RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.100/3
van 1 oktober 2015

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het zaakverdelingsreglement van de rechtbank van eerste aanleg te Namen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 maart 2014 betreffende de verdeling van de arbeidshoven, de rechtbanken van eerste aanleg, de arbeidsrechtbanken, de rechtbanken van koophandel en de politierechtbanken in afdelingen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 58.100/3
du 1er octobre 2015

sur

un projet d’arrêté royal ‘fixant le règlement de répartition des affaires du tribunal de première instance de Namur et modifiant l’arrêté royal du 14 mars 2014 relatif à la répartition en divisions des cours du travail, des tribunaux de première instance, des tribunaux du travail, des tribunaux de commerce et des tribunaux de police’

Op 21 augustus 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 oktober 2015, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het zaakverdelingsreglement van de rechtbank van eerste aanleg te Namen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 maart 2014 betreffende de verdeling van de arbeidshoven, de rechtbanken van eerste aanleg, de arbeidsrechtbanken, de rechtbanken van koophandel en de politierechtbanken in afdelingen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 september 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, 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 SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 oktober 2015.

*

Le 21 août 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 1er octobre 2015, sur un projet d'arrêté royal 'fixant le règlement de répartition des affaires du tribunal de première instance de Namur et modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2014 relatif à la répartition en divisions des cours du travail, des tribunaux de première instance, des tribunaux du travail, des tribunaux de commerce et des tribunaux de police'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 septembre 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, 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 SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1er octobre 2015.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe het zaakverdelingsreglement van de rechtbank van eerste aanleg van het gerechtelijk arrondissement Namen vast te stellen. In artikel 1 van het ontwerp worden de afdelingen van de rechtbank vastgelegd, alsmede het gebied waarbinnen ze optreden. In artikel 2 wordt bepaald dat, in afwijking van de indeling in afdelingen, de onderzoeksrechters en de rechters in de jeugdrechtbank hun rechtsmacht uitoefenen op het volledige grondgebied van het gerechtelijk arrondissement Namen. Artikel 3 bevat een regeling betreffende de bevoegdheid van de raadkamers. Artikel 4 strekt ertoe de behandeling ten gronde van bepaalde strafzaken exclusief toe te wijzen aan de afdeling Namen, en bevat een regeling inzake samenhang. Artikel 5 strekt tot de opheffing van artikel 10 van het koninklijk besluit van 14 maart 2014 'betreffende de verdeling van de arbeidshoven, de rechtbanken van eerste aanleg, de arbeidsrechtbanken, de rechtbanken van koophandel en de politierechtbanken in afdelingen', waarin de indeling in afdelingen van de rechtbank van eerste aanleg Namen als overgangsmaatregel was opgenomen. Artikel 6 regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit en artikel 7 bevat de uitvoeringsbepaling.

3.1.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door artikel 186, § 1, tweede, derde, zevende en achtste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, onder voorbehoud van hetgeen in de opmerkingen 3.2.1 tot 3.2.3 wordt opgemerkt.

3.1.2. Voor de opheffing van artikel 10 van het koninklijk besluit van 14 maart 2014 (artikel 5 van het ontwerp) dient een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 186, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek. Door de vaststelling van het zaakverdelingsreglement, waarin de afdelingen en hun territoriale bevoegdheid worden bepaald, wordt de in het eerstgenoemde artikel vervatte overgangsregeling immers doelloos,[1] en de Koning vermag dit gevolg vast te stellen en gelet daarop artikel 10 van het koninklijk besluit van 14 maart 2014 op te heffen.

3.2.1. Luidens artikel 2 van het ontwerp oefenen de onderzoeksrechters en de rechters in de jeugdrechtbank hun rechtsmacht uit op het volledige grondgebied van het gerechtelijk arrondissement Namen. Er valt niet in te zien wat de rechtsgrond voor deze bepalingen zou zijn,[2]

[1] En verliest de Koning zijn bevoegdheid om op te treden op grond van artikel 144, eerste lid, van de wet van 1 december 2013 'tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde'.

[2] Het gaat hier niet om het bepalen van het grondgebied van een afdeling of om het bepalen van zaken die door een afdeling (eventueel exclusief) kunnen worden behandeld, noch om de uitbreiding van de "territoriale bevoegdheid" van een afdeling tot een deel of het geheel van het grondgebied van een arrondissement.

zodat ze dienen te worden weggelaten. Dat de genoemde regels of bepaalde ervan eventueel zouden voortvloeien uit de bestaande regelgeving, doet hieraan niets af.

3.2.2. In zoverre de in artikel 3 van het ontwerp vervatte regel erop neerkomt dat de raadkamer van elke afdeling bevoegd is ten aanzien van de onderzoeksrechters wier kabinet in de betrokken afdeling is gevestigd, expliciteert die regel slechts een gevolg van de indeling in afdelingen en kan hij derhalve worden geacht te steunen op artikel 186, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek, of in elk geval op die bepaling gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning).

3.2.3. Artikel 4, derde en vierde lid,[3] van het ontwerp houdt een regeling in van de samenhang tussen "vorderingen of wanbedrijven". Voor het geval van samenhang tussen vorderingen of misdrijven die tot de exclusieve bevoegdheid van een afdeling behoren enerzijds, en de andere vorderingen of misdrijven anderzijds, bevat artikel 186, § 2, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek reeds een regeling. Voor de regeling van andere gevallen van samenhang dienen de gemeenrechtelijke regels inzake samenhang te worden toegepast en is er geen rechtsgrond tot regeling ervan in een koninklijk besluit. Artikel 4, derde en vierde lid, van het ontwerp dienen derhalve te worden weggelaten.

ALGEMENE OPMERKING

4. Aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, werden vijf ontwerpen van koninklijk besluit tot vaststelling van een zaakverdelingsreglement van een rechtbank van eerste aanleg om advies voorgelegd. Bij het onderzoek van die ontwerpen valt op dat bij het opstellen van die reglementen niet steeds van dezelfde methodiek is uitgegaan. Zo worden de exclusief aan één of twee afdelingen toevertrouwde materies in het zaakverdelingsreglement van de rechtbank van eerste aanleg Antwerpen zeer gedetailleerd (wellicht in de meeste gevallen exemplatief) omschreven, terwijl in andere zaakverdelingsreglementen, zoals het voorliggende, die categorieën doorgaans slechts worden aangegeven met dezelfde of een gelijkaardige omschrijving als die welke wordt gehanteerd in artikel 186, § 1, achtste lid, van het Gerechtelijk Wetboek.[4] Aangezien de wetgever heeft beslist dat het de Koning is die de zaakverdelingsreglementen vaststelt, zou ter zake omwille van de duidelijkheid, de rechtszekerheid en de gelijke behandeling van de rechtzoekenden, in samenspraak met de betrokken korpsoversten, naar meer uniformiteit dienen te worden gestreefd.

---

[3] De indeling in leden dient doorheen het ontwerp typografisch beter te worden aangegeven.

[4] Zie omtrent de aldaar gehanteerde categorieën adv.RvS 53.000/AV/3 van 22 april 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 1 december 2013 (*Parl.St* Kamer 2012-13, nr. 53-2858/001, (96) 120), waarin het volgende werd opgemerkt betreffende deze categorieën:

"In het ontworpen artikel 186, zevende lid, worden de categorieën zaken opgesomd waarvoor een afdeling exclusief bevoegd kan worden gemaakt in het zaakverdelingsreglement. Daarbij worden evenwel vrij vage begrippen gehanteerd zoals 'milieuzaken', 'cybercriminaliteit' en 'sociaal-economische zaken', waarvan de contouren onzeker zijn. Omwille van de rechtszekerheid dienen deze begrippen te worden verduidelijkt."

Aan deze opmerking werd evenwel geen gevolg gegeven, wat uit het oogpunt van de rechtszekerheid te betreuren valt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is opgemerkt *sub* 3.1.2,[5] dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

6. In het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) kan de rechtsgrond nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 186, § 1, *tweede, derde, zevende en achtste lid,* van het Gerechtelijk Wetboek.

7. In het huidige derde lid van de aanhef (dat het vierde lid wordt) wordt het best vermeld dat de stafhouders van de ordes van advocaten een gezamenlijk advies hebben uitgebracht.[6]

8. Krachtens artikel 186, § 1, vijfde lid, van het Gerechtelijk Wetboek wordt het zaakverdelingsreglement van een rechtbank vastgesteld op voorstel van de voorzitter ervan. In dit geval is dat voorstel niet opgenomen in het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier, maar uit andere stukken ervan kan worden afgeleid dat er wel degelijk zulk een voorstel is gedaan. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd (dat het vierde lid wordt) waarin gewag wordt gemaakt van dit voorstel.[7]

Artikel 4

9. In artikel 4, tweede lid, van het ontwerp worden zowel zaken met betrekking tot overtredingen betreffende aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de arbeidsgerechten als betreffende socio-economische aangelegenheden vermeld als zaken die tot de exclusieve bevoegdheid van de afdeling Namen behoren.[8] De eerste categorie valt evenwel reeds onder de categorie "socio-economische zaken", zodat ze niet afzonderlijk dient te worden vermeld nu voor het overige de wettelijke terminologie wordt gehanteerd.

Artikelen 6 en 7

10. De artikelen 6 en 7 van het ontwerp dienen onder een afzonderlijk hoofdstuk ("Slotbepalingen") te worden ondergebracht nu ze geen uitstaans hebben met het hoofdstuk waarin ze thans zijn ondergebracht en dat betrekking heeft op een wijziging van het koninklijk besluit van 14 maart 2014.

---

[5] En eventueel 3.2.2.

[6] Conform artikel 430, 3, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

[7] De stellers van het ontwerp worden verzocht, ter volledige voorlichting van de Raad van State, voortaan ook de voorstellen van zaakverdelingsreglement van de betrokken korpsoversten aan het bij de adviesaanvraag bezorgde dossier toe te voegen.

[8] Ondanks dat in de tekst enkel gewag wordt gemaakt van het "bepalen van de rechtsdag", lijkt dat de bedoeling te zijn, wat evenwel duidelijker zou moeten worden uitgedrukt.

11. Luidens artikel 6 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Zulk een regeling van inwerkingtreding heeft als nadeel dat, wanneer de bekendmaking van de regeling op het einde van de maand gebeurt, de bestemmelingen ervan zelfs niet over de normale termijn van tien dagen[9] zullen beschikken om zich aan de nieuwe regeling aan te passen. Artikel 6 van het ontwerp wordt dan ook beter weggelaten of vervangen door een andere bepaling van inwerkingtreding.

*

[9] Zie artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen'.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer le règlement de répartition des affaires du tribunal de première instance de l'arrondissement judiciaire de Namur. L'article 1er du projet détermine les divisions du tribunal ainsi que le territoire dans lequel elles agissent. L'article 2 prévoit que, par dérogation à la répartition en divisions, les juges d'instruction et les juges au tribunal de la jeunesse exercent leur juridiction sur l'ensemble du territoire de l'arrondissement judiciaire de Namur. L'article 3 contient des dispositions relatives à la compétence des chambres du conseil. L'article 4 entend attribuer exclusivement à la division de Namur le traitement au fond de certaines affaires pénales et règle la connexité. L'article 5 vise à abroger l'article 10 de l'arrêté royal du 14 mars 2014 'relatif à la répartition en divisions des cours du travail, des tribunaux de première instance, des tribunaux du travail, des tribunaux de commerce et des tribunaux de police', qui prévoyait la répartition en divisions du tribunal de première instance de Namur à titre de mesure transitoire. L'article 6 règle l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé et l'article 7 contient l'exécutoire.

3.1.1. L'article 186, § 1er, alinéas 2, 3, 7 et 8, du Code judiciaire procure en principe le fondement juridique de l'arrêté en projet, sous réserve des observations formulées aux points 3.2.1 à 3.2.3.

3.1.2. Pour l'abrogation de l'article 10 de l'arrêté royal du 14 mars 2014 (article 5 du projet), il convient de recourir au pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 186, § 1er, du Code judiciaire. En effet, en raison de l'établissement du règlement de répartition des affaires, qui fixe les divisions et leur compétence territoriale, le régime transitoire contenu à l'article cité en premier devient sans objet [1], et le Roi peut constater cette conséquence pour dès lors abroger l'article 10 de l'arrêté royal du 14 mars 2014.

3.2.1. Selon l'article 2 du projet, les juges d'instruction et les juges au tribunal de la jeunesse exercent leur juridiction sur l'ensemble du territoire de l'arrondissement judiciaire de Namur. On n'aperçoit pas quel serait le fondement juridique de ces dispositions [2], si bien qu'il y a lieu de les omettre. Le fait que les règles précitées, ou certaines d'entre elles, découleraient éventuellement de la réglementation existante n'y change rien.

[1] Et le Roi perd son pouvoir d'intervenir sur la base de l'article 144, alinéa 1er, de la loi du 1er décembre 2013 'portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire'.

[2] Il ne s'agit pas en l'espèce de déterminer le territoire d'une division ou de déterminer les affaires qui peuvent être traitées par une division (éventuellement exclusivement), ni d'étendre la « compétence territoriale » d'une division à tout ou partie du territoire d'un arrondissement.

3.2.2. Dans la mesure où la règle inscrite à l'article 3 du projet implique que la chambre du conseil de chaque division est compétente à l'égard des juges d'instruction dont le cabinet est établi dans la division concernée, elle ne fait qu'expliciter une conséquence de la répartition en divisions et elle peut dès lors être réputée se fonder sur l'article 186, § 1er, du Code judiciaire, ou en tout cas sur cette disposition combinée avec l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution du Roi).

3.2.3. L'article 4, alinéas 3 et 4 [3], du projet règle la connexité entre « les demandes ou les délits ». L'article 186, § 2, alinéa 3, du Code judiciaire règle déjà le cas de la connexité entre les demandes ou les délits qui sont de la compétence exclusive d'une division, d'une part, et les autres demandes ou délits d'autre part. Pour le règlement d'autres cas de connexité, il y a lieu d'appliquer les règles du droit commun en matière de connexité et il n'existe pas de fondement juridique visant à régler ces cas dans un arrêté royal. Par conséquent, on omettra l'article 4, alinéas 3 et 4, du projet.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Cinq projets d'arrêté royal fixant un règlement de répartition des affaires d'un tribunal de première instance ont été soumis pour avis au Conseil d'État, section de législation. À l'examen de ces projets, on constate que la même méthode n'a pas toujours été utilisée pour établir ces règlements. Ainsi, les matières exclusivement attribuées à une ou deux divisions dans le règlement de répartition des affaires du tribunal de première instance d'Anvers sont définies de manière très détaillée (sans doute, dans la plupart des cas, à titre d'exemples), tandis que dans d'autres règlements de répartition des affaires, comme dans celui à l'examen, ces catégories ne font en général l'objet que d'une définition identique ou similaire à celle inscrite à l'article 186, § 1er, alinéa 8, du Code judiciaire [4]. Dès lors que le législateur a décidé qu'il appartient au Roi de fixer les règlements de répartition des affaires, on veillera, dans un souci de clarté, de sécurité juridique et d'égalité de traitement des justiciables, à une plus grande uniformité sur ce point, et ce en concertation avec les chefs de corps concernés.

[3] Il convient d'améliorer la typographie de la division en alinéas dans l'ensemble du projet.

[4] Voir, concernant les catégories utilisées, l'avis C.E. 53.000/AG/3 du 22 avril 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 1er décembre 2013 (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2858/001, p. (96) 120), dans lequel l'observation suivante a été formulée à propos de ces catégories :

« L'article 186, alinéa 7, en projet, énumère les catégories d'affaires pour lesquelles une division peut être rendue exclusivement compétente dans le règlement de répartition des affaires. Toutefois, des notions très vagues sont utilisées à cet égard, comme 'environnement', 'cybercriminalité' et 'matières économiques et financières', dont les contours sont incertains. Dans un souci de sécurité juridique, on précisera ces notions ».

Il n'a toutefois pas été donné suite à cette observation, ce que l'on peut déplorer sur le plan de la sécurité juridique.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. Eu égard à l'observation formulée au point 3.1.2 [5], il y a lieu d'ajouter au préambule un alinéa (qui deviendra le premier alinéa) faisant référence à l'article 108 de la Constitution.

6. Dans le premier alinéa actuel du préambule (qui deviendra le deuxième alinéa), on précisera encore le fondement juridique en visant l'article 186, § 1er, *alinéas 2, 3, 7 et 8*, du Code judiciaire.

7. Dans le troisième alinéa actuel du préambule (qui deviendra le quatrième alinéa), mieux vaudrait mentionner que les bâtonniers des ordres des avocats ont rendu un avis commun [6].

8. En vertu de l'article 186, § 1er, alinéa 5, du Code judiciaire, le règlement de répartition des affaires d'un tribunal est établi sur la proposition de son président. En l'espèce, cette proposition ne figure pas dans le dossier soumis au Conseil d`État, section de législation, mais il peut se déduire d'autres pièces de ce dossier que pareille proposition a bien été faite. On complétera le préambule par un alinéa (qui deviendra le quatrième alinéa) mentionnant cette proposition [7].

Article 4

9. L'article 4, alinéa 2, du projet mentionne les causes relatives aux infractions concernant tant des matières qui relèvent de la compétence des juridictions du travail que des matières socio-économiques comme étant des affaires relevant de la compétence exclusive de la division de Namur [8]. Or, la première catégorie entre déjà dans la catégorie « affaires socio-économiques », de sorte qu'il ne faut pas la mentionner distinctement, la terminologie légale étant utilisée pour le surplus.

---

[5] Et éventuellement au point 3.2.2.

[6] Conformément à l'article 430, 3, alinéa 2, du Code judiciaire.

[7] Pour la bonne information du Conseil d'État, les auteurs du projet sont invités à dorénavant joindre également au dossier accompagnant la demande d'avis les propositions de règlement de répartition des affaires formulées par les chefs de corps concernés.

[8] Bien que le texte fasse uniquement état de la « fixation » des affaires, il semble que telle est l'intention, ce qu'il faudrait toutefois exprimer plus clairement.

Articles 6 et 7

10. Il convient d'intégrer les articles 6 et 7 du projet dans un chapitre distinct (« Dispositions finales ») dès lors qu'elles sont sans rapport avec le chapitre dans lequel elles figurent actuellement et qui porte sur une modification de l'arrêté royal du 14 mars 2014.

11. Selon l'article 6 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge.

Un tel régime d'entrée en vigueur présente l'inconvénient que si la publication de l'acte intervient à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront pas du délai usuel de dix jours [9] pour s'adapter à la nouvelle réglementation. Mieux vaudrait par conséquent distraire l'article 6 du projet ou le remplacer par une autre disposition d'entrée en vigueur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

[9] Voir l'article 6, alinéa 1er, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.