



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.519/3
van 11 juli 2013

avis 53.519/3
du 11 juillet 2013

over

sur

een voorontwerp van wet
'betreffende de invoering van
een verzelfstandigd beheer
voor de Rechterlijke
organisatie'

un avant-projet de loi 'relatif à
l'introduction d'une gestion
autonome pour l'Organisation
judiciaire'

Op 10 juni 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de Rechterlijke organisatie'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juli 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan CLEMENT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juli 2013.

*

Le 10 juin 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'relatif à l'introduction d'une gestion autonome pour l'Organisation judiciaire'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 2 juillet 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan CLEMENT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juillet 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot de hervorming van het beheer van de gerechtelijke instellingen en vormt de derde stap van de hervorming van de gerechtelijke organisatie en beheersstructuur.

De “gerechtelijke entiteiten van de rechterlijke organisatie”² zijn, “binnen [de grenzen van] hun bevoegdheden” verantwoordelijk voor het beheer van de algemene werkingsmiddelen die hen ter beschikking worden gesteld. Zij worden hierbij bijgestaan door het College van de hoven en rechtbanken en het College van het openbaar ministerie, die op hen ook toezicht uitoefenen. Voor het Hof van Cassatie en zijn parket geldt een afzonderlijke regeling.

Het College van de hoven en rechtbanken staat in voor de goede algemene werking van de zetel. Daartoe neemt het maatregelen die een toegankelijke, onafhankelijke, tijdige en kwaliteitsvolle rechtspraak verzekeren en biedt het ondersteuning aan het beheer van de hoven van beroep, de arbeidshoven en de rechtbanken. Het ontwerp regelt de samenstelling van het College (dat uit magistraten van de zetel bestaat) en zijn werking.

Het College van het openbaar ministerie neemt maatregelen die nodig zijn voor een goed beheer van het openbaar ministerie, waaronder het bieden van ondersteuning aan het beheer van het strafrechtelijke beleid bepaald door het College van procureurs-generaal, het nastreven van integrale kwaliteit en het bieden van ondersteuning aan het beheer binnen de gerechtelijke entiteiten van het openbaar ministerie. Het ontwerp regelt de samenstelling en de werking van het College.

Ter uitvoering van hun taken kunnen de beide Colleges aanbevelingen en dwingende richtlijnen geven aan, respectievelijk, de directiecomités van de hoven van beroep, de arbeidshoven en de rechtbanken en de directiecomités van de gerechtelijke entiteiten van het openbaar ministerie.

Bij het College van de hoven en rechtbanken wordt een gemeenschappelijke steundienst ingericht, die een ondersteunende functie heeft. De Koning regelt de organisatie en de werking van deze dienst. Binnen de gemeenschappelijke steundienst wordt een cel interne audit

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Onder dat begrip wordt verstaan “de hoven van beroep en de arbeidshoven, rechtbanken en vredegerichten voor de zetel, en de parketten en auditoraten bij de hoven van beroep en de arbeidshoven en rechtbanken en het federaal parket voor het openbaar ministerie”. Het Hof van Cassatie en het parket bij dat hof vormen samen een afzonderlijke gerechtelijke entiteit.

voor het beheer van de gerechtelijke entiteiten van de zetel opgericht. Eenzelfde dienst met gelijkaardige bevoegdheden wordt opgericht bij het College van procureurs-generaal en bij het College van het openbaar ministerie.

Beheersaangelegenheden die gemeenschappelijk zijn, worden gemeenschappelijk beheerd door de beide colleges en door het directiecomité van het Hof van Cassatie.

Elk hof, elke rechtbank en elk parket heeft een directiecomité. Het directiecomité staat de korpschef bij in de algemene leiding, de organisatie en het beheer van de betrokken gerechtelijke entiteit, en sluit met het betrokken College een beheersplan. Het ontwerp regelt de samenstelling en de werking van de directiecomités. Hun beslissingen kunnen door het betrokken College worden vernietigd wegens strijdigheid met een dwingende richtlijn die hen door dat College werd gegeven.

Met elk van de Colleges en met het Hof van Cassatie wordt een beheersovereenkomst gesloten. Die overeenkomst bevat afspraken betreffende de doelstellingen van de rechterlijke organisatie en de middelen die daarvoor ter beschikking worden gesteld, die door de Colleges worden verdeeld onder de gerechtelijke entiteiten van hun organisatie. Het ontwerp bevat ook regels betreffende het financiële beheer door middel van werkingsenvelopes.

Voorts zijn in het ontwerp bepalingen opgenomen betreffende de evaluatie en de controle. Elke gerechtelijke entiteit, met uitzondering van het Hof van Cassatie, dient te rapporteren teneinde een evaluatie door de Colleges van het gebruik van de middelen, de werkzaamheden en de realisatie van het beheersplan mogelijk te maken. Elk College en het directiecomité van het Hof van Cassatie stellen jaarlijks een werkingsverslag op. De Colleges en het Hof van Cassatie keuren, elk wat hem betreft, elk jaar de rekeningen goed en bezorgen ze aan de ministers bevoegd voor justitie en voor begroting. De minister bevoegd voor justitie (hierna: de minister) zendt de rekeningen voor nazicht aan het Rekenhof, dat ook een toezicht ter plaatse kan organiseren en de rekeningen in zijn boeken met opmerkingen kan bekendmaken. De Colleges en het directiecomité van het Hof van Cassatie staan onder de controlebevoegdheid van de zo-even genoemde ministers, waarvan de afgevaardigden de vergaderingen van de Colleges en het directiecomité van het Hof van Cassatie kunnen bijwonen. Die afgevaardigden kunnen in bepaalde gevallen ook een beroep tot vernietiging bij de genoemde ministers instellen tegen beslissingen van de genoemde organen.

Tot slot wordt een evaluatiecollege opgericht, dat belast is met de evaluatie van het in te voeren beheersmodel, bevat het ontwerp overgangsbepalingen en een bepaling betreffende de inwerkingtreding.

VORMVEREISTEN

3. Volgens de gemachtigde is het advies van de Hoge Raad voor de Justitie op 1 juli 2013 bekendgemaakt, terwijl de representatieve syndicale organisaties is gevraagd tegen 7 juli 2013 een reactie mede te delen op de hen eerder medegedeelde documenten. De genoemde vormvereisten vonden derhalve slechts plaats na de indiening van de adviesaanvraag bij de Raad van State, afdeling Wetgeving, zodat de ermee in verband staande stukken niet in het aan de Raad

van State voorgelegde dossier voorhanden zijn en de adviesaanvrager ermee geen rekening heeft kunnen houden bij de redactie van het ontwerp.

In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat, al leidt het niet-respecteren van het hierna in herinnering gebrachte voorschrift niet langer tot de niet-ontvankelijkheid van de adviesaanvraag, de afdeling Wetgeving principieel pas om advies kan worden gevraagd dan nadat het betrokken ontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorgemaakt en het tot het vaststellen van het ontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft gehad het ontwerp eventueel aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten. Aldus wordt vermeden dat de Raad van State advies zou verlenen over een niet-definitieve ontwerptekst en wordt gewaarborgd dat het onderzoek wordt gevoerd en het advies wordt uitgebracht met volledige kennis van alle relevante elementen.³

Mocht het ontwerp ten gevolge van de zo-even vermelde vormvereisten nog wijzigingen ondergaan, dan dienen die wijzigingen in ieder geval nog te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In het ontwerp worden aan de uitvoerende macht belangrijke bevoegdheden toegekend inzake het beheer van de gerechtelijke instellingen. Zo kan de minister de Colleges verzoeken een aanbeveling of een richtlijn uit te vaardigen (ontworpen artikelen 182, vijfde (?)⁴ lid, en 185, § 2, vierde (?) lid – artikelen 11 en 15 van het ontwerp), bepaalt de Koning de nadere regels betreffende de werking en de organisatie van de bij de Colleges op te richten gemeenschappelijke steundiensten (ontworpen artikelen 183, § 2, eerste lid, en 185/1, § 2, eerste lid – artikelen 12 en 16 van het ontwerp), organiseert hij binnen die gemeenschappelijke steundiensten een cel interne audit (ontworpen artikelen 184 en 185/2 – artikelen 13 en 17 van het ontwerp), bepaalt hij de beheersaangelegenheden die gemeenschappelijk door de Colleges en het directiecomité van het Hof van Cassatie worden beheerd (ontworpen artikel 185/3 – artikel 19 van het ontwerp), sluit de minister de beheersovereenkomsten met de Colleges en het Hof van Cassatie en regelt hij de inhoud en de wijze van totstandkoming ervan (ontworpen artikel 185/5 – artikel 23 van het ontwerp), draagt hij een werkingsenveloppe over aan de Colleges en aan het Hof van Cassatie (ontworpen artikel 185/6, eerste en tweede lid – artikel 25 van het ontwerp), bepaalt de Koning de regels betreffende de financiering van de gerechtelijke entiteiten en de wijze waarop de geldelijke middelen worden beheerd door de Colleges of door het directiecomité van het Hof van Cassatie (ontworpen artikel 185/6, derde lid – artikel 25 van het ontwerp) en staan de Colleges en het directiecomité van het Hof van Cassatie onder de controlebevoegdheid van de ministers bevoegd voor justitie en voor begroting, in het raam waarvan zij een vernietigingsbevoegdheid bezitten (ontworpen artikel 185/10 – artikel 32 van het ontwerp).

Er dient te worden nagegaan of deze rol voor de uitvoerende macht in overeenstemming kan worden geacht met het beginsel van de scheiding der machten, dat een

³ Advies 41.417/AV tot 41.420/AV van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van 6 oktober 2006, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2720/001.

⁴ Zie betreffende de indeling in leden, opmerking 7, tweede alinea.

bijzondere toepassing vindt in artikel 151, § 1, van de Grondwet. Luidens die bepaling zijn de rechters onafhankelijk in de uitoefening van hun rechtsprekende bevoegdheden. De bepaling betreft derhalve de functionele onafhankelijkheid van de rechters.⁵

De ontworpen regeling brengt deze functionele onafhankelijkheid als zodanig niet in het gedrang. De rechter zal zijn rechtsprekende bevoegdheid in concrete gevallen in alle onafhankelijkheid kunnen blijven uitoefenen. Teneinde hierover geen enkele dubbelzinnigheid te laten ontstaan, dient evenwel in het ontworpen artikel 185/5, tweede lid (artikel 23 van het ontwerp), te worden bepaald dat de in de beheersovereenkomst die met de Colleges wordt gesloten bepaalde “doelstellingen van de rechterlijke organisatie”, enkel doelstellingen kunnen betreffen die betrekking hebben op het beheer en de organisatie, en derhalve niet op de rechtsprekende functie als zodanig. Ook de bevoegdheid van de minister om aan de Colleges te vragen aanbevelingen of richtlijnen uit te vaardigen (ontworpen artikelen 182, voorlaatste lid, en 185, §2, voorlaatste lid – artikelen 11 en 15 van het ontwerp), moet worden opgevat in het licht van de beheersbevoegdheden van de Colleges.

Op het organieke vlak is weliswaar plaats voor een rol voor de andere staatsmachten – het voorzien in financiële en organisatorische middelen zal noodzakelijkerwijze door die machten dienen te gebeuren –, maar het verschaffen van die middelen zal de nodige randvoorwaarden dienen te scheppen om een behoorlijk procesverloop te waarborgen en de rechter toe te laten in volle onafhankelijkheid te oordelen, en aldus te voldoen aan de eisen die onder meer bij artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens zijn gesteld.

In dit verband kan worden verwezen naar aanbeveling CM/Rec (2010)12 van 17 november 2010 van de Raad van Ministers van de lidstaten van de Raad van Europa “sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités”, waarin onder meer het volgende wordt vooropgesteld:

“12. Sous réserve du respect de leur indépendance, les juges et le système judiciaire devraient entretenir des relations de travail constructives avec les institutions et les autorités publiques participant à la gestion et à l’administration des tribunaux ainsi qu’avec les professionnels dont les tâches sont en lien avec celles des juges, afin de permettre que soit rendue une justice efficace.

(...)

Chapitre V – Indépendance, efficacité et ressources

30. L’efficacité des juges et des systèmes judiciaires est une condition nécessaire à la protection des droits de toute personne, au respect des exigences de l’article 6 de la Convention, à la sécurité juridique et à la confiance du public dans l’État de droit.

31. L’efficacité consiste à délivrer des décisions de qualité dans un délai raisonnable et sur la base d’une considération équitable des éléments. Il s’agit d’une obligation incombant à chacun des juges afin d’assurer le traitement efficace des affaires dont ceux-ci ont la charge, y compris l’exécution des décisions lorsque celle-ci relève de leur compétence.

⁵ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, 2011, 620; P. VAN ORSHOVEN, “De onafhankelijkheid van de rechter”, in P. VAN ORSHOVEN, L.F.M. VERHEY en K. WAGNER, *De onafhankelijkheid van de rechter*, Deventer, 2001, 90-91.

32. Il incombe aux autorités responsables de l'organisation et du fonctionnement du système judiciaire de créer les conditions permettant aux juges de remplir leur mission et d'atteindre l'efficacité, tout en protégeant et en respectant l'indépendance et l'impartialité des juges.

Ressources

33. Chaque État devrait allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences énoncées à l'article 6 de la Convention et pour permettre aux juges de travailler efficacement.

34. Les juges devraient recevoir les informations qui leur sont nécessaires à la prise de décisions procédurales pertinentes lorsque celles-ci ont des implications en termes de dépenses. Le pouvoir d'un juge de statuer dans une affaire ne devrait pas être uniquement limité par la contrainte d'une utilisation efficace des ressources.

35. Les tribunaux devraient être dotés d'un nombre suffisant de juges et d'un personnel d'appui adéquatement qualifié.

36. Pour prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux, des mesures conciliables avec l'indépendance de la justice devraient être prises afin de confier des tâches non juridictionnelles à d'autres personnes ayant les qualifications appropriées.

(...)

Administration des tribunaux

40. Les conseils de la justice, lorsqu'ils existent, ou d'autres autorités indépendantes responsables de l'administration des tribunaux, les tribunaux eux-mêmes et/ou les organisations professionnelles de juges peuvent être consultés lors de la préparation du budget du système judiciaire.

41. Les juges devraient être encouragés à participer à l'administration des tribunaux.

Evaluation

42. Afin de contribuer à l'efficacité de l'administration de la justice et de poursuivre l'amélioration de sa qualité, les Etats membres peuvent mettre en place des systèmes d'évaluation des juges par les autorités judiciaires, conformément au paragraphe 58."

Ook de Europese Commissie voor Democratie door Recht, meer gekend onder de naam "Commissie van Venetië", heeft zich over de problematiek gebogen en de volgende opinie uitgebracht:⁶

"7. Budget de la justice

52. Pour préserver l'indépendance du système judiciaire à court et à long terme, il est indispensable de le doter de ressources suffisantes pour que les tribunaux et les juges soient en mesure de respecter les normes établies à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et dans les Constitutions nationales et d'accomplir leurs missions avec l'intégrité et l'efficacité requises pour que la population ait confiance dans la justice et l'état de droit. Pour évaluer les besoins en financement, il faut donc

⁶ Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I: l'indépendance des juges aangenomen door de Commissie van Venetië tijdens haar tweeëntachtigste plenaire zitting.

considérer l'ensemble des ressources dont le système judiciaire devrait être doté afin de satisfaire à ces exigences et de se voir reconnu en tant que pouvoir indépendant.

53. L'État a le devoir d'allouer des ressources financières suffisantes au système judiciaire. Même en temps de crise, le bon fonctionnement et l'indépendance des juges ne doivent pas être mis en péril. Le financement des tribunaux ne doit pas être fondé sur des décisions discrétionnaires de la part des organes publics, mais sur des critères objectifs et transparents garantissant sa stabilité.

54. Les textes internationaux ne prévoient pas l'autonomie budgétaire du système judiciaire, mais il est éminemment souhaitable de prendre en compte l'avis des magistrats lors de l'élaboration du budget. La position du CCJE à ce sujet est exposée dans son Avis n° 2 sur le financement et la gestion des tribunaux :

'5. Le CCJE reconnaît que bien que le financement des tribunaux soit un élément du budget présenté au parlement par le ministère des Finances, ce financement ne doit pas être tributaire des fluctuations politiques. Certes, le niveau de financement qu'un pays peut se permettre de dégager pour ses tribunaux est une décision politique ; mais dans un système fondé sur la séparation des pouvoirs, il est toujours nécessaire de veiller à ce que ni le pouvoir exécutif ni le pouvoir législatif ne puisse exercer une quelconque pression sur la justice lorsqu'il fixe le budget de celle-ci. Les décisions en matière d'affectation de fonds aux tribunaux doivent être prises dans le respect le plus rigoureux de l'indépendance des juges.

10. Bien que le CCJE ne puisse méconnaître les disparités économiques entre les pays, le développement d'un financement approprié des tribunaux passe par une plus grande participation de ceux-ci dans le processus d'élaboration du budget. Dans ces conditions, le CCJE reconnaît qu'il importe que les dispositions en matière de vote du budget de la justice par le parlement comportent une procédure qui tienne compte de l'avis du pouvoir judiciaire.

11. L'une des formes possibles de cette implication active de la justice dans l'élaboration du budget consisterait à confier à l'organe indépendant chargé de la gestion du corps judiciaire, dans les pays où cet organe existe, un rôle de coordination dans la préparation des demandes financières des tribunaux, et à faire de cet organe un interlocuteur direct du parlement pour l'appréciation des besoins des juridictions. Il serait souhaitable qu'un organe représentant l'ensemble des juridictions soit chargé de présenter les demandes budgétaires au parlement ou à l'une de ses commissions spécialisées.'

55. Les décisions relatives à l'affectation de ressources financières aux tribunaux doivent être prises dans le plus strict respect du principe de l'indépendance judiciaire ; le système judiciaire devrait avoir la possibilité de donner son avis sur la proposition de budget soumise au parlement, éventuellement par l'intermédiaire du conseil de la magistrature."

Op het eerste gezicht is het ontwerp conform de weergegeven vereisten, al kan hierover slechts een eindoordeel worden gegeven in het licht van de noodzakelijke aanvullingen aan het ontwerp (zie opmerking 5), de uitvoering en de praktische toepassing ervan.

5. Een aantal van de *sub 4* opgesomde bevoegdheden van de Koning behelzen delegaties van normatieve bevoegdheid, zoals het organiseren van een cel interne audit binnen de steundiensten van de Colleges (ontworpen artikelen 184 en 185/2 – artikelen 13 en 17 van het ontwerp), het bepalen van de beheersaangelegenheden die gemeenschappelijk door de Colleges

en het directiecomité van het Hof van Cassatie worden beheerd (ontworpen artikel 185/3 – artikel 19 van het ontwerp), het bepalen van de aangelegenheden die in de beheersovereenkomsten worden geregeld, de wijze waarop over die overeenkomsten wordt onderhandeld, ze worden gesloten, aangepast en geëvalueerd, de wijze waarop de beheersplannen “worden georganiseerd tussen de Colleges en de gerechtelijke entiteiten” (ontworpen artikel 185/5, vierde lid – artikel 23 van het ontwerp), alsmede – bij wijze van overgangsmaatregel (zie opmerking 25) – het bepalen van de regels betreffende de financiering van de gerechtelijke entiteiten en van de wijze waarop de geldelijke middelen worden beheerd door de Colleges of door het directiecomité van het Hof van Cassatie (ontworpen artikel 185/6, derde lid – artikel 25 van het ontwerp).

Uit de artikelen 146, 152, eerste lid, 154, 155 en 157 van de Grondwet kan worden afgeleid dat de organisatie van de hoven en de rechtbanken bij wet dient te worden geregeld. Uit dat legaliteitsbeginsel volgt dat de essentiële regels betreffende de zo-even opgesomde aangelegenheden in het ontwerp zelf dienen te worden geregeld. Het ontwerp dient gelet hierop te worden aangevuld.

6. De onafhankelijkheid van de rechter in zijn rechtsprekende functie houdt eveneens in dat de individuele rechter ook binnen zijn eigen rechtscollege of binnen de rechterlijke macht zelf vrij is van druk of beïnvloeding.⁷ Onder voorbehoud van hetgeen wordt opgemerkt *sub* 12, doet het ontwerp op dit vlak geen problemen rijzen.

7. De nummering van de hoofdstukken, zowel van het ontwerp zelf als van de hoofdstukken die in het Gerechtelijk Wetboek worden ingevoerd, is niet consequent gehanteerd aangezien nu eens Romeinse cijfers, en dan weer Arabische cijfers worden gebruikt. Die nummering dient te worden geüniformiseerd.⁸

Ook dient de indeling in leden duidelijk te worden aangegeven door het laten inspringen van het begin ervan en het laten van een witregel ertussen. Wanneer daarentegen geen indeling in leden wordt beoogd, dienen de onderscheiden zinnen onmiddellijk op elkaar aan te sluiten. Ook op dit vlak dient het ontwerp te worden nagekeken.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Voordracht en ondertekening

8. De gemachtigde verklaarde dat het ontwerp mee door de Minister van Begroting zal worden voorgedragen en ondertekend. Zulks is noodzakelijk gelet op de in het ontwerp aan de minister bevoegd voor begroting toegekende bevoegdheden.

⁷ P. Van Orshoven, *l.c.*, 80.

⁸ Al verdienen in beginsel Arabische cijfers de voorkeur (Raad van State, *Beginselen van de Wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, 2008, p. 57, nr. 64 – te raadplegen op de internetsite van de Raad van State www.raadvst-consetat.be), worden hoofdstukken in het Gerechtelijk Wetboek toch beter met Romeinse cijfers aangeduid nu dit thans op alle plaatsen in dat wetboek zo gebeurt.

Hoofdstuk 2

9. In de Nederlandse tekst redigere men het opschrift van hoofdstuk 2 van het ontwerp als volgt:

“Wijzigingen aan het Gerechtelijk Wetboek”.

Artikel 7

10. Er dient te worden verduidelijkt wat in het ontworpen artikel 180, eerste lid, juist wordt bedoeld met de woorden “binnen hun bevoegdheden”.

11. In tegenstelling tot wat met betrekking tot de andere rechtscolleges het geval is, vormen de zetel en het parket-generaal bij het Hof van Cassatie één enkele entiteit (ontworpen artikel 180, derde⁹ lid). De gemachtigde verwijst in dit verband terecht op de andere rol van het openbaar ministerie bij het Hof van Cassatie en op het geringere aantal betrokken magistraten. Het verdient aanbeveling deze verantwoording in de memorie van toelichting op te nemen.

Artikelen 10 en 15

12. Luidens het ontworpen artikel 181, tweede lid (artikel 10 van het ontwerp), kan het College van de hoven en rechtbanken aanbevelingen en dwingende richtlijnen geven aan de directiecomités van respectievelijk de hoven van beroep, de arbeidshoven en de rechtbanken. Eenzelfde bevoegdheid wordt in het ontworpen artikel 185, § 1, tweede lid (artikel 15 van het ontwerp), verleend aan het College van het openbaar ministerie. Het is niet geheel duidelijk wat het juiste juridische statuut is van die “dwingende richtlijnen”. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot het ontworpen artikel 181, tweede lid, vooropgesteld dat zij de werking en het beheer betreffen, nooit gericht zijn tot individuele magistraten en dat zij de onafhankelijkheid van de magistraten van de zetel in niets mogen raken en beslissingen in individuele dossiers niet mogen beïnvloeden. Volgens de gemachtigde gaat het om louter interne richtlijnen die de rechtssituatie van derden niet kunnen beïnvloeden, kan het ook niet gaan om de wijze waarop vonnissen of arresten moeten worden geredigeerd of om de wijze waarop de toegemeten werkingsenvelopes moeten worden ingevuld.

Vraag is of de juiste aard van de “dwingende richtlijnen” wel duidelijk in de ontworpen artikelen 181, tweede lid, en 185, § 1, tweede lid, tot uiting komt, zeker in acht genomen de zeer brede formulering van de ontworpen artikelen 181, eerste lid, 1°, en 185, § 1, eerste lid, 2°, waarmee de voornoemde tweede leden in samenhang moeten worden gelezen. In ieder geval kan de genoemde bevoegdheid niet worden opgevat als een reglementaire bevoegdheid nu zulks zou strijden met de grondwettelijke regels betreffende de uitoefening van de normatieve functie.

⁹ Aangenomen dat de eerste drie zinnen van het ontworpen artikel 180 één enkel lid vormen (zie omtrent de indeling in leden opmerking 7, tweede alinea).

13. Er is een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het ontworpen artikel 181, eerste lid, 1°, waar in de Nederlandse tekst gewag wordt gemaakt van “kwaliteit, werkprocessen”, en in de Franse tekst van “la qualité des processus de travail”. Die discordantie dient te worden verholpen.

Artikelen 11 en 15

14. Het voorschrift van de ontworpen artikelen 182, eerste lid, laatste zin, en 185, § 2, eerste lid (?), laatste zin, dat het betrokken College taalkundig paritair is samengesteld, mag niet zo worden opgevat dat magistraten uit het gerechtelijk arrondissement Eupen niet zouden kunnen deel uitmaken van de Colleges. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of daartoe bijzondere regels in het ontwerp moeten worden opgenomen.

15. In het ontworpen artikel 182, tweede lid, is er een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst, waar in de Nederlandse tekst gewag wordt gemaakt van “eenmalig”, en in de Franse tekst van “une seule fois consécutive”. Die discordantie dient te worden weggewerkt.

16. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 185, § 2, voorlaatste lid, schrijven men “bijeenoepem” in plaats van “bijeengeroepen”.

17. Luidens het ontworpen artikel 185, § 2, eerste lid, tweede zin, bepaalt de raad van de procureurs des Konings en de raad van de arbeidsauditeurs de wijze van verkiezing in het College van het openbaar ministerie van de leden van die raden. Aangezien de bevoegdheid reglementair van aard is, kan ze niet worden uitgeoefend door de genoemde raden, maar dient ze aan de Koning te worden toegekend, zoals overigens het geval is in het ontworpen artikel 182, derde lid (of vijfde lid?), laatste zin, wat betreft de erin bedoelde verkiezing.

Artikelen 12 en 16

18. De ontworpen artikelen 183, § 3, derde lid, en 185/1, § 3, derde lid, (artikelen 12 en 16 van het ontwerp) voorzien, zonder dat daarop enige beperking wordt gesteld, in de mogelijkheid om werknemers met een arbeidsovereenkomst in dienst te nemen. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat de statutaire tewerkstelling de regel is, en zowel in artikel 4 van de wet van 22 juli 1993 ‘houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken’ als in artikel 2 van het APKB¹⁰ de contractuele tewerkstelling wordt beperkt tot welomschreven gevallen. Vraag is of voor die afwijkende toegangsmogelijkheid tot openbare ambten wel een

¹⁰ Koninklijk besluit van 22 december 2000 ‘tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen’.

afdoende verantwoording bestaat in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie,¹¹ dat ook de toegang tot openbare ambten betreft.

Artikel 19

19. In het ontworpen artikel 185/3 lijkt te moeten worden geschreven “bepaalt” in plaats van “organiseert”.

Artikel 21

20. De vraag rijst of niet moet worden voorzien in een procedure van aanwijzing van bepaalde leden van het directiecomité wanneer de samenstelling van dat comité niet geheel bij de wet zelf is geregeld (directiecomités van de hoven van het federaal parket en van rechtbanken, parketten van de procureur des Konings en arbeidsauditoraten zonder afdelingen).

21. Er dient in het ontworpen artikel 185/4, § 3, laatste lid, beter tot uiting te worden gebracht dat er voor de vrederechten en de politierechtbanken slechts één directiecomité per gerechtelijk arrondissement bestaat.

22. Luidens het ontworpen artikel 185/4, § 4, kan de korpschef zijn directiecomité uitbreiden met “elke persoon van zijn gerechtelijke entiteit die hij nuttig acht”. Aldus wordt een vaag criterium gehanteerd op grond waarvan de korpschef tot uitbreiding van het directiecomité kan beslissen. Het verdient aanbeveling te specificeren op grond van welke criteria tot die uitbreiding kan worden beslist.

23. In het ontworpen artikel 185/4, § 5, tweede lid, wordt aan het directiecomité opgedragen een beheersplan te sluiten (niet: af te sluiten) en in te staan voor de uitvoering ervan. Er wordt evenwel nergens bepaald wat het beheersplan juist inhoudt en tussen wie het wordt gesloten. De enige indicatie hierover is te vinden in het ontworpen artikel 185/5, tweede lid, waaruit blijkt dat de verdeling van de middelen onder de gerechtelijke entiteiten gebeurt op basis van dat plan, maar dat is volstrekt onvoldoende om de inhoud van de beheersplannen te kunnen bepalen. Deze lacune dient, mede gelet op het *sub* 5 in herinnering gebrachte legaliteitsbeginsel, te worden opgevuld.

24. Luidens het ontworpen artikel 185/4, § 5, vierde lid, kan een College een beslissing van een directiecomité behorende tot zijn organisatie vernietigen indien het van oordeel is dat die beslissing in strijd is met een dwingende richtlijn. Gevraagd naar de verweermogelijkheden van het directiecomité wanneer het van oordeel is dat een dwingende richtlijn in strijd is met de wet of met de beheersovereenkomst, antwoordde de gemachtigde:

¹¹ Meer bepaald moet worden verantwoord waarom de waarborgen die een statutaire aanwerving inhoudt en de voordelen die ze biedt, niet gelden voor de betrokken (kandidaat-)ambtenaren.

“Le Collège doit entendre le comité de direction avant d’annuler une décision de celui-ci. Celui-ci pourra donc à ce moment exprimer son point de vue.

Si la décision du comité de direction est quand-même annulée, le comité de direction pourra en référer aux délégués du ministre de la Justice et du ministre du Budget afin qu’ils demandent l’annulation de la directive qu’ils jugent contraire à la loi ou au contrat de gestion si ceux-ci sont encore dans les délais pour agir.

Enfin, des mécanismes de recours seront prévus dans les contrats de gestion en cas de non-respect de ceux-ci et le comité de direction pourra indiquer au ministre qu’il y a lieu de faire respecter le contrat de gestion.”

Dat antwoord roept evenwel vragen op.

Vooreerst doet het horen van het directiecomité niets af aan het gegeven dat het directiecomité over geen rechtsmiddel beschikt ten aanzien van de beslissing van het College.

Voorts is de mogelijkheid voor de afgevaardigden van de bevoegde ministers om beroep in te stellen tegen beslissingen van de Colleges aan zeer korte termijnen gebonden (zie het ontworpen artikel 185/10, § 2 – artikel 32 van het ontwerp), zodat het haast onmogelijk is dat de beroepsmogelijkheid tegen een dwingende richtlijn nog open zou staan op het ogenblik dat de beslissing van het directiecomité wordt vernietigd.

Ten slotte kan in een beheersovereenkomst niet worden voorzien in beroepsmogelijkheden, nu zulk een overeenkomst beperkt dient te blijven tot het regelen van aangelegenheden van praktische aard, maar geen eigenlijk normatieve bepalingen kan bevatten. De beginselen betreffende de uitoefening van de normatieve functie staan eraan immers in de weg dat die functie zou worden uitgeoefend door organen of door procedés waarin niet bij de Grondwet is voorzien.

Het ontworpen artikel 185/4, § 5, vierde lid, dient gelet op wat voorafgaat te worden herbekeken.

Artikelen 23 en 25

25. Het ontworpen artikel 185/5, tweede lid, laatste zin (artikel 23 van het ontwerp), bepaalt dat de Colleges de middelen onder de gerechtelijke entiteiten van hun organisatie verdelen “op basis van beheerplannen”, terwijl het ontworpen artikel 185/6, derde lid (artikel 25 van het ontwerp), bepaalt dat de Koning (niet: koning) de “regels [bepaalt] van financiering van de gerechtelijke entiteiten en [de] wijze waarop deze geldelijke middelen worden beheerd door de Colleges”.

Gevraagd naar de verhouding tussen beide bepalingen, die niet met elkaar te verzoenen zijn, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Dans l’attente d’une autonomie complète des Collèges sur base des contrats de complète gestion. L’article 185/6 permet durant la période transitoire à la ministre de transférer déjà des enveloppes de fonctionnement dans certains domaines.”

Zo het ontworpen artikel 185/6 effectief een overgangsbepaling is, dient dit uitdrukkelijk te worden bepaald, en dient het artikel te worden ondergebracht in het huidige hoofdstuk III (lees: 3) van het ontwerp.¹²

26. De gemachtigde verduidelijkte het begrip “doelstellingen van de rechterlijke organisatie”, dat wordt gehanteerd in het ontworpen artikel 185/5, tweede lid, als volgt:

“De minister kan geen juridische inhoudelijke doelstellingen vragen met betrekking tot de behandeling van juridische geschillen.

Doelstellingen van de rechterlijke organisatie houdt in dat de afspraken omtrent middelen ook een afspraken inhouden omtrent doelstellingen die met die middelen kunnen worden bereikt. Dat kunnen doelstellingen zijn voor meer efficiëntie, de afbouw van gerechtelijke achterstand, kortere doorlooptijden, betere kwaliteit voor de organisatie, grotere gerichtheid voor de rechtszoekende, of het engagement omtrent de implementatie van ICT-hervormingen ingeval van investeringen in ICT. Met dien verstande dat de doelstellingen die tussen de minister en een college worden afgesproken geen doelstellingen zijn voor een specifieke entiteit, maar betrekking hebben op de hele organisatie. Aldus kan de minister geen doelstellingen vragen aan individuele rechtscolleges bij de toekenning van middelen, wat wel het geval zou zijn indien de beheersovereenkomsten rechtstreeks tussen minister en rechtbank zou afgesloten worden. De colleges vormen aldus een buffer tussen de uitvoerende macht en de rechtscollege waar de rechtspraak wordt georganiseerd. Dit versterkt de onafhankelijkheid van de rechtscolleges tegenover de uitvoerende macht.

In het recent verleden (2005) zijn er samenwerkingsprotocollen afgesloten tussen de minister van Justitie en bepaalde rechtbanken en hoven van beroep waarbij extra middelen in een tijdelijk kader werden toegekend aan hoven van beroep en waarbij deze zich engageerden voor specifieke doelstellingen zoals het terugdringen van achterstand, het reduceren van fixatietermijnen tot en met de creatie van extra kamers en de organisatie van meer specialisatie.”

Het verdient aanbeveling deze verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

27. Over de essentiële vraag hoe de middelen worden verdeeld tussen de gerechtelijke entiteiten, bepaalt het ontwerp slechts dat dit gebeurt op basis van de beheersplannen die deze entiteiten opmaken (ontworpen artikel 185/5, tweede lid). Zulks is volstrekt ontoereikend; er dienen dan ook in het ontwerp duidelijke criteria voor die verdeling te worden opgenomen, waarmee dan bij het opmaken van de beheersplannen rekening kan worden gehouden.

Artikel 25

28. Wat betreft de in artikel 25 van het ontwerp bedoelde werkingsenveloppe, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

“La bonne administration de la justice ne pourra être entravée. L'allocation des moyens se feront sur base des plans de gestion. De plus, il sera notamment prévu des

¹² Dat hoofdstuk 4 dient te worden (zie opmerking 33).

mécanismes dans les contrats de gestion tel que le maintien par les collèges de certains montants en réserve afin de faire face à des coûts exceptionnels, par exemple liés à des affaires exceptionnelles, de grande ampleur.”

Het systeem van de werkingsenveloppes dient effectief zo te worden opgevat dat het recht op een eerlijk proces en het behoorlijke procesverloop niet in het gedrang komen.

Artikel 28

29. Luidens het ontworpen artikel 185/7, tweede lid, laatste zin, bepaalt de minister de vorm van het erin bedoelde werkingsverslag van de Colleges na advies van “het” (lees: elk) College.

In dat verband moet erop worden gewezen dat de wetgever op normatief vlak in beginsel geen delegatie vermag toe te kennen aan een minister. De verordenende bevoegdheid komt immers krachtens de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening der staatsmachten toe aan de Koning. Weliswaar is een delegatie aan een minister van bevoegdheden van bijkomstige of detailmatige aard niet onverenigbaar met die beginselen, maar zulks neemt niet weg dat het dan in principe de Koning toekomt om, binnen de grenzen van zijn bevoegdheden, zulk een delegatie te verlenen, en niet de wetgever. Een rechtstreekse delegatie van verordenende bevoegdheid aan een minister door de wetgever komt immers neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet) toebehoort. Een dergelijke delegatie zou enkel aanvaardbaar zijn ingeval objectieve redenen voorhanden zijn die een dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen, maar zulke redenen zijn in dit geval niet voorhanden.

Artikel 31

30. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 185/9 schrijve men “boek met opmerkingen” in plaats van “opmerkingenboeken”.

Artikel 32

31. Het ontworpen artikel 185/10 betreft de controlebevoegdheid van de ministers bevoegd voor justitie en voor begroting op de Colleges en het directiecomité van het Hof van Cassatie. In het raam van deze controle kunnen zij beslissingen van de genoemde organen vernietigen.

Gevraagd naar de draagwijdte van de vernietigingsbevoegdheid, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Le ministre de la Justice peut annuler toute décision d’un des 2 collèges ou du comité de direction de la cour de cassation si elle est contraire à la loi ou au contrat de gestion.

Le ministre du Budget, quant à lui, peut annuler toute décision d'un des 2 collèges ou du comité de direction de la cour de cassation si elle est contraire à la loi ou au contrat de gestion et pour autant que la décision en question ait un impact financier.”

De aldus omschreven draagwijdte van de vernietigingsbevoegdheid dient in ieder geval te worden gepreciseerd in het ontworpen artikel 185/10.

Meer fundamenteel kan evenwel de vraag worden gesteld of de “minister” de geëigende instantie is om uitspraak te doen over beroepen tegen beslissingen van de Colleges of van het directiecomité van het Hof van Cassatie. Zulke beslissingen kunnen immers ook worden vernietigd wegens strijdigheid met de beheersovereenkomsten, die net worden gesloten met de minister. Een bij het sluiten van de beheersovereenkomsten betrokken overheid zal derhalve moeten oordelen over de naleving ervan.

Er dient bijgevolg te worden nagegaan of het niet eerder aan een onafhankelijke, niet bij het sluiten van de beheersovereenkomsten betrokken instantie moet worden toevertrouwd om over de genoemde beroepen uitspraak te doen. Ook rijst de vraag of niet moet worden voorzien in de mogelijkheid voor het betrokken College of directiecomité van het Hof van Cassatie om zijn standpunt te laten kennen omtrent het ingestelde beroep.

32. Luidens het ontworpen artikel 185/10, § 3, eerste lid, wordt de bestreden beslissing definitief wanneer de betrokken minister zich niet over het beroep heeft uitgesproken binnen een termijn van twintig “vrije” dagen.

Aldus wordt een beroep gedaan op het procédé van de stilzwijgende beslissing. Al kan dat procédé niet geheel worden afgekeurd wanneer eruit een gunstig gevolg voor de onder het toezicht staande instantie voortvloeit, rijzen er toch tal van bezwaren tegen.

Zo is een dergelijk procédé niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en omdat de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen vandie voor onder meer de kenbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Ook kan het procédé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang in de mate dergelijk procédé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gebeurt. Daarenboven ontberen die beslissingen een formele motivering.

Artikel 37

33. Artikel 37 van het ontwerp is geen overgangsbepaling, maar een permanente bepaling. Zij hoort derhalve niet thuis in hoofdstuk III (lees: 3) van het ontwerp, maar dient in

een afzonderlijk (derde) hoofdstuk¹³ te worden ondergebracht, waarvan het opschrift zou kunnen luiden “Evaluatie van het beheersmodel”.

Artikel 38

34. Artikel 38 van het ontwerp dient te worden voorafgegaan door het opschrift “Hoofdstuk 5 – Slotbepaling”.

35. De Nederlandse tekst van artikel 38 van het ontwerp late men aanvangen als volgt:

“De datum van inwerkingtreding van deze wet wordt bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en ...”.

*

¹³ Aangezien het gaat om een permanente bepaling, dient het hoofdstuk te worden geplaatst voor het huidige hoofdstuk met als opschrift “Overgangsbepalingen”, dat hoofdstuk 4 wordt.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de réformer la gestion des institutions judiciaires et constitue la troisième phase de la réforme de l'organisation judiciaire et de la structure de gestion.

Les « entités judiciaires de l'organisation judiciaire » ² sont, « dans les limites de leurs compétences », responsables de la gestion des moyens de fonctionnement généraux qui leur sont alloués. Elles sont assistées à cet effet par le Collège des cours et tribunaux et le Collège du ministère public, qui exercent également une surveillance sur ces entités. La Cour de cassation et son parquet sont soumis à un régime distinct.

Le Collège des cours et tribunaux assure le bon fonctionnement général du siège. Il prend à cet effet des mesures qui garantissent l'accessibilité, l'indépendance, la promptitude et la qualité de la jurisprudence et apporte un soutien à la gestion des cours d'appel, des cours du travail et des tribunaux. Le projet règle la composition du Collège (qui est composé de magistrats du siège) et son fonctionnement.

Le Collège du ministère public prend les mesures nécessaires à la bonne gestion du ministère public, parmi lesquelles le soutien à la gestion de la politique criminelle déterminée par le Collège des procureurs généraux, la recherche de la qualité totale et le soutien à la gestion au sein des entités judiciaires du ministère public. Le projet règle la composition et le fonctionnement du Collège.

Pour exercer leurs tâches, les deux Collèges peuvent formuler des recommandations et édicter des directives contraignantes, respectivement aux comités de direction des cours d'appel, des cours du travail et des tribunaux ainsi qu'aux comités de direction des entités judiciaires du ministère public.

Un service d'appui commun, qui a une fonction de soutien, est institué auprès du Collège des cours et tribunaux. Le Roi règle l'organisation et le fonctionnement de ce service. Une cellule d'audit interne pour la gestion des entités judiciaires du siège est créée au sein du service d'appui commun. Un service identique doté de compétences similaires est créé auprès du Collège des procureurs généraux et auprès du Collège du ministère public.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² On entend par cette notion « les cours d'appel et les cours du travail, tribunaux et justices de paix en ce qui concerne le siège et les parquets, auditorats près les cours d'appel et les cours du travail et tribunaux et le parquet fédéral en ce qui concerne le ministère public ». La Cour de cassation et le parquet près cette cour constituent ensemble une entité judiciaire séparée.

Les matières de gestion communes sont gérées conjointement par les deux Collèges et par le comité de direction de la Cour de cassation.

Chaque cour, chaque tribunal et chaque parquet ont un comité de direction. Le comité de direction assiste le chef de corps dans la direction générale, l'organisation et la gestion de l'entité judiciaire concernée et conclut un plan de gestion avec le Collège concerné. Le projet règle la composition et le fonctionnement des comités de direction. Leurs décisions peuvent être annulées par le Collège concerné au motif qu'elles sont contraires à une directive contraignante que ce Collège a édictée à leur égard.

Un contrat de gestion est conclu avec chacun des Collèges et avec la Cour de cassation. Ce contrat inclut des accords relatifs aux objectifs de l'organisation judiciaire et aux moyens mis à disposition à cet effet, qui sont répartis par les Collèges entre les entités judiciaires de leur organisation. Le projet contient également des règles en matière de gestion financière au moyen d'enveloppes de fonctionnement.

Par ailleurs, le projet comporte des dispositions relatives à l'évaluation et au contrôle. Chaque entité judiciaire, à l'exception de la Cour de cassation, est tenue de rédiger un compte rendu afin de permettre une évaluation par les Collèges de l'utilisation des moyens, des travaux et de la réalisation du plan de gestion. Chaque Collège et le comité de direction de la Cour de cassation rédigent annuellement un rapport de fonctionnement. Chaque année, les Collèges et la Cour de cassation, chacun pour ce qui le concerne, approuvent les comptes et les transmettent aux ministres qui ont la justice et le budget dans leurs attributions. Le ministre qui a la justice dans ses attributions (ci-après: le ministre) transmet les comptes à la Cour des comptes pour vérification, qui peut également organiser un contrôle sur place et peut publier les comptes dans son cahier d'observations. Les Collèges et le comité de direction de la Cour de cassation sont soumis au pouvoir de contrôle des ministres précités, dont les délégués peuvent assister aux réunions des Collèges et du comité de direction de la Cour de cassation. Dans certains cas, ces délégués peuvent également former un recours en annulation auprès des ministres précités contre des décisions des organes susvisés.

Enfin, un collège d'évaluation, chargé d'évaluer le modèle de gestion à instaurer, est créé, le projet contient des dispositions transitoires et une disposition d'entrée en vigueur.

FORMALITÉS

3. Selon le délégué, l'avis du Conseil supérieur de la Justice a été publié le 1^{er} juillet 2013, alors qu'il a été demandé aux organisations syndicales représentatives de faire part, pour le 7 juillet 2013, de leurs remarques à propos des documents qui leur ont été communiqués antérieurement. Les formalités précitées n'ont dès lors été accomplies qu'après l'introduction de la demande d'avis au Conseil d'État, section de législation, de sorte que les documents y afférents ne figurent pas dans le dossier soumis au Conseil d'État et que le demandeur d'avis n'a pas pu en tenir compte lors de la rédaction du projet.

À cet égard, il convient de rappeler que, même si le non-respect de la formalité réitérée ci-après ne peut plus conduire à l'irrecevabilité de la demande d'avis, la section de

législation ne peut être consultée, par principe, qu'à l'issue des différentes étapes de la préparation administrative du projet concerné et après que l'organe compétent pour l'établissement de celui-ci a eu la possibilité d'adapter éventuellement le projet à la lumière des formalités accomplies. Il serait ainsi évité que le Conseil d'État donne son avis sur un projet de texte non définitif et il serait garanti que l'examen soit effectué et que l'avis soit rendu sur la base d'une information complète concernant tous les éléments pertinents en cause ³.

Dans l'hypothèse où des modifications seraient encore apportées au projet à la suite des formalités précitées, elles devront de toute façon encore être soumises au Conseil d'État, section de législation.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Le projet confère d'importantes compétences au pouvoir exécutif en matière de gestion des institutions judiciaires. Ainsi, le ministre peut demander aux Collèges d'édicter une recommandation ou une directive (articles 182, alinéa 5 (?) ⁴, et 185, § 2, alinéa 4 (?), en projet – articles 11 et 15 du projet), le Roi détermine les modalités relatives au fonctionnement et à l'organisation des services d'appui communs à créer auprès des Collèges (articles 183, § 2, alinéa 1^{er}, et 185/1, § 2, alinéa 1^{er}, en projet – articles 12 et 16 du projet), organise au sein de ces services d'appui communs une cellule d'audit interne (articles 184 et 185/2 en projet – articles 13 et 17 du projet), détermine les matières de gestion qui sont gérées conjointement par les Collèges et par le comité de direction de la Cour de cassation (article 185/3 en projet – article 19 du projet), le ministre conclut les contrats de gestion avec les collèges et la Cour de cassation et règle leur contenu et leur mode d'élaboration (article 185/5 en projet – article 23 du projet), transfère une enveloppe de fonctionnement aux collèges et à la Cour de cassation (article 185/6, alinéas 1^{er} et 2, en projet – article 25 du projet), le Roi détermine les modalités de financement des entités judiciaires ainsi que la manière dont les moyens pécuniaires sont gérés par les Collèges ou par le comité de direction de la Cour de cassation (article 185/6, alinéa 3, en projet – article 25 du projet) et les Collèges et le comité de direction de la Cour de cassation sont soumis au pouvoir de contrôle des ministres qui ont la justice et le budget dans leurs attributions, dans le cadre duquel ils sont investis d'un pouvoir d'annulation (article 185/10 en projet – article 32 du projet).

Il convient de vérifier si ce rôle dévolu au pouvoir exécutif peut être réputé conforme au principe de la séparation des pouvoirs, qui trouve une application particulière dans l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution. Selon cette disposition, les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. La disposition concerne dès lors l'indépendance fonctionnelle des juges ⁵.

³ Avis 41.417/AG à 41.420/AG de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État du 6 octobre 2006, *Doc. parl.*, Chambre, 2006-07, n° 51-2720/001.

⁴ En ce qui concerne la division en alinéas, voir l'observation 7, alinéa 2.

⁵ A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, 2011, 620; P. VAN ORSHOVEN, « De onafhankelijkheid van de rechter », dans P. VAN ORSHOVEN, L.F.M. VERHEY et K. WAGNER, *De onafhankelijkheid van de rechter*, Deventer, 2001, 90-91.

La réglementation en projet ne met pas en péril cette indépendance fonctionnelle en tant que telle. Le juge pourra continuer à exercer en toute indépendance sa compétence juridictionnelle dans des cas concrets. Toutefois, afin de ne créer aucune ambiguïté à ce propos, il convient que l'article 185/5, alinéa 2, en projet (article 23 du projet), dispose que les « objectifs de l'organisation judiciaire », fixés dans le contrat de gestion conclu avec les Collèges, ne peuvent concerner que des objectifs ayant trait à la gestion et à l'organisation, et dès lors pas à la fonction juridictionnelle en tant que telle. Le pouvoir du ministre de demander aux Collèges d'édicter des recommandations ou directives (articles 182, avant-dernier alinéa, et 185, § 2, avant-dernier alinéa, en projet – articles 11 et 15 du projet) doit également être interprété à la lumière des compétences de gestion des Collèges.

Certes, sur le plan organique, un rôle peut être dévolu aux autres pouvoirs de l'État – l'affectation de moyens financiers et organisationnels devra nécessairement se faire par ces pouvoirs –, mais la fourniture de ces moyens devra créer les conditions préalables nécessaires pour assurer un bon déroulement de la procédure et permettre au juge de décider en toute indépendance, et de satisfaire ainsi aux exigences énoncées notamment à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

À cet égard, on peut se référer à la recommandation CM/Rec(2010)12 du 17 novembre 2010 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe « sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités », qui mentionne notamment ce qui suit :

« 12. Sous réserve du respect de leur indépendance, les juges et le système judiciaire devraient entretenir des relations de travail constructives avec les institutions et les autorités publiques participant à la gestion et à l'administration des tribunaux ainsi qu'avec les professionnels dont les tâches sont en lien avec celles des juges, afin de permettre que soit rendue une justice efficace.

(...)

Chapitre V – Indépendance, efficacité et ressources

30. L'efficacité des juges et des systèmes judiciaires est une condition nécessaire à la protection des droits de toute personne, au respect des exigences de l'article 6 de la Convention, à la sécurité juridique et à la confiance du public dans l'État de droit.

31. L'efficacité consiste à délivrer des décisions de qualité dans un délai raisonnable et sur la base d'une considération équitable des éléments. Il s'agit d'une obligation incombant à chacun des juges afin d'assurer le traitement efficace des affaires dont ceux-ci ont la charge, y compris l'exécution des décisions lorsque celle-ci relève de leur compétence.

32. Il incombe aux autorités responsables de l'organisation et du fonctionnement du système judiciaire de créer les conditions permettant aux juges de remplir leur mission et d'atteindre l'efficacité, tout en protégeant et en respectant l'indépendance et l'impartialité des juges.

Ressources

33. Chaque État devrait allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences énoncées à l'article 6 de la Convention et pour permettre aux juges de travailler efficacement.

34. Les juges devraient recevoir les informations qui leur sont nécessaires à la prise de décisions procédurales pertinentes lorsque celles-ci ont des implications en termes de dépenses. Le pouvoir d'un juge de statuer dans une affaire ne devrait pas être uniquement limité par la contrainte d'une utilisation efficace des ressources.

35. Les tribunaux devraient être dotés d'un nombre suffisant de juges et d'un personnel d'appui adéquatement qualifié.

36. Pour prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux, des mesures conciliables avec l'indépendance de la justice devraient être prises afin de confier des tâches non juridictionnelles à d'autres personnes ayant les qualifications appropriées.

(...)

Administration des tribunaux

40. Les conseils de la justice, lorsqu'ils existent, ou d'autres autorités indépendantes responsables de l'administration des tribunaux, les tribunaux eux-mêmes et/ou les organisations professionnelles de juges peuvent être consultés lors de la préparation du budget du système judiciaire.

41. Les juges devraient être encouragés à participer à l'administration des tribunaux.

Évaluation

42. Afin de contribuer à l'efficacité de l'administration de la justice et de poursuivre l'amélioration de sa qualité, les États membres peuvent mettre en place des systèmes d'évaluation des juges par les autorités judiciaires, conformément au paragraphe 58 ».

La Commission européenne pour la Démocratie et le Droit, plus connue sous le nom « Commission de Venise », s'est également penchée sur la problématique et a émis l'opinion suivante ⁶ :

« 7. Budget de la justice

52. Pour préserver l'indépendance du système judiciaire à court et à long terme, il est indispensable de le doter de ressources suffisantes pour que les tribunaux et les juges soient en mesure de respecter les normes établies à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et dans les Constitutions nationales et d'accomplir leurs missions avec l'intégrité et l'efficacité requises pour que la population ait confiance dans la justice et l'état de droit. Pour évaluer les besoins en financement, il faut donc considérer l'ensemble des ressources dont le système judiciaire devrait être doté afin de satisfaire à ces exigences et de se voir reconnu en tant que pouvoir indépendant.

53. L'État a le devoir d'allouer des ressources financières suffisantes au système judiciaire. Même en temps de crise, le bon fonctionnement et l'indépendance des juges ne doivent pas être mis en péril. Le financement des tribunaux ne doit pas être fondé sur des décisions discrétionnaires de la part des organes publics, mais sur des critères objectifs et transparents garantissant sa stabilité.

54. Les textes internationaux ne prévoient pas l'autonomie budgétaire du système judiciaire, mais il est éminemment souhaitable de prendre en compte l'avis des magistrats

⁶ *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges*, adopté par la Commission de Venise lors de sa quatre-vingt-deuxième séance plénière.

lors de l'élaboration du budget. La position du CCJE à ce sujet est exposée dans son Avis n° 2 sur le financement et la gestion des tribunaux:

‘5. Le CCJE reconnaît que bien que le financement des tribunaux soit un élément du budget présenté au parlement par le ministère des Finances, ce financement ne doit pas être tributaire des fluctuations politiques. Certes, le niveau de financement qu'un pays peut se permettre de dégager pour ses tribunaux est une décision politique ; mais dans un système fondé sur la séparation des pouvoirs, il est toujours nécessaire de veiller à ce que ni le pouvoir exécutif ni le pouvoir législatif ne puisse exercer une quelconque pression sur la justice lorsqu'il fixe le budget de celle-ci. Les décisions en matière d'affectation de fonds aux tribunaux doivent être prises dans le respect le plus rigoureux de l'indépendance des juges.

10. Bien que le CCJE ne puisse méconnaître les disparités économiques entre les pays, le développement d'un financement approprié des tribunaux passe par une plus grande participation de ceux-ci dans le processus d'élaboration du budget. Dans ces conditions, le CCJE reconnaît qu'il importe que les dispositions en matière de vote du budget de la justice par le parlement comportent une procédure qui tienne compte de l'avis du pouvoir judiciaire.

11. L'une des formes possibles de cette implication active de la justice dans l'élaboration du budget consisterait à confier à l'organe indépendant chargé de la gestion du corps judiciaire, dans les pays où cet organe existe, un rôle de coordination dans la préparation des demandes financières des tribunaux, et à faire de cet organe un interlocuteur direct du parlement pour l'appréciation des besoins des juridictions. Il serait souhaitable qu'un organe représentant l'ensemble des juridictions soit chargé de présenter les demandes budgétaires au parlement ou à l'une de ses commissions spécialisées.’

55. Les décisions relatives à l'affectation de ressources financières aux tribunaux doivent être prises dans le plus strict respect du principe de l'indépendance judiciaire ; le système judiciaire devrait avoir la possibilité de donner son avis sur la proposition de budget soumise au parlement, éventuellement par l'intermédiaire du conseil de la magistrature ».

À première vue, le projet est conforme aux exigences énoncées ci-dessus, même si un avis définitif ne peut être donné à ce sujet qu'à la lumière des compléments indispensables au projet (voir l'observation 5), de sa mise en œuvre et de son application pratique.

5. Un certain nombre de pouvoirs conférés au Roi, énumérés au point 4, comportent des délégations de pouvoir normatif, comme l'organisation d'une cellule d'audit interne au sein des services d'appui des Collèges (articles 184 et 185/2 en projet – articles 13 et 17 du projet), la détermination de matières de gestion qui sont gérées conjointement par les Collèges et par le comité de direction de la Cour de cassation (article 185/3 en projet – article 19 du projet), la détermination des matières qui sont réglées dans les contrats de gestion, la manière dont ces contrats sont négociés, conclus, adaptés et évalués, la manière dont les plans de gestion « sont organisés entre les Collèges et les entités judiciaires » (article 185/5, alinéa 4, en projet – article 23 du projet), ainsi que – à titre transitoire (voir l'observation 25) – la détermination des modalités de financement des entités judiciaires et la manière dont les moyens pécuniaires sont gérés par les Collèges ou par le comité de direction de la Cour de cassation (article 185/6, alinéa 3, en projet – article 25 du projet).

Il peut être déduit des articles 146, 152, alinéa 1^{er}, 154, 155 et 157 de la Constitution que l'organisation des cours et tribunaux doit être réglée par la loi. Il résulte de ce principe de légalité que les règles essentielles relatives aux matières énumérées ci-dessus doivent être inscrites dans le projet même. Le projet sera complété en conséquence.

6. En outre, l'indépendance du juge dans sa fonction juridictionnelle implique que le juge individuel est lui-même libre de toute pression ou influence également au sein de sa propre juridiction ou au sein du pouvoir judiciaire⁷. Sous réserve de l'observation formulée au point 12, le projet ne soulève aucun problème à cet égard.

7. Les chapitres, du projet même ainsi que ceux qui sont insérés dans le Code judiciaire, ne sont pas numérotés de manière cohérente, dès lors que cette numérotation utilise tantôt des chiffres romains, tantôt des chiffres arabes. Cette numérotation doit être uniformisée⁸.

La division en alinéas doit également être clairement indiquée par le retrait de la première ligne de ces alinéas et par l'insertion d'un interligne entre les différents alinéas. Par contre, si la division en alinéas n'est pas envisagée, il convient de rattacher immédiatement les différentes phrases entre elles. Le projet doit également être vérifié sur ce point.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Présentation et contresigning

8. Le délégué a déclaré que le projet sera également présenté et contresigné par le Ministre du Budget, ce qui est nécessaire eu égard aux pouvoirs que le projet attribue au ministre qui a le budget dans ses attributions.

Chapitre 2

9. Dans le texte néerlandais, on rédigera l'intitulé du chapitre 2 du projet comme suit :

« Wijzigingen aan het Gerechtelijk Wetboek ».

Article 7

10. À l'article 180, alinéa 1^{er}, en projet, il convient de clarifier ce qu'on entend précisément par les termes « dans les limites de leurs compétences ».

⁷ P. Van Orshoven, *l.c.*, 80.

⁸ Même si, en principe, la numérotation en chiffres arabes est préférée (Conseil d'État, *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Bruxelles, 2008, p. 57, n° 64 – à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), mieux vaudrait néanmoins numéroté les chapitres du Code judiciaire en chiffres romains, cette numérotation étant actuellement utilisée partout dans ce code.

11. Contrairement aux autres juridictions, le siège et le parquet général près la Cour de cassation constituent une seule entité (article 180, alinéa 3⁹, en projet). À cet égard, le délégué fait référence, à juste titre, à l'autre rôle du ministère public près la Cour de cassation et au nombre plus restreint de magistrats concernés. Il est recommandé d'insérer cette justification dans l'exposé des motifs.

Articles 10 et 15

12. Selon l'article 181, alinéa 2, en projet (article 10 du projet), le Collège des cours et tribunaux peut formuler des recommandations et édicter des directives contraignantes aux comités de direction respectifs des cours d'appel, des cours du travail et des tribunaux. L'article 185, § 1^{er}, alinéa 2, en projet (article 15 du projet), attribue un pouvoir identique au Collège du ministère public. On n'aperçoit pas clairement le statut juridique précis de ces « directives contraignantes ». À propos de l'article 181, alinéa 2, en projet, l'exposé des motifs affirme que ces directives concernent le fonctionnement et la gestion, ne s'adressent jamais à des magistrats individuels et ne peuvent en rien toucher à l'indépendance des magistrats du siège et influencer les décisions qu'ils doivent prendre dans des dossiers individuels. Selon le délégué, il s'agit de directives purement internes qui ne peuvent pas influencer la situation juridique de tiers, il ne peut pas non plus s'agir de la manière de rédiger les jugements ou arrêts ou de la manière de mettre en œuvre les enveloppes de fonctionnement allouées.

Reste à savoir si la nature exacte des « directives contraignantes » apparaît toutefois clairement dans les articles 181, alinéa 2, et 185, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, certainement compte tenu de la formulation très large des articles 181, alinéa 1^{er}, 1^o, et 185, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet, avec lesquelles les deuxièmes alinéas précités doivent être lus conjointement. De toute façon, la compétence précitée ne peut pas être conçue comme une compétence réglementaire, dès lors que cela serait contraire aux règles constitutionnelles relatives à l'exercice de la fonction normative.

13. Il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais de l'article 181, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, le texte français faisant état de « la qualité des processus de travail » alors que le texte néerlandais mentionne « kwaliteit, werkprocessen ». Il convient de remédier à cette discordance.

Articles 11 et 15

14. La prescription des articles 182, alinéa 1^{er}, dernière phrase, et 185, § 2, alinéa 1^{er} (?), dernière phrase, en projet, selon laquelle le collège concerné est composé paritairement sur le plan linguistique, ne peut pas être comprise en ce sens que des magistrats de l'arrondissement judiciaire d'Eupen ne pourraient pas faire partie des Collèges. Les auteurs du projet devront vérifier si des règles particulières ne doivent pas être insérées dans le projet à cet effet.

⁹ En admettant que les trois premières phrases de l'article 180, en projet, constituent un seul alinéa (voir l'observation 7, alinéa 2, à propos de la division en alinéas).

15. À l'article 182, alinéa 2, en projet, il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais, le texte français faisant mention de « une seule fois consécutive » alors que le texte néerlandais porte « eenmalig ». Il convient de l'éliminer.

16. Dans le texte néerlandais de l'article 185, § 2, avant-dernier alinéa, en projet, on écrira « bijeenroepen » au lieu de « bijeengeroepen ».

17. Selon l'article 185, § 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, en projet, le conseil des procureurs du Roi et le conseil des auditeurs du travail déterminent le mode d'élection au Collège du ministère public des membres de ces conseils. La compétence étant de nature réglementaire, elle ne peut pas être exercée par les conseils précités, mais elle doit être attribuée au Roi, comme c'est d'ailleurs le cas à l'article 182, alinéa 3 (ou alinéa 5?), dernière phrase, en projet, en ce qui concerne l'élection qui y est visée.

Articles 12 et 16

18. Les articles 183, § 3, alinéa 3, et 185/1, § 3, alinéa 3, en projet (articles 12 et 16 du projet) prévoient la possibilité d'engager du personnel dans les liens d'un contrat de travail, sans qu'aucune restriction ne soit fixée à cet égard. À ce propos, il convient de rappeler que l'emploi statutaire est la règle, et que l'emploi contractuel est limitée à des cas bien définis, tant à l'article 4 de la loi du 22 juillet 1993 'portant certaines mesures en matière de fonction publique' qu'à l'article 2 de l'ARPG¹⁰. La question se pose de savoir si, pour cette possibilité d'accès dérogatoire aux fonctions publiques, il existe effectivement une justification suffisante à la lumière du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination¹¹, qui concerne également l'accès aux fonctions publiques.

Article 19

19. Il semble qu'il faille écrire à l'article 185/3 en projet « détermine » au lieu de « organise ».

Article 21

20. La question se pose de savoir s'il ne faut pas prévoir une procédure de désignation de certains membres du comité de direction lorsque la composition de ce comité n'est pas entièrement réglée par la loi même (comités de direction des cours du parquet fédéral et des tribunaux, parquets du procureur du Roi et auditorats du travail sans divisions).

¹⁰ Arrêté royal du 22 décembre 2000 'fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent'.

¹¹ Il faut justifier plus particulièrement les raisons pour lesquelles les garanties qu'un recrutement statutaire implique et les avantages qu'il offre ne s'appliquent pas aux (candidats-)fonctionnaires concernés.

21. À l'article 185/4, § 3, dernier alinéa, en projet, il convient de mieux faire apparaître qu'il n'existe qu'un seul comité de direction par arrondissement judiciaire pour les justices de paix et les tribunaux de police.

22. Selon l'article 185/4, § 4, en projet, le chef de corps peut étendre son comité de direction « à toute personne de son entité judiciaire qu'il juge utile ». Un critère vague est ainsi utilisé sur la base duquel le chef de corps peut décider d'étendre le comité de direction. Il est recommandé de spécifier sur la base de quels critères cette extension peut être décidée.

23. L'article 185/4, § 5, alinéa 2, en projet, charge le comité de direction de conclure un plan de gestion et d'en assurer l'exécution. Toutefois, il n'est précisé nulle part en quoi consiste exactement le plan de gestion ni entre qui il est conclu. La seule indication à ce sujet se retrouve dans l'article 185/5, alinéa 2, en projet, dont il ressort que la répartition des moyens entre les entités judiciaires s'opère sur la base de ce plan, mais c'est absolument insuffisant pour pouvoir déterminer le contenu des plans de gestion. Il convient de remédier à cette lacune, compte tenu également du principe de légalité rappelé au point 5.

24. Aux termes de l'article 185/4, § 5, alinéa 4, en projet, un Collège peut annuler une décision d'un comité de direction faisant partie de son organisation s'il estime que cette décision est contraire à une directive contraignante. Interrogé sur les possibilités de recours du comité de direction lorsqu'il estime qu'une directive contraignante est contraire à la loi ou au contrat de gestion, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le Collège doit entendre le comité de direction avant d'annuler une décision de celui-ci. Celui-ci pourra donc à ce moment exprimer son point de vue.

Si la décision du comité de direction est quand même annulée, le comité de direction pourra en référer aux délégués du ministre de la Justice et du ministre du Budget afin qu'ils demandent l'annulation de la directive qu'ils jugent contraire à la loi ou au contrat de gestion si ceux-ci sont encore dans les délais pour agir.

Enfin, des mécanismes de recours seront prévus dans les contrats de gestion en cas de non-respect de ceux-ci et le comité de direction pourra indiquer au ministre qu'il y a lieu de faire respecter le contrat de gestion ».

Cette réponse soulève toutefois des questions.

Tout d'abord, l'audition du comité de direction n'enlève rien au fait que celui-ci ne dispose d'aucune voie de recours contre la décision du Collège.

Ensuite, la possibilité pour les délégués des ministres compétents de former un recours contre des décisions des Collèges est liée à des délais très courts (voir l'article 185/10, § 2, en projet – article 32 du projet), de sorte qu'il est pratiquement impossible que la possibilité de recours contre une directive contraignante soit encore ouverte au moment où la décision du comité de direction est annulée.

Enfin, un contrat de gestion ne peut pas prévoir de possibilités de recours, dès lors qu'un tel contrat doit se borner à régler des matières d'ordre pratique, mais ne peut pas contenir de dispositions normatives proprement dites. En effet, les principes relatifs à l'exercice de la

fonction normative s'opposent à ce que celle-ci soit exercée par des organes ou par des procédés qui ne sont pas prévus dans la Constitution.

Compte tenu de ce qui précède, l'article 185/4, § 5, alinéa 5, en projet, doit être réexaminé.

Articles 23 et 25

25. L'article 185/5, alinéa 2, dernière phrase, en projet (article 23 du projet), dispose que les Collèges répartissent les moyens entre les entités judiciaires de leur organisation « sur la base de plans de gestion », alors que l'article 185/6, alinéa 3, en projet (article 25 du projet), énonce que le Roi « détermine les modalités de financement des entités judiciaires ainsi que la manière dont les moyens pécuniaires sont gérés par les Collèges ».

Interrogé sur la corrélation entre les deux dispositions, qui ne sont pas conciliables, le délégué a répondu ce qui suit :

« Dans l'attente d'une autonomie complète des Collèges sur base des contrats de complète gestion. L'article 185/6 permet durant la période transitoire à la ministre de transférer déjà des enveloppes de fonctionnement dans certains domaines ».

Si l'article 185/6 en projet est effectivement une disposition transitoire, il convient de l'énoncer expressément et l'article doit être intégré dans le chapitre III (lire : 3) actuel du projet ¹².

26. Le délégué a explicité la notion d'« objectifs de l'organisation judiciaire », utilisée à l'article 185/5, alinéa 2, en projet, de la façon suivante :

« De minister kan geen juridische inhoudelijke doelstellingen vragen met betrekking tot de behandeling van juridische geschillen.

Doelstellingen van de rechterlijke organisatie houdt in dat de afspraken omtrent middelen ook een afspraken inhouden omtrent doelstellingen die met die middelen kunnen worden bereikt. Dat kunnen doelstellingen zijn voor meer efficiëntie, de afbouw van gerechtelijke achterstand, kortere doorlooptijden, betere kwaliteit voor de organisatie, grotere gerichtheid voor de rechtszoekende, of het engagement omtrent de implementatie van ICT-hervormingen ingeval van investeringen in ICT. Met dien verstande dat de doelstellingen die tussen de minister en een college worden afgesproken geen doelstellingen zijn voor een specifieke entiteit, maar betrekking hebben op de hele organisatie. Aldus kan de minister geen doelstellingen vragen aan individuele rechtscolleges bij de toekenning van middelen, wat wel het geval zou zijn indien de beheersovereenkomsten rechtstreeks tussen minister en rechtbank zou afgesloten worden. De colleges vormen aldus een buffer tussen de uitvoerende macht en de rechtscollege waar de rechtspraak wordt georganiseerd. Dit versterkt de onafhankelijkheid van de rechtscolleges tegenover de uitvoerende macht.

In het recent verleden (2005) zijn er samenwerkingsprotocollen afgesloten tussen de minister van Justitie en bepaalde rechtbanken en hoven van beroep waarbij extra

¹² Qui doit devenir le chapitre 4 (voir l'observation 33).

middelen in een tijdelijk kader werden toegekend aan hoven van beroep en waarbij deze zich engageerden voor specifieke doelstellingen zoals het terugdringen van achterstand, het reduceren van fixatietermijnen tot en met de creatie van extra kamers en de organisatie van meer specialisatie ».

Il est recommandé d'insérer cette précision dans l'exposé des motifs.

27. À propos de la question essentielle de savoir comment les moyens sont répartis entre les entités judiciaires, le projet dispose uniquement que cette répartition se fait sur la base des plans de gestion que ces entités élaborent (article 185/5, alinéa 2, en projet. C'est absolument insuffisant ; concernant cette répartition, il convient dès lors d'insérer dans le projet des critères clairs, qui peuvent alors être pris en considération lors de l'élaboration des plans de gestion.

Article 25

28. En ce qui concerne l'enveloppe de fonctionnement visée à l'article 25 du projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La bonne administration de la justice ne pourra être entravée. L'allocation des moyens se feront sur base des plans de gestion. De plus, il sera notamment prévu des mécanismes dans les contrats de gestion tel que le maintien par les collèges de certains montants en réserve afin de faire face à des coûts exceptionnels, par exemple liés à des affaires exceptionnelles, de grande ampleur ».

Le système des enveloppes de fonctionnement doit effectivement être conçu en ce sens que le droit à un procès équitable et le bon déroulement de la procédure ne sont pas mis en péril.

Article 28

29. Selon l'article 185/7, alinéa 2, dernière phrase, en projet, le ministre détermine la forme du rapport de fonctionnement des Collèges, qui y est visé, sur avis « du » (lire : de chaque) Collège.

À cet égard, il y a lieu de souligner que le législateur ne peut, en principe, accorder de délégation sur le plan normatif à un ministre. En effet, en vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, le pouvoir réglementaire est dévolu au Roi. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors, en principe, au Roi et non au législateur, d'octroyer pareille délégation dans les limites de ses pouvoirs. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de tels pouvoirs à un ministre signifierait que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution). Pareille délégation ne pourrait être admissible qu'en présence de motifs objectifs justifiant une intervention urgente du pouvoir exécutif, mais de tels motifs n'existent pas en l'espèce.

Article 31

30. Dans le texte néerlandais de l'article 185/9 en projet, on écrira « boek met opmerkingen » au lieu de « opmerkingenboeken ».

Article 32

31. L'article 185/10 en projet concerne le pouvoir de contrôle des ministres qui ont la justice et le budget dans leurs attributions sur les Collèges et le comité de direction de la Cour de cassation. Dans le cadre de ce contrôle, ils peuvent annuler des décisions des organes précités.

Interrogé sur la portée du pouvoir d'annulation, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le ministre de la Justice peut annuler toute décision d'un des 2 collèges ou du comité de direction de la cour de cassation si elle est contraire à la loi ou au contrat de gestion.

Le ministre du Budget, quant à lui, peut annuler toute décision d'un des 2 collèges ou du comité de direction de la cour de cassation si elle est contraire à la loi ou au contrat de gestion et pour autant que la décision en question ait un impact financier ».

En tout état de cause, l'article 185/10 en projet doit préciser la portée ainsi définie du pouvoir d'annulation.

De manière plus fondamentale, on peut toutefois se demander si le « ministre » est l'instance appropriée pour statuer sur des recours formés contre des décisions des Collèges ou du comité de direction de la Cour de cassation. En effet, pareilles décisions peuvent également être annulées parce qu'elles sont contraires aux contrats de gestion, qui sont précisément conclus avec le ministre. Une autorité concernée par la conclusion des contrats de gestion devra dès lors statuer sur le respect de ceux-ci.

Par conséquent, il convient de vérifier si le pouvoir de statuer sur les recours précités ne doit pas plutôt être conféré à une instance indépendante, qui n'est pas concernée par la conclusion des contrats de gestion. La question se pose également de savoir s'il ne faut pas prévoir la possibilité pour le Collège concerné ou le comité de direction de la Cour de cassation de faire connaître son point de vue à propos du recours formé.

32. Selon l'article 185/10, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, la décision attaquée devient définitive lorsque le ministre concerné ne s'est pas prononcé sur le recours dans un délai de vingt jours « francs ».

On recourt ainsi au procédé de la décision tacite. Même si ce procédé ne peut pas être totalement écarté lorsqu'il en résulte un effet favorable pour l'instance sous tutelle, il soulève toutefois de nombreuses objections.

Ainsi, un tel procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une quelconque décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne sera pas être

notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent notamment en termes d'accessibilité de telles décisions tacites. Le procédé de la décision tacite est également susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où un tel procédé peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence. Par ailleurs, ces décisions sont dépourvues de motivation formelle.

Article 37

33. L'article 37 du projet n'est pas une disposition transitoire, mais une disposition permanente. Par conséquent, elle n'est pas à sa place dans le chapitre III (lire : 3) du projet, mais doit être intégrée dans un chapitre (trois) distinct¹³, dont l'intitulé pourrait s'énoncer « Évaluation du modèle de gestion ».

Article 38

34. L'article 38 du projet doit être précédé de l'intitulé « Chapitre 5 – Disposition finale ».

35. On rédigera le début du texte néerlandais de l'article 38 du projet comme suit:

« De datum van inwerkingtreding van deze wet wordt bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en ... ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

¹³ Étant donné qu'il s'agit d'une disposition permanente, le chapitre doit être inséré avant le chapitre actuel intitulé « Dispositions transitoires », qui devient le chapitre 4.