

ML.

Conseil d'Etat - Raad van State
26 III 1957
1 - coordination (2)

L. 5559/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Colonies, le 27 décembre 1956, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux pouvoirs de la Cour de Cassation", a donné le 27 février 1957 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 27e december 1956 door de Minister van Koloniën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de machten van het Hof van Cassatie", heeft de 27e februari 1957 het volgend advies gegeven :

Le projet de loi soumis au Conseil d'Etat comporte plusieurs parties bien distinctes.

I. Compétence de la Cour de cassation.

Les articles 1er à 3 ont pour objet d'étendre la compétence de la Cour de cassation aux décisions rendues en matière civile, commerciale et fiscale par les juridictions du Ruanda-Urundi, de même qu'aux décisions qui seront rendues en matière civile et commerciale par des juridictions dont, selon l'exposé des motifs, la création est envisagée.

Pour atteindre ce but, l'avant-projet de loi apporte de légères modifications à l'article 1er de la loi du 15 avril 1924 étendant au Congo belge la juridiction de la Cour de cassation et à l'article 1er de la loi du 10 avril 1936 relative au recours en cassation contre les arrêts des cours d'appel du Congo belge en matière d'impôt personnel et d'impôt sur le revenu. Dans la loi de 1936, les mots "les décisions rendues par les juridictions d'appel du Congo belge et du Ruanda-Urundi" sont substitués aux mots "les arrêts des cours d'appel du Congo belge". Un recours est ainsi ouvert contre les décisions prononcées en matière d'impôt personnel et d'impôt sur le revenu par le tribunal d'appel du Ruanda-Urundi, qui exerce la même compétence que celle qui est dévolue aux cours d'appel du Congo par l'article 66 du décret du 16 mars 1950 et l'article 124 du décret du 10 septembre 1951, décrets qui ont été rendus exécutoires au Ruanda-Urundi par ordonnances des 27 juillet 1950 et 31 décembre 1951.

A l'article 1er de la loi de 1924, l'avant-projet remplace les mots "les tribunaux de première instance et les cours d'appel du Congo belge" par "les juridictions du Congo belge et du Ruanda-Urundi autres que les tribunaux indigènes"; cette expression plus large englobe ainsi tous les tribunaux de première instance et d'appel du Ruanda-Urundi et les tribunaux de première instance et les cours d'appel du Congo belge; elle est susceptible de s'appliquer à d'autres juridictions non indigènes qui viendraient à être créées.

+

+ +

Les modifications que le projet apporte à l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 15 avril 1924 ont été surtout dictées par le souci d'assurer une meilleure présentation du texte. Il en résulte que l'interprétation qui a été donnée à cette loi et qui ressort notamment de l'exposé des motifs du projet de loi (doc. parl. Chambre, session 1922-1923, n°243, page 1175) reste valable.

+

+ +

L'article 2, § 2, du projet ayant organisé dans sa première partie le renvoi après cassation comme s'il existait déjà une cour d'appel au Ruanda-Urundi, la deuxième partie de l'article a pour objet de régler

une situation transitoire et d'exclure le renvoi des affaires à la juridiction du Ruanda-Urundi tant qu'une cour d'appel n'y a pas été créée. La nature transitoire de ce texte ressortirait mieux s'il constituait un alinéa séparé et s'il était rédigé comme suit :

"Aussi longtemps qu'il n'existe pas de cour d'appel au Ruanda-Urundi, le renvoi ne peut être fait, lorsque la décision cassée émane d'une cour d'appel du Congo belge, qu'à une cour d'appel de Belgique ou du Congo belge".

+

+ +

Les dispositions des paragraphes 1er et 2 de l'article 3 expriment la même idée : le recours en cassation nouveau ouvert par le projet contre les décisions des juridictions du Ruanda-Urundi ne peut être formé que contre les décisions postérieures à l'entrée en vigueur de la loi. Cette règle pourrait être formulée dans un article ainsi conçu :

"Les décisions rendues par les juridictions du Ruanda-Urundi en matière d'impôt personnel et d'impôt sur le revenu ainsi qu'en matière civile et commerciale, ne sont susceptibles de recours en cassation que si elles sont postérieures à l'entrée en vigueur de la présente loi".

+

+ +

.../...

II. Surveillance du procureur général près la Cour de cassation sur les procureurs généraux près les cours d'appel du Congo.

L'article 4 prévoit que le procureur général près la Cour de cassation exerce sa surveillance sur les procureurs généraux près les cours d'appel du Congo belge et sur le procureur du Roi près le tribunal de première instance du Ruanda-Urundi. Comme le souligne l'exposé des motifs, ce texte est inspiré de l'article 154 de la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire qui dispose que "le Ministre de la Justice exerce sa surveillance sur tous les officiers du ministère public, le procureur général près la Cour de cassation, sur les procureurs généraux près la cour d'appel ... ". La surveillance que le procureur général près la Cour de cassation exercera en vertu de l'article 4 de l'avant-projet sera donc de la même nature que celle qu'il exerce en Belgique (voir les travaux parlementaires dans la Pasinomie 1869, pages 232 à 235).

Mais il communiquera ses observations et dénoncera les abus qu'il aurait éventuellement constatés, au Ministre des Colonies, sous l'autorité duquel l'article 17 de la Charte coloniale a placé les officiers du ministère public.

+

+ +

.../...

III. Régime disciplinaire applicable aux présidents des cours d'appel du Congo belge.

L'article 18 bis de la Charte coloniale prévoit que "le Roi a le droit de suspendre et de révoquer les magistrats du parquet. Il ne peut suspendre ni révoquer les autres magistrats de carrière définitivement nommés que sur la proposition du gouverneur général, pour les causes prévues par décret, et de l'avis conforme de la cour d'appel".

L'exposé des motifs exprime le sentiment que cette disposition ne s'applique pas aux présidents des cours d'appel du Congo, parce que le législateur n'a pas voulu attribuer à la cour d'appel, même simplement pour avis, la discipline de son propre président.

A l'encontre de cette opinion, on peut, cependant, penser qu'en utilisant l'expression générale : "les autres magistrats de carrière" par opposition "aux magistrats du parquet", le législateur doit avoir entendu viser avec les autres magistrats, les présidents des cours d'appel. S'il en était autrement, il faudrait admettre que la Charte coloniale aurait exclu ces derniers des garanties qu'elle prévoyait en faveur des magistrats ne faisant pas partie du parquet, ce qui serait d'autant moins vraisemblable qu'il n'existe au Congo belge aucune autre juridiction à laquelle la Charte coloniale eût pu implicitement se référer.

En prévoyant, en matière de discipline, l'intervention de la Cour de cassation à l'égard des présidents des cours d'appel, l'article 5 du projet modifie la procédure qu'institue l'article 18bis de la Charte coloniale. Une adaptation expresse de cette disposition devra être envisagée, de manière à établir la concordance de ces textes.

Cette adaptation se recommande d'ailleurs pour une autre raison. La révocation et la suspension des magistrats de carrière autres que les magistrats du parquet ne sont permises, par l'article 18 bis, que sur la proposition du Gouverneur général. Si le Gouvernement a l'intention de renoncer à cette garantie en raison de l'intervention de la Cour de cassation, il conviendrait de le dire. Si, au contraire, il entend maintenir cette garantie, il ne serait pas inutile de préciser si elle doit précéder ou suivre l'intervention de la Cour.

+

+ +

L'article 5 du projet ne fait qu'énoncer le principe de l'extension des attributions de la Cour de cassation et du premier président de cette Cour, à l'exercice du pouvoir disciplinaire sur les présidents des cours d'appel du Congo. Il laisse à un décret le soin de déterminer la mesure de l'intervention.

.../...

Selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat, la disposition n'a pas pour objet de permettre le transfert à la Cour de cassation du pouvoir de révoquer ou de suspendre les présidents des cours d'appel, que le Roi puisse dans l'article 18 bis de la Charte coloniale. Le décret chargerait le premier président de donner les avertissements et la Cour d'infliger la censure et la censure avec réprimande. Le droit de révocation et de suspension continuera d'appartenir au Roi. Ces dernières peines disciplinaires ne pourront toutefois être appliquées que de l'avis de la Cour de cassation et sans doute, comme par le passé, sur la proposition du Gouverneur général.

Le projet use, pour atteindre son but, d'un procédé qu'emploie déjà la loi du 15 avril 1924 étendant au Congo belge la juridiction de la Cour de cassation. Aux termes de l'article 1er de cette loi, modifié par l'article 39 de la loi du 25 février 1925, "un décret détermine dans les limites de la compétence de la Cour de cassation en Belgique, les autres demandes dont elle aura à connaître". Les Chambres législatives ont reconnu, à l'époque, que la juridiction de la Cour pouvait résulter d'un décret si une loi en avait prévu l'intervention (Ch. des Représentants, Sess. 1922-1923, rapport de la Commission spéciale de la Chambre, doc. n°387. Sénat, session 1923-1924, Ann. parlem. , séance du 20 mars 1924).

Rien, dans l'article 5, ne permet cependant de discerner que , conformément aux intentions du Gouvernement, le législateur colonial pourra tantôt s'en remettre de la décision disciplinaire à prendre, au

premier président de la Cour de cassation ou à cette dernière, et tantôt ne demander qu'un avis. La fonction normale de la Cour de cassation étant de se prononcer par voie d'arrêt, il importe de faire ressortir nettement ~~que~~ le décret envisagé pourra déroger à sa mission juridictionnelle, et ne lui conférer dans certains cas, qu'une compétence d'avis. Il sera, en outre, nécessaire de prévoir selon quelles formes de procédure les arrêts et les avis seront rendus et par qui la Cour de cassation sera saisie. Le décret ne pourrait, sans une disposition expresse de la loi, régler ces points touchant le fonctionnement d'une institution qui échappe à sa compétence. Le plus simple serait de compléter le projet en s'inspirant des textes en vigueur pour la magistrature métropolitaine, et plus spécialement de la loi du 20 avril 1810, telle que la Cour de cassation l'interprète.

Ces considérations conduisent à suggérer de rédiger l'article 5 comme suit :

"Article 5.-

Le premier président de la Cour de cassation et la Cour elle-même siégeant en assemblée générale, exercent les droits de discipline ou participent à l'exercice de ces droits à l'égard des présidents des cours d'appel du Congo belge sur les réquisitions du procureur général près la Cour et suivant les modalités qu'un décret détermine".

+

+ +

.../...

IV. L'article 6 de l'avant-projet prévoit que le Roi pourra coordonner les dispositions de la loi du 15 avril 1924, du titre V de la loi du 25 février 1925 et de la loi du 10 avril 1936.

Cette coordination, qui ne porte que sur des textes brefs et peu nombreux, serait d'un intérêt limité. Elle offrirait l'inconvénient, en ce qui concerne le titre V de la loi du 25 février 1925 qui ne comporte que deux articles, de le dissocier des autres dispositions de la loi auxquelles il se réfère.

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp omvat verschillende wel onderscheiden gedeelten.

I. Bevoegdheid van het Hof van cassatie.

Doel van de artikelen 1 tot 3 is de bevoegdheid van het Hof van cassatie uit te breiden tot de uitspraken in burgerlijke, handels- en fiscale zaken die door de rechtbanken van Ruanda-Urundi worden gewezen, en tot de uitspraken in burgerlijke en handelszaken die zullen worden gewezen door de rechtbanken waarvan de instelling, volgens de memorie van toelichting, wordt overwogen.

Daartoe brengt het voorontwerp van wet lichte wijzigingen aan in artikel 1 van de wet van 15 april 1924 waarbij het rechtsgebied van het Hof van verbreking tot Belgisch-Congo uitgebreid wordt, en in artikel 1 van de wet van 10 april 1936 betreffende het verhaal in verbreking tegen de arresten der hoven van beroep van Belgisch-Congo inzake personele belasting en belasting op het inkomen. In de wet van 1936 komen de woorden "de uitspraken gewezen door de rechtbanken van beroep van Belgisch-Congo en van Ruanda-Urundi" in de plaats van "de arresten der beroepshoven van Belgisch-Congo". Beroep wordt aldus geopend tegen uitspraken inzake personele belasting en belasting op het inkomen, gewezen door de rechtbank van beroep van Ruanda-Urundi, die dezelfde bevoegdheid heeft als aan de hoven van beroep van Congo is toegewezen door artikel 66 van het decreet van 16 maart 1950 en door artikel 124 van het decreet van 10 september 1951, welke beide decreten door de ordonnanties van 27 juli 1950 en 31 december 1951 uitvoerbaar zijn verklaard ten aanzien van Ruanda-Urundi.

.../...

In artikel 1 van de wet van 1924 vervangt het voorontwerp de woorden "de rechtbanken van eerste aanleg en de beroepshoven van Belgisch-Congo" door "de rechtbanken van Belgisch-Congo en van Ruanda-Urundi, met uitzondering van de inlandse rechtbanken"; deze ruimere uitdrukking omvat aldus alle rechtbanken van eerste aanleg en van beroep van Ruanda-Urundi, alsook de rechtbanken van eerste aanleg en de hoven van beroep van Belgisch-Congo; ook andere niet-inlandse rechtbanken, die tot stand mochten komen, zullen daaronder kunnen worden begrepen.

+

+ +

Met de wijzigingen welke het ontwerp in artikel 1, tweede lid, van de wet van 15 april 1924 aanbrengt, is vooral gestreefd naar een degelijker inkleding van de tekst. De interpretatie die aan deze wet werd gegeven en die met name blijkt uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet (Parl.doc.Kamer, zitting 1922-1923, nr 243, blz. 1175) blijft geldig.

+

+ +

.../...

Nadat artikel 2, § 2, van het ontwerp in zijn eerste gedeelte de verwijzing na cassatie heeft ingericht alsof in Ruanda-Urundi reeds een Hof van beroep bestond, treft het in zijn tweede gedeelte een overgangsregeling en sluit het verwijzing der zaken naar een rechtscollege in Ruanda-Urundi uit, zolang aldaar geen Hof van beroep is ingesteld. Dat het een overgangsregeling is, zou beter tot uiting komen in de volgende tekst, die bovendien een lid apart zou moeten vormen :

"Zolang in Ruanda-Urundi geen Hof van beroep bestaat, kan de zaak, wanneer de vernietigde uitspraak van een Hof van beroep in Belgisch-Congo uitgaat, alleen naar een Hof van beroep in België of in Belgisch-Congo worden verwezen".

+

+ +

In de bepalingen der paragrafen 1 en 2 van artikel 3 ligt dezelfde gedachte vervat : het nieuwe beroep in cassatie dat het ontwerp tegen de uitspraken der rechtbanken van Ruanda-Urundi opent, kan alleen worden ingesteld tegen uitspraken die dagtekenen van na de inwerkingtreding der wet. Deze regel kan worden neergelegd in een als volgt luidend artikel :

.../...

"Tegen beslissingen door de gerechten van Ruanda-Urundi gewezen inzake personele belasting en inkomstenbelasting en in burgerlijke en handelszaken, staat beroep in cassatie alleen open voor zover zij dagtekenen van na de inwerkingtreding van deze wet".

+

+ +

II. Toezicht van de procureur-generaal bij het Hof van cassatie over de procureurs-generaal bij de Hoven van beroep in Congo.

Volgens artikel 4 oefent de procureur-generaal bij het Hof van cassatie zijn toezicht uit over de procureurs-generaal bij de Hoven van beroep van Belgisch-Congo en over de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg van Ruanda-Urundi. De memorie van toelichting wijst er op, dat voor deze tekst is uitgegaan van artikel 154 van de wet van 18 juni 1869 op de rechterlijke inrichting, dat zegt : "de Minister van Justitie oefent zijn toezicht uit over al de officieren van het openbaar ministerie, de procureur-generaal bij het Hof van verbreking , over de procureurs-generaal bij de Hoven van beroep ...". Het toezicht dat de procureur-generaal bij het Hof van cassatie op grond van artikel 4 van het voorontwerp zal uitoefenen, is dus van dezelfde aard als dat waarmee hij in België is belast (zie de parlementaire voorbereiding in de Pasinomie 1869, blz. 232 tot 235).

.../...

Zijn aanmerkingen zal hij nochtans mededelen aan, en de misbruiken die hij mocht vaststellen aanklagen bij de Minister van Koloniën, onder wiens gezag artikel 17 van het Koloniaal Handvest de ambtenaren van het openbaar ministerie plaatst.

+

+ +

III. Tuchtregeling geldend ten aanzien van de voorzitters der Hoven van beroep van Belgisch-Congo.

Artikel 18 bis van het Koloniaal Handvest bepaalt, dat "de Koning het recht heeft de magistraten van het parket te schorsen of af te zetten. De andere voorgoed benoemde eigenlijke magistraten mag hij slechts schorsen of afzetten op de voordracht van de gouverneur-generaal, voor de bij decreet voorziene oorzaken en volgens eensluidend advies van het Hof van beroep".

De memorie van toelichting gaat uit van de opvatting, dat deze bepaling niet toepasselijk is op de voorzitters der Hoven van beroep in Congo, omdat de wetgever aan het Hof van beroep "de tuchtmacht ten opzichte van zijn eigen voorzitter, zelfs gewoon voor advies, niet heeft willen toekennen".

In tegenstelling met die opvatting kan men het echter ook zo zien dat de wetgever met de algemene uitdrukking "de andere eigenlijke magistraten" geplaatst tegenover "de magistraten van het parket", de voorzitters

.../...

der hoven van beroep tot de andere magistraten heeft willen rekenen. Was dit niet zo, dan zou men moeten aannemen dat het Koloniaal Handvest die voorzitters uitgesloten heeft van de waarborgen waarin zij ten voordele van de niet tot het parket behorende magistraten heeft voorzien, wat des te minder waarschijnlijk lijkt, daar in Belgisch-Congo geen ander rechtscollege bestaat waarnaar het Handvest impliciet had kunnen verwijzen.

Artikel 5 van het ontwerp dat aan het Hof van cassatie bevoegdheid verleent om, inzake tucht, ten aanzien van de voorzitters der Hoven van beroep in te grijpen, wijzigt in zover de bij artikel 18 bis van het Koloniaal Handvest ingestelde procedure. Om beide teksten te doen overeenstemmen, zal een uitdrukkelijke aanpassing van bedoeld artikel 18 bis moeten worden overwogen.

Om een andere reden nog verdient deze aanpassing aanbeveling. Afzetting en schorsing van de andere beroepsmagistraten dan de magistraten van het parket zijn volgens artikel 18 bis niet mogelijk dan op de voordracht van de Gouverneur-generaal. Indien de Regering van deze waarborg wenst af te zien wegens de bevoegdheid tot optreden van het Hof van cassatie, moet dit worden gezegd. Wenst zij die waarborg daarentegen te handhaven, dan heeft het stellig zijn nut te bepalen of hij vóór dan wel na het optreden van het Hof dient te komen.

+
+ +

.../...

Artikel 5 van het ontwerp stelt alleen het beginsel, dat de bevoegdheden van het Hof van cassatie en van de eerste-voorzitter van dit Hof worden verruimd tot het uitoefenen van tuchtmacht over de voorzitters der Hoven van beroep in Congo. De zorg om de omvang van die tuchtmacht te bepalen, wordt aan een decreet overgelaten.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen dient de bepaling niet om mogelijk te maken dat de bevoegdheid tot het afzetten of schorsen van de voorzitters der Hoven van beroep, welke de Koning ontleent aan artikel 18 bis van het Koloniale Handvest, aan het Hof van cassatie wordt overgedragen. Het decreet zou de eerste-voorzitter belasten met het geven der waarschuwingen, en het Hof met het uitspreken van de censuur en van de censuur met berisping. De Koning zou nog steeds het recht van afzetten en schorsen bezitten, doch deze tuchtstraffen zouden niet mogen worden toegepast dan na inwinning van het advies van het Hof van cassatie, en ongetwijfeld, zoals in het verleden, op de voordracht van de Gouverneur-generaal.

Om dit doel te bereiken, gebruikt het ontwerp een procédé dat reeds is aangewend in de wet van 15 april 1924 waarbij het rechtsgebied van het Verbrekingshof tot Belgisch-Congo uitgebreid wordt. Naar luid van artikel 1 van deze wet, gewijzigd bij artikel 39 van de wet van 25 februari 1925, "bepaalt een decreet, binnen de perken der bevoegdheid van het Verbrekingshof in België, de andere eisen waarvan het zal kennis nemen". De Wetgevende Kamers hebben toentertijd aangenomen, dat

.../...

het rechtsgebied van het Hof bij decreet kon worden vastgelegd, mits een wet in het optreden van dit Hof heeft voorzien. (Kamer der Volksvertegenwoordigers, Zitt. 1922-1923, verslag van de Speciale Kamercommissie, doc. nr 387. Senaat Zitt. 1923-1924, Parl. Hand., zitt. van 20 maart 1924).

Niets laat echter toe uit artikel 5 af te leiden, dat de Koloniale Wetgever, overeenkomstig de bedoeling van de Regering, nu eens de te nemen disciplinaire beslissing aan de eerste-voorzitter van het Hof van cassatie, of aan dit laatste zelf kan overlaten, dan weer alleen maar om advies kan verzoeken. Aangezien de normale taak van het Hof van cassatie is, zich bij wege van arrest uit te spreken, behoort klaar tot uitdrukking te worden gebracht dat het voorgenomen decreet van die jurisdictionele opdracht kan afwijken om in sommige gevallen aan het Hof een zuiver adviserende bevoegdheid toe te kennen. Bovendien moet worden gezegd volgens welke procedurevormen de arresten gewezen en de adviezen gegeven zullen worden en wie de zaak bij het Hof van cassatie aanhangig moet maken. Omtrent de werking van een instelling die buiten zijn bevoegdheidssfeer valt, kan het decreet, zonder een uitdrukkelijke bepaling in de wet, geen voorzieningen treffen. Het eenvoudigste ware het ontwerp aan te vullen, naar het voorbeeld van de teksten die gelden voor de magistratuur in het moederland, en meer bepaald van de wet van 20 april 1810, zoals het Hof van cassatie ze interpreteert.

.../...

Om al deze redenen geeft de Raad van State voor artikel 5 de volgende lezing in overweging :

"Artikel 5.-

De eerste-voorzitter van het Hof van cassatie en het in algemene vergadering zitting houdende Hof zelf oefenen het tuchtrecht uit of werken tot de uitoefening van dit recht mede, ten aanzien van de voorzitters der Hoven van beroep in Belgisch-Congo, op de vordering van de procureur-generaal bij het Hof en volgens de bij decreet te bepalen wijze".

+

+ +

IV. Artikel 6 van het voorontwerp stelt, dat de Koning de bepalingen van de wet van 15 april 1924, van titel V van de wet van 25 februari 1925 en van de wet van 10 april 1936 kan coördineren.

Het belang van deze coördinatie, waarbij alleen korte en weinig talrijke teksten zijn betrokken, zou zeer beperkt zijn. Voor titel V van de wet van 25 februari 1925, die slechts twee artikelen telt, zou ze zelfs het bezwaar hebben deze titel te scheiden van de andere wetsbepalingen waarnaar hij verwijst.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs . F. LEPAGE,
de Heren :

conseiller d'Etat, président
raadsheer van State, voorzitter

G. HOLOYE,
G. VAN BUNNEN,

conseillers d'Etat,
raadsheren van State,

A. BERNARD,
Ch. VAN REEPINGHEN,

assesseurs de la
section de législation,
bijzitters van de
afdeling wetgeving,

J. COOLEN,

greffier adjoint, greffier
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté par M. J. SAROT, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. SAROT, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J. COOLEN

(s) F. LEPAGE.