

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 30.598/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 30.598/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 11 août 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "fixant un cadre temporaire de conseillers en vue de résorber l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel", a donné le 2 octobre 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 11 augustus 2000 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 vaststelling van een tijdelijke personeelsformatie van raadsheeren ten einde de gerechtelijke achterstand bij de hoven van beroep weg te werken", heeft op 2 oktober 2000 het volgende advies gegeven :

I. Portée de l'avant-projet de loi

La loi en projet entend participer à la résorption de l'arriéré judiciaire des cours d'appel en créant un cadre temporaire de conseillers. Quatorze conseillers pourront ainsi être nommés pendant une période de trois ans prenant cours le jour de l'entrée en vigueur de la loi en projet.

Toutefois, ces nouvelles nominations ne pourront intervenir que si 80 % des places de conseiller suppléant prévues au siège concerné auront d'abord été pourvues.

Néanmoins, si la limite des 80 % n'est pas atteinte pour certaines cours d'appel, les nominations résultant du cadre temporaire pourront avoir lieu par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Par ailleurs, l'article 4 du projet autorise des nominations de conseillers sur la base du cadre temporaire au-delà de la période de trois ans mais à la condition que ces nominations reposent sur une évaluation de la charge de travail des cours d'appel, évaluation qui doit avoir lieu avant l'expiration de ce délai de trois ans.

Un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres doit intervenir à cette fin, arrêté qui sera confirmé par la loi dans les six mois qui suivent son entrée en vigueur.

.../...

II. Observations générales

1. On peut se demander si le système compliqué ainsi mis en place par la loi en projet se justifie.

D'une part, on connaît, dès à présent, l'importance de l'arriéré judiciaire. A partir du moment où cet arriéré est structurel, comme le souligne l'exposé des motifs, il peut paraître paradoxal de créer un cadre temporaire, surtout si l'on tient compte du nombre limité de magistrats qui y sont prévus (quatorze conseillers pour l'ensemble des cours d'appel).

D'autre part, le système envisagé ne permet la nomination de conseillers en surnombre sur le cadre temporaire que s'il a été pourvu à au moins 80 % des places de conseillers suppléants. Lorsque cette limite n'est pas atteinte, il "peut" être procédé à des nominations sur le cadre temporaire par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. A défaut de justification dans l'exposé des motifs, un tel système ne paraît pas cohérent : lorsqu'il y a moins de 80 % de conseillers suppléants, la nomination de conseillers en surnombre s'avère d'autant plus nécessaire. Dans cette hypothèse, c'est a fortiori qu'il convient de procéder d'office à la nomination de conseillers supplémentaires.

.../...

Il est fort à craindre que le système mis en place ne suffira pas pour résorber efficacement l'arriéré judiciaire dans un délai raisonnable. Sa complexité, du reste, ne le rendra pas opérationnel à bref délai. La loi en projet dont le but est de résorber l'arriéré et, par là, de satisfaire aux obligations positives imposées à l'Etat belge par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, n'atteindra, dès lors, que très partiellement son objectif (1).

(1) Il est utile de relever à cet égard que la Cour d'arbitrage a rappelé dans sa jurisprudence que "l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel a pris une ampleur telle qu'il sape la confiance des citoyens dans l'Etat de droit, s'il ne peut être donné aux justiciables la certitude que leur cause sera traitée dans un délai raisonnable" et souligné qu'"il incombe à l'Etat, en vertu notamment de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'organiser l'institution judiciaire de manière telle que le juge soit en mesure de mener une procédure à son terme dans un délai raisonnable" (Arrêt n° 29/99 du 3 mars 1999 statuant sur le recours en annulation introduit contre la loi du 9 juillet 1997 contenant des mesures en vue de résorber l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel, considérants B.5.3. et B.5.4.. Voyez également : P. VANDERNOOT, La Cour d'arbitrage et le droit d'accès aux juridictions, Mélanges en hommage à Pierre Lambert, Ed. Bruylant, 2000, spéc. pp. 986-987).

2. A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat rappelle que dans un avis n° L. 27.390/2 du 2 mars 1998, donné au sujet d'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", devenu la loi du 20 juillet 1998, la section de législation avait déjà fait observer que l'augmentation du nombre de magistrats auprès de certaines juridictions ne reposait sur aucune évaluation précise, les paramètres pris en considération pour évaluer les besoins des différentes juridictions étant très mal définis.

En outre, l'évaluation qui doit être organisée en vue de l'extension des cadres n'était nullement définie dans ce projet.

La section de législation a ainsi relevé que

"... 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."

Et de conclure que "le texte en projet est, sur ce point, beaucoup trop imprécis".

Ces observations peuvent être réitérées au sujet de la loi en projet. En effet, s'agissant de l'organisation judiciaire, il convient de rappeler que cette matière est constitutionnellement confiée au législateur qui doit déterminer les principes essentiels en la matière.

.../...

Tel n'est pas le cas de l'article 4 du projet qui ne donne aucune indication sur la manière suivant laquelle l'évaluation de la charge du travail des cours d'appel aura lieu.

On ignore par exemple quelle autorité devra procéder à cette évaluation.

Il ressort de l'article 259bis-17, § 1er, du Code judiciaire que les commissions d'enquête et d'avis constituées au sein du Conseil supérieur de la Justice ont notamment le droit de réaliser un audit du fonctionnement de l'ordre judiciaire mais uniquement dans le cadre des compétences qu'elles assument en vertu des articles 259bis-11 à 259bis-16 du Code judiciaire.

Doit-on, dès lors, considérer que ce sont ces commissions qui devront assumer l'évaluation prévue à l'article 4 du projet ?

Si tel devait être le cas, il y aurait lieu de le préciser clairement dans la loi en projet compte tenu de la formulation de l'article 259bis-17, § 1er, précité, du Code judiciaire.

Enfin, la loi en projet reste très imprécise sur les paramètres qui devront être pris en considération pour la réalisation de cette évaluation, de même qu'elle ne justifie pas pour quelle raison le cadre temporaire se limitera à quatorze conseillers.

.../...

Observation finale

Le texte néerlandais du présent avis est susceptible d'amélioration. Certaines propositions à ce sujet sont faites dans la version néerlandaise de cet avis.

I. Strekking van het voorontwerp van wet

De ontworpen wet wil bijdragen tot het wegwerken van de achterstand bij de hoven van beroep door de invoering van een tijdelijke personeelsformatie van raadsheren. Aldus kunnen veertien raadsheren worden benoemd gedurende een periode van drie jaar, die ingaat op de dag waarop de ontworpen wet in werking treedt.

Die nieuwe benoemingen kunnen er evenwel pas komen wanneer 80 % van de betrekkingen van plaatsvervangend raadsheer die het betrokken hof telt, is ingevuld.

Indien dat vereiste aantal van 80 % in sommige hoven van beroep evenwel niet wordt gehaald, kunnen de benoemingen die de tijdelijke personeelsformatie mogelijk maakt, geschieden bij wege van een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

Daarnaast kunnen krachtens artikel 4 van het ontwerp ook na die periode van drie jaar raadsheren worden benoemd op basis van de tijdelijke personeelsformatie, op voorwaarde evenwel dat die benoemingen steunen op een evaluatie van de werklast van de hoven van beroep, een evaluatie die moet plaatsvinden voordat die termijn van drie jaar verstreken is.

Dat moet geschieden bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, dat binnen zes maanden nadat het in werking is getreden door de wetgever moet worden bekrachtigd.

.../...

II. Algemene opmerkingen

1. De vraag rijst of de ingewikkelde regeling die aldus bij de ontworpen wet wordt ingevoerd, gerechtvaardigd is.

Enerzijds is de huidige omvang van de achterstand bij het gerecht bekend. Aangezien die achterstand structureel is, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, kan het paradoxaal lijken een tijdelijke personeelsformatie in het leven te roepen, zeker wanneer het gaat om zulk een beperkt aantal magistraten (veertien raadsheren voor alle hoven van beroep).

Anderzijds kunnen volgens de voorgestelde regeling in de tijdelijke personeelsformatie geen overtallige raadsheren worden benoemd, indien niet op zijn minst 80 % van de betrekkingen van plaatsvervangend raadshere is ingevuld. Wanneer dat vereiste aantal niet is bereikt, "kunnen" benoemingen worden gedaan in de tijdelijke formatie bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Zulk een regeling, die niet verantwoord wordt in de memorie van toelichting, lijkt niet logisch : wanneer het aantal plaatsvervangende raadsheren minder dan 80 % bedraagt, is het des te meer nodig overtallige raadsheren te benoemen. In dat geval moet zeker ambtshalve worden overgegaan tot het benoemen van extra raadsheren.

De kans is groot dat de regeling die wordt ingevoerd niet voldoende zal zijn om de achterstand bij het

.../...

gerecht doeltreffend weg te werken binnen een redelijke termijn. Doordat de regeling zo complex is, zal ze bovendien pas na enige tijd operationeel zijn. Zo zal het doel van de ontworpen wet, namelijk de achterstand wegwerken en aldus voldoen aan de positieve verplichtingen die bij artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden aan de Belgische Staat zijn opgelegd, slechts zeer gedeeltelijk worden bereikt (1).

2. In bijkomende orde wijst de Raad van State erop dat de afdeling wetgeving in advies nr. 27.390/2 van 2 maart 1998, uitgebracht over een ontwerp 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

(1) In dat verband zij opgemerkt dat het Arbitragehof er in zijn rechtspraak op gewezen heeft dat "de gerechtelijke achterstand bij de hoven van beroep een zodanige omvang (heeft) aangenomen dat het vertrouwen van de burgers in de rechtsstaat (dreigt) te worden ondermijnd indien de rechtzoekenden niet de zekerheid (kan) worden geboden dat hun geding binnen een redelijke termijn kan worden afgehandeld" en onderstreept heeft dat "op de Staat (...), mede op grond van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de verplichting (rust) om de rechterlijke organisatie in te richten op een wijze die de rechter in staat stelt om een procedure binnen een redelijke termijn af te ronden. (arrest nr. 29/99 van 3 maart 1999 waarbij uitspraak wordt gedaan over het beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen de wet van 9 juli 1997 houdende maatregelen teneinde de gerechtelijke achterstand weg te werken bij de hoven van beroep, overwegingen B.5.3. en B.5.4. Zie ook : P. VANDERNOOT, La Cour d'arbitrage et le droit d'accès aux juridictions, Mélanges en hommage à Pierre Lambert, Ed. Bruylant, 2000, inz. blz. 986-987).

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", dat de wet van 20 juli 1998 is geworden, reeds had opgemerkt dat het optrekken van het aantal magistraten in sommige gerechten op geen enkele nauwkeurige evaluatie steunde, aangezien de parameters die in aanmerking werden genomen om de behoeften van de verschillende gerechten te ramen, zeer onduidelijk waren omschreven.

Bovendien werd nergens in dat ontwerp bepaald hoe de evaluatie met het oog op de formatie-uitbreidingen moest verlopen.

De afdeling wetgeving heeft wat dat betreft gesteld dat

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

Haar conclusie was dan ook dat "de ontworpen tekst (...) (op dat punt) veel te onduidelijk (is).

Die opmerkingen kunnen ook worden gemaakt bij de voorliggende ontworpen wet. Er moet immers op gewezen worden dat, aangezien het om de rechterlijke organisatie gaat, het een aangelegenheid is die overeenkomstig de Grondwet aan de

.../...

wetgever is toevertrouwd, en deze de basisprincipes terzake moet vaststellen.

Dat geschiedt niet in artikel 4 van het ontwerp, waarin geen enkele aanwijzing wordt gegeven over de wijze waarop de werklast van de hoven van beroep moet worden geëvalueerd.

Er wordt bijvoorbeeld niet gezegd welke overheid die evaluatie moet maken.

Uit artikel 259bis-17, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek blijkt dat de advies- en de onderzoekscommissies opgericht binnen de Hoge Raad voor de Justitie onder meer het recht hebben de werking van de rechterlijke orde door te lichten, maar alleen in het kader van de bevoegdheden die ze uitoefenen krachtens de artikelen 259bis-11 tot 259bis-16 van het Gerechtelijk Wetboek.

Moet er dan van worden uitgegaan dat die commissies de evaluatie genoemd in artikel 4 van het ontwerp moeten uitvoeren ?

Indien dat zo is, behoort zulks duidelijk te worden gesteld in de ontworpen wet, en dit op basis van de formulering van het genoemde artikel 259bis-17, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek.

De ontworpen wet, ten slotte, blijft zeer vaag over de parameters die bij die evaluatie gehanteerd moeten worden

.../...

en verklaart bovendien niet waarom de tijdelijke formatie slechts veertien raadsheren telt.

Slotopmerking

De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Zo schrijve men in artikel 1 "een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77". In de artikelen 3 en 4 vervange men de woorden "voorzien" en "in Ministerraad overlegd koninklijk besluit" respectievelijk door de woorden "opgenomen" en "koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad" : deze laatste uitdrukking wordt inzonderheid aanbevolen in de nieuwe regels van "Wetgevingstechniek - aanbevelingen en formules" van de Raad van State.

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,

J. van COMPERNOLLE,

assesseur de la
section de législation,
assessor van de
afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté
par Mme P. VANDERNACHT, auditeur.
La note du Bureau de coordina-
tion a été rédigée et exposée
par Mme A.-F. BOLLY, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT, audi-
teur. De nota van het Coördina-
tiebureau werd opgesteld en toe-
gelicht door Mevr. A.-F. BOLLY,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se 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