



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 58.698/3  
van 24 december 2015

over

een ontwerp van koninklijk  
besluit ‘tot wijziging van het  
koninklijk besluit van  
15 februari 1999 houdende de  
vaststelling van de  
verkiezingsprocedure voor de  
ledenmagistraten van de Hoge  
Raad voor de Justitie’

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 58.698/3  
du 24 décembre 2015

sur

un projet d'arrêté royal  
‘modifiant l'arrêté royal du  
15 février 1999 déterminant la  
procédure d'élection des  
membres-magistrats du Conseil  
supérieur de la Justice’

Op 17 december 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 februari 1999 houdende de vaststelling van de verkiezingsprocedure voor de ledenmagistraten van de Hoge Raad voor de Justitie’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 december 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, 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 24 december 2015.

\*

Le 17 décembre 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 15 février 1999 déterminant la procédure d'élection des membres-magistrats du Conseil supérieur de la Justice’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 21 décembre 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, 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 24 décembre 2015.

\*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag<sup>1</sup> gemotiveerd als volgt:

“Het mandaat van de huidige leden van de Hoge Raad voor de Justitie eindigt op 11 september 2016.

Gelet op artikel 259*bis*-2, § 5, van het Gerechtelijk Wetboek dat voorschrijft dat ten laatste acht maanden voor het verstrijken van het mandaat een oproep in het Belgisch Staatsblad moet worden bekendgemaakt, dient deze oproep uiterlijk op 11 januari 2016 te worden gepubliceerd.

De magistraten beschikken daarbij over een termijn van één maand na deze oproep om zich kandidaat te stellen.

De lijst van de aantredende leden en hun opvolgers dient in de derde maand voor het verstrijken van het mandaat door de Minister van Justitie te worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De installatie van de nieuwe leden gebeurt door de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de nieuwe samenstelling van de organen.

Gelet op al deze dwingende termijnen heeft de Algemene Vergadering van de Hoge Raad besloten om de verkiezingsprocedure zo spoedig mogelijk aan te vatten en nog voor het einde van het jaar de oproep te publiceren.

Om tegemoet te komen aan de diverse problemen bij de organisatie van de volgende verkiezingen die zullen plaatsvinden in het voorjaar van 2016, wordt een advies bij hoogdringendheid verzocht.”

\*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen aan de procedure voor de verkiezing van de leden-magistraten van de Hoge Raad voor de Justitie. Daartoe wordt het koninklijk besluit van 15 februari 1999 ‘houdende de vaststelling van de verkiezingsprocedure voor de ledenmagistraten van de Hoge Raad voor de Justitie’ gewijzigd.

---

<sup>1</sup> In strijd met het bepaalde in artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, is deze motivering slechts gedeeltelijk en bovendien niet letterlijk in de aanhef van het ontworpen besluit overgenomen, wat dient te worden verholpen.

4.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door artikel 259*bis*-2, § 1, achtste lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

4.2. Noch artikel 259*bis*-2, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek, noch enige andere wetsbepaling biedt evenwel rechtsgrond voor artikel 19 van het ontworpen besluit, dat ertoe strekt om binnen de Hoge Raad voor de Justitie een procedure van bezwaar in te stellen inzake de regelmatigheid van de kiesverrichtingen, de stemopneming, de rangschikking van de kandidaten of de aanwijzing van de verkozenen, waarbij het bureau van de Hoge Raad voor de Justitie over de ontvankelijkheid van het bezwaar oordeelt en de algemene vergadering ervan uitspraak doet over het bezwaar zelf. Daargelaten de vraag of het organiseren van een bezwaarprocedure valt onder het regelen van de “verkiezingsprocedure” in de zin van artikel 259*bis*-2, § 1, achtste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, moet worden vastgesteld dat een procedure van bezwaar tegen de verkiezing van de leden van de Hoge Raad voor de Justitie een belangrijk onderdeel uitmaakt van de regeling van de verkiezing van de leden-magistraten van de Hoge Raad voor de Justitie, zodat de essentiële elementen van die procedure overeenkomstig artikel 151, § 2, tweede lid, van de Grondwet door de wetgever zelf dienen te worden geregeld. De vraag rijst daarbij overigens of, wanneer men, zoals in het ontwerp, in het raam daarvan een substantiële nieuwe bevoegdheid wenst toe te kennen aan de Hoge Raad voor de Justitie, dat niet gelet op artikel 151, § 3, derde lid, van de Grondwet dient te gebeuren bij een wet die wordt aangenomen met de in artikel 4, derde lid, van de Grondwet bedoelde meerderheid.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond voor het ontworpen besluit nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 259*bis*-2, § 1, *achtste lid*, van het Gerechtelijk Wetboek.

6. In het vijfde lid van de aanhef wordt aangegeven dat het ontwerp is vrijgesteld van de regelgevingsimpactanalyse bedoeld in artikel 5 van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ omdat het bepalingen zou betreffen die een autoregulering van de federale overheid inhouden. Op grond van artikel 6 van die wet dient evenwel geen verplichte regelgevingsimpactanalyse te worden uitgevoerd omdat het niet gaat om een koninklijk besluit dat moet worden vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Het vijfde lid van de aanhef dient dan ook te worden weggelaten.

### Artikel 8

7. De met artikel 8, 2°, van het ontwerp beoogde wijziging dient te worden aangebracht in het derde lid van artikel 7 van het koninklijk besluit van 15 februari 1999, en niet in het vierde lid ervan. De eerstgenoemde bepaling dient in die zin te worden aangepast.<sup>2</sup>

\*

---

<sup>2</sup> In artikel 8, 1°, van het ontwerp zou bovendien kunnen worden gepreciseerd waar de ermee beoogde wijzigingen juist dienen te worden aangebracht.

1. Conformément à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis <sup>1</sup> comme suit :

« Het mandaat van de huidige leden van de Hoge Raad voor de Justitie eindigt op 11 september 2016.

Gelet op artikel 259bis-2, § 5, van het Gerechtelijk Wetboek dat voorschrijft dat ten laatste acht maanden voor het verstrijken van het mandaat een oproep in het Belgisch Staatsblad moet worden bekendgemaakt, dient deze oproep uiterlijk op 11 januari 2016 te worden gepubliceerd.

De magistraten beschikken daarbij over een termijn van één maand na deze oproep om zich kandidaat te stellen.

De lijst van de aantredende leden en hun opvolgers dient in de derde maand voor het verstrijken van het mandaat door de Minister van Justitie te worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De installatie van de nieuwe leden gebeurt door de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de nieuwe samenstelling van de organen.

Gelet op al deze dwingende termijnen heeft de Algemene Vergadering van de Hoge Raad besloten om de verkiezingsprocedure zo spoedig mogelijk aan te vatten en nog voor het einde van het jaar de oproep te publiceren.

Om tegemoet te komen aan de diverse problemen bij de organisatie van de volgende verkiezingen die zullen plaatsvinden in het voorjaar van 2016, wordt een advies bij hoogdringendheid verzocht ».

\*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

### PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications à la procédure d'élection des membres-magistrats du Conseil supérieur de la Justice. À cet effet, il modifie l'arrêté royal du 15 février 1999 'déterminant la procédure d'élection des membres-magistrats du Conseil supérieur de la Justice'.

4.1. L'arrêté en projet trouve en principe son fondement juridique dans l'article 259bis-2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 8, du Code judiciaire.

---

<sup>1</sup> En méconnaissance de la règle énoncée à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, cette motivation n'est que partiellement reproduite, et en outre pas littéralement, dans le préambule de l'arrêté en projet. Il faut y remédier.

4.2. Ni l'article 259*bis*-2, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire, ni aucune autre disposition législative ne procure cependant un fondement juridique à l'article 19 de l'arrêté en projet, qui vise à instaurer au sein du Conseil supérieur de la Justice une procédure de réclamation en matière de régularité des opérations électorales, de dépouillement, de classement des candidats ou de désignation des élus, le bureau du Conseil supérieur de la Justice statuant sur la recevabilité de la demande et son assemblée générale sur la réclamation proprement dite. Outre la question de savoir si l'organisation d'une procédure de réclamation relève du règlement de la « procédure d'élection » au sens de l'article 259*bis*-2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 8, du Code judiciaire, force est de constater qu'une procédure de réclamation contre l'élection des membres du Conseil supérieur de la Justice constitue un élément essentiel du règlement de l'élection des membres-magistrats de ce même Conseil, de sorte que, conformément à l'article 151, § 2, alinéa 2, de la Constitution, c'est au législateur lui-même qu'il appartient de fixer les éléments essentiels de cette procédure. À cet égard, la question se pose du reste de savoir si, lorsque, comme dans le projet, on souhaite attribuer, dans ce cadre, une nouvelle compétence substantielle au Conseil supérieur de la Justice, il n'y a pas lieu de le faire, compte tenu de l'article 151, § 3, alinéa 3, de la Constitution, par une loi adoptée à la majorité visée à l'article 4, alinéa 3, de la Constitution.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

5. Dans le premier alinéa du préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet peut encore être précisé en faisant mention de l'article 259*bis*-2, § 1<sup>er</sup>, *alinéa 8*, du Code judiciaire.

6. Le cinquième alinéa du préambule indique que le projet est dispensé de l'analyse d'impact de la réglementation visée à l'article 5 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', dès lors qu'il concernerait des dispositions emportant une autorégulation de l'autorité fédérale. Cependant, en vertu de l'article 6 de cette loi, il n'y a pas d'obligation de réaliser une analyse d'impact de la réglementation, parce qu'il ne s'agit pas d'un arrêté royal qui doit être délibéré en Conseil des ministres. Le cinquième alinéa du préambule doit par conséquent être omis.

Article 8

7. La modification visée par l'article 8, 2°, du projet doit être apportée dans l'alinéa 3 de l'article 7 de l'arrêté royal du 15 février 1999, et non dans son alinéa 4. Il convient d'adapter en ce sens la première disposition citée <sup>2</sup>.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

---

<sup>2</sup> À l'article 8, 1°, du projet, on pourrait en outre indiquer où les modifications qui y sont visées doivent être précisément apportées.