

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 45.219/2
DU 24 SEPTEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, le 19 septembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 29 novembre 2001 fixant un cadre temporaire de conseillers en vue de résorber l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel et la loi du 14 décembre 2004 modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, la loi du 2 juillet 1975 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de première instance et l'article 211 du Code judiciaire", a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Het verzoek van spoedbehandeling is ingegeven door de onzekerheid die is ontstaan sinds het verstrijken, op 31 augustus 2008, van de werkingstermijn van artikel 9 van de wet van 14 december 2004 tot wijziging van de wet van 3 april 1953 betreffende de rechterlijke inrichting, van de wet van 2 juli 1975 tot vaststelling van de personeelsformatie van de rechtbanken van eerste aanleg en van artikel 211 van het Gerechtelijk Wetboek, voor wat het hof van beroep van Antwerpen betreft".

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Fondement juridique

Dispositif

Articles 5 et 7

Ces articles sont inspirés de l'article 3 de la loi du 29 novembre 2001 fixant un cadre temporaire de conseillers en vue de résorber l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel.

.../...

Au sujet de cette disposition figurant dans l'avant-projet qui allait devenir la loi précitée du 29 novembre 2001, la section de législation du Conseil d'État a fait observer ce qui suit :

"À titre subsidiaire, le Conseil d'État rappelle que dans un avis 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 ⁽¹⁾ 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, § 1^{er}, 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 ?

⁽¹⁾ Cette disposition est devenue l'article 3 de la loi adoptée.

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 259*bis*-17, § 1^{er}, 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 [...]."⁽²⁾.

S'agissant de l'évaluation envisagée par les dispositions à l'examen, l'observation reproduite ci-avant garde sa pertinence.

⁽²⁾ Avis 30.598/2 donné le 2 octobre 2000 sur un avant-projet devenu la loi fixant un cadre temporaire de conseillers en vue de résorber l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel (Doc. parl., Chambre, 2000-2001, n/ 50-1248/1).

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. A. LEFEBVRE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.219/2
VAN 24 SEPTEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 19 september 2008 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 29 november 2001 tot vaststelling van een tijdelijke personeelsformatie van raadsheren teneinde de gerechtelijke achterstand bij de hoven van beroep weg te werken en de wet van 14 december 2004 tot wijziging van de wet van 3 april 1953 betreffende de rechterlijke inrichting, van de wet van 2 juli 1975 tot vaststelling van de personeelsformatie van de rechtbanken van eerste aanleg en van artikel 211 van het Gerechtelijk Wetboek", heeft het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"Het verzoek van spoedbehandeling is ingegeven door de onzekerheid die is ontstaan sinds het verstrijken, op 31 augustus 2008, van de werkingstermijn van artikel 9 van de wet van 14 december 2004 tot wijziging van de wet van 3 april 1953 betreffende de rechterlijke inrichting, van de wet van 2 juli 1975 tot vaststelling van de personeelsformatie van de rechtbanken van eerste aanleg en van artikel 211 van het Gerechtelijk Wetboek, voor wat het hof van beroep van Antwerpen betreft".

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

Rechtsgrond

Dispositief

Artikelen 5 en 7

Deze artikelen zijn gebaseerd op artikel 3 van de wet van 29 november 2001 tot vaststelling van een tijdelijke personeelsformatie van raadsheren teneinde de gerechtelijke achterstand bij de hoven van beroep weg te werken.

Aangaande deze bepaling die in het voorontwerp stond dat de voornoemde wet van 29 november 2001 zou worden, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State het volgende opgemerkt :

"In bijkomende orde wijst de Raad van State erop dat de afdeling wetgeving in advies 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 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 ⁽¹⁾, 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 [...]" ⁽²⁾.

De bovenstaande opmerking blijft gelden voor de evaluatie waarop de voorliggende bepalingen betrekking hebben.

⁽¹⁾ Die bepaling is artikel 3 van de aangenomen wet geworden.

⁽²⁾ Advies 30.598/2, gegeven op 2 oktober 2000 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet tot vaststelling van een tijdelijke personeelsformatie van raadsheren teneinde de gerechtelijke achterstand bij de hoven van beroep weg te werken (Gedr. St., Kamer, 2000-2001, nr. 50-1248/1).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS