procureur général
- 26 juges
- 25 substituts du Procureur du Roi."

2. A lire les travaux préparatoires (1) de la loi du 20 juillet 1998, précitée, et plus particulièrement l'exposé des motifs du projet de loi, il apparaît que l'extension en plusieurs phases des cadres des juridictions concernées, était souhaitée pour plusieurs raisons dont

---

(1) Doc. parl., Sénat, sess. 1997-1998, n° 1-953/1.

notamment la résorption de l'arriéré judiciaire, les nouvelles tâches confiées aux magistrats par de nouvelles lois, ainsi que la nécessité de leur permettre de mieux encadrer les enquêtes judiciaires.

A propos de l'évaluation, l'exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 20 juillet 1998, précitée, mentionnait que :

"Le but de cette évaluation est de vérifier dans quelle mesure les magistrats supplémentaires qui seront en fonction à ce moment-là auront déjà contribué à la réalisation des objectifs poursuivis, à savoir: la résorption de l'arriéré judiciaire, la réalisation des objectifs avancés par le projet de loi visant à améliorer la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, ainsi que l'application sur le terrain de la nouvelle législation sur le concordat judiciaire et les faillites. Dans la perspective de cette évaluation, une méthode statistique uniforme visant à évaluer la charge de travail dans les différents tribunaux et parquets sera mise au point grâce notamment aux informations utiles qui se dégageront de l'audit des parquets actuellement réalisé par le bureau A.B.C. (sites pilotes : Bruges et Namur) ainsi que des commissions de visitation organisées avec l'aide de la s.a. Berenschot."

Or, comme il a déjà été souligné, les notes au Conseil des ministres qui sont produites au Conseil d'Etat, ne contiennent aucunement une évaluation globale des besoins de la magistrature, le but étant de se limiter aux besoins de celle-ci dans le cadre de la procédure de comparution immédiate.

.../...

C'est ainsi que l'article 1er du projet exclut tout appel de candidats pour les places vacantes prévues au cadre des tribunaux de commerce, ceux-ci n'étant pas concernés par la nouvelle procédure pénale précitée.

Au vu des notes adressées au Conseil des ministres, il apparaît clairement que l'intention, au départ, n'est pas de mettre en oeuvre l'article 11, § 1er, de la loi du 20 juillet 1998, précitée, mais au contraire, de faire face aux besoins spécifiques de la procédure de comparution immédiate en intégrant dans ce projet de loi une extension des cadres des juridictions concernées.

Par ailleurs, les propositions d'extension des cadres sont distinctes de l'extension des cadres prévue à l'article 11, § 1er, de la loi du 20 juillet 1998, précitée.

Cette dernière disposition prévoit, en effet, deux conseillers supplémentaires pour les cours d'appel, cinq substituts du Procureur général, dix-huit juges pour les tribunaux de première instance ainsi que vingt-trois substituts du Procureur du Roi.

3. Compte tenu de la portée de l'article 11, § 1er, de la loi du 20 juillet 1998, précitée, il n'apparaît pas au Conseil d'Etat que l'arrêté en projet puisse se fonder, en l'espèce, sur une évaluation conforme à la prescription de cette disposition légale.

.../...

En procédant de la sorte, l'auteur du projet méconnaît l'article 11, § 1er, de la loi du 20 juillet 1998, précitée.

-----

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief als volgt :

"Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat :

- de procedure van onmiddellijke verschijning, waarvan de invoeging in het Wetboek van strafvordering wordt voorzien, moet in werking treden op 3 april 2000;
- deze procedure snel bijkomend personeel zal vereisen en dat dientengevolge de toelating tot bekendmaking van de vacante plaatsen voorzien in de personeelsformatie zich onverwijld opdringt, gelet op de complexiteit en de duur van de benoemingsprocedure van de leden van de rechterlijke orde;"

\*

\*            \*

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de vormvereisten is voldaan.

\*

\*            \*

.../...

### Algemene opmerkingen

1. Zoals uit de aanhef van het ontworpen besluit blijkt, is het de bedoeling aan artikel 11, § 1, van de wet van 20 juli 1998 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 zo spoedig mogelijk uitvoering te geven teneinde bijkomende magistraten te kunnen benoemen, alsook griffiers en administratief personeel, in het kader van de nieuwe strafrechtelijke procedure van de onmiddellijke verschijning.

Artikel 11, § 1, van de voornoemde wet van 20 juli 1998 luidt als volgt :

"Voor de volgende plaatsen voorzien in het kader door deze wet kan slechts effectief de oproep tot de kandidaten in het Belgisch Staatsblad geschieden indien de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit en op basis van een evaluatie daartoe beslist. Bij ontstentenis van beslissing van de Koning, gebeurt de oproep tot de kandidaten ten laatste op 1 april 2000."

Op de vraag of voldaan is aan het vereiste van een voorafgaande evaluatie voorgeschreven bij die wetsbepaling, heeft de gemachtigde van de minister per fax aan de auditeur-rapporteur stukken toegezonden, getiteld "Nota aan de Ministerraad".

.../...

Algemeen beschouwd wordt in die stukken beoogd de behoeften aan magistraten, griffiers en personeel bij de parketten te evalueren die de toepassing van de procedure van onmiddellijke verschijning, die wordt geregeld in een ontwerp van wet dat thans behandeld wordt in het Parlement, zal meebrengen.

In die stukken staat te lezen dat de uitbreiding van de formatie via een wet moet worden geregeld,

"... in casu via regeringsamendementen op het wetsontwerp snelrecht. Het magistratenkader zou tijdelijk, voor 2 jaar, worden uitgebreid. Daarna zou deze kaderuitbreiding behouden kunnen blijven na evaluatie van de werklast, op grond van een in Ministerraad overlegd KB, te bekrachtigen bij wet. Bij ontstentenis van beslissing verdwijnen de overtallen naarmate er betrekkingen openvallen in het gewone kader.".

In die documenten staat eveneens te lezen dat de voorstellen inzake de uitbreiding van de formatie als volgt luiden :

- 6 raadsheren
- 6 substituten-procureur-generaal
- 26 rechters
- 25 substituten-procureurs des Konings.".

2. Uit de lezing van de parlementaire voorbereiding (1) van de voornoemde wet van 20 juli 1998, en inzonderheid van de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet, blijkt dat gewenst werd dat de uitbreiding van de

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1997-1998, nr. 1-953/1.

formaties van de betrokken rechtscolleges in verscheidene fasen zou plaatshebben, en wel om verschillende redenen, waaronder het inhalen van de achterstand bij het gerecht, de nieuwe taken waarmee de magistraten op basis van nieuwe wetten worden belast, alsmede de noodzaak om de magistraten in staat te stellen hun gerechtelijke onderzoeken beter te ondersteunen.

In verband met de evaluatie stond in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet dat de voornoemde wet van 20 juli 1998 is geworden, het volgende te lezen :

"De bedoeling van dit evaluatiemoment is om na te gaan op welke wijze de bijkomende magistraten die op dat moment in functie zullen zijn reeds hebben bijgedragen tot het realiseren van de beoogde doelstellingen te weten : het wegwerken van gerechtelijke achterstand, het realiseren van de doelstellingen naar voor gebracht door het wetsontwerp tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek en de implementatie op het terrein van de vernieuwde wetgeving op het gerechtelijk akkoord en op het faillissement. In het vooruitzicht van deze evaluatie zal een éénvormige statistische methode ontwikkeld worden om de werklast in de verschillende rechtbanken en parketten te evalueren. De lopende audit van de parketten uitgevoerd door het bureau ABC (pilootsites Brugge en Namur) en de visitatiecommissies georganiseerd met bijstand door de nv Berenschot zullen hiertoe nuttige inzichten bijbrengen."

Zoals reeds erop gewezen is, bevatten de aan de Raad van State overgelegde "Nota's aan de Ministerraad" echter geenszins een algehele evaluatie van de behoeften van de magistratuur, in zoverre het de bedoeling is zich te beperken tot de behoeften van de magistratuur in het kader van de procedure van onmiddellijke verschijning.

.../...

Zo sluit artikel 1 van het ontwerp iedere oproep tot gegadigden voor de vacante betrekkingen in de formatie van de rechtbanken van koophandel uit, omdat de voornoemde nieuwe strafrechtelijke procedure niet geldt voor die rechtbanken.

Uit die aan de Ministerraad gerichte nota's blijkt duidelijk dat het a priori niet de bedoeling is uitvoering te geven aan artikel 11, § 1, van de voornoemde wet van 20 juli 1998, doch wel om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften in het kader van de procedure van onmiddellijke verschijning, door aan het desbetreffende ontwerp van wet een uitbreiding van de formaties van de betrokken rechtscolleges te verbinden.

Bovendien zijn de voorstellen inzake een uitbreiding van de formaties verschillend van de uitbreiding van de formaties waarvan sprake is in artikel 11, § 1, van de voornoemde wet van 20 juli 1998.

In de laatstgenoemde bepaling is immers sprake van twee bijkomende raadsheren voor de hoven van beroep, vijf substituut-procureurs-generaal, achttien rechters voor de rechtbanken van eerste aanleg en drieëntwintig substituten van de procureur des Konings.

3. Gelet op de draagwijdte van artikel 11, § 1, van de voornoemde wet van 20 juli 1998, komt het de Raad van State niet voor dat in het onderhavige geval een evaluatie zoals bedoeld in die wetsbepaling een rechtsgrond kan opleveren voor het ontworpen besluit.

.../...

Door aldus te werk te gaan schendt de steller van het ontwerp artikel 11, § 1, van de voornoemde wet van 20 juli 1998.

-----

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs  
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,  
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,  
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,  
staatsraden,

Madame  
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier assumé,  
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. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitge-  
bracht door Mevr. P. VANDERNACHT,  
auditeur. De nota van het Coör-  
dinatiebureau werd opgesteld en  
toegelicht door de H. P. BROUWERS,  
referendaris.

La concordance entre la version  
française et la version néer-  
landaise a été vérifiée sous le  
contrôle de M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de  
Franse en de Nederlandse tekst werd  
nagezien onder toezicht van de H.  
P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS