



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.751/1/V
van 3 augustus 2017

avis 61.751/1/V
du 3 août 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot vaststelling van het
zaakverdelingsreglement van de
rechtbank van eerste aanleg
West-Vlaanderen en tot wijziging
van het koninklijk besluit van
14 maart 2014 betreffende de
verdeling van de arbeidshoven, de
rechtbanken van eerste aanleg, de
arbeidsrechtbank, de rechtbank van
koophandel en de politierechtbank
in afdelingen’

un projet d'arrêté royal ‘fixant le
règlement de répartition des
affaires du tribunal de première
instance de Flandre occidentale 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 23 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 9 augustus 2017,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het zaakverdelingsreglement van de rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 maart 2014 betreffende de verdeling van de arbeidshoven, de rechtbanken van eerste aanleg, de arbeidsrechtbank, de rechtbank van koophandel en de politierechtbank in afdelingen'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 juli 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Bruno SEUTIN en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T'KINDT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 augustus 2017.

*

Le 23 juin 2017, 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 de plein droit jusqu'au 9 août 2017,^(**) sur un projet d'arrêté royal 'fixant le règlement de répartition des affaires du tribunal de première instance de Flandre occidentale 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 première chambre des vacations le 18 juillet 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Bruno SEUTIN et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Pierrot T'KINDT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 août 2017.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe het zaakverdelingsreglement van de rechtbank van eerste aanleg van het gerechtelijk arrondissement West-Vlaanderen vast te stellen.

In artikel 1 van het ontwerp worden de afdelingen van de rechtbank vastgelegd, alsmede het gebied waarbinnen ze optreden. In de artikelen 2 tot 7 wordt bepaald welke categorieën van zaken of subcategorieën ervan exclusief aan één of twee afdelingen worden toegewezen. In artikel 8 wordt de uitoefening van de exclusieve bevoegdheid van de afdeling Kortrijk, “[g]elet op de noodzakelijke reorganisatie van griffie en zetel” van die afdeling, als overgangsmaatregel mede toegewezen aan de afdeling Brugge “tot aan een beschikking van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen”. Artikel 9 strekt tot de opheffing van artikel 7 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 West-Vlaanderen tot dusver als overgangsmaatregel is opgenomen. Artikel 10 regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit en artikel 11 bevat de uitvoeringsbepaling.

RECHTSGROND

2.1. 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 wordt vermeld in de opmerkingen 3.1 tot 3.3.

2.2. Voor de opheffing van artikel 7 van het koninklijk besluit van 14 maart 2014 (artikel 9 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 De Koning vermag dit gevolg vaststellen en gelet daarop artikel 7 van het koninklijk besluit van 14 maart 2014 opheffen.

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’.

3.1. Luidens het derde lid van artikel 186, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt de Koning in voorkomend geval (namelijk wanneer hij het betrokken rechtscollege in afdelingen indeelt) in het zaakverdelingsreglement het “grondgebied” van elke afdeling en voor welke categorieën van zaken die afdeling haar rechtsmacht uitoefent. Hij kan daarbij de “territoriale bevoegdheid” van de afdeling uitbreiden tot *een deel of het geheel* van het grondgebied van het arrondissement. In het zevende en het achtste lid van diezelfde bepaling wordt dan bepaald welke categorieën van zaken exclusief aan een afdeling kunnen worden toegewezen. Het is evenwel niet geheel duidelijk welke de verhouding tussen de genoemde leden is, en met name of de in het zevende of het achtste lid vervatte beperking enkel geldt wanneer één enkele afdeling exclusief bevoegd wordt gemaakt,² of ook wanneer wel meerdere, maar niet alle, afdelingen bevoegd worden gemaakt voor een bepaalde categorie van zaken.³ In de parlementaire voorbereiding van de wet van 1 december 2013 wordt op de meeste plaatsen gewag gemaakt van het exclusief bevoegd maken van één afdeling,⁴ maar wordt in dezelfde context ook een voorbeeld gegeven van een geval waarbij twee afdelingen exclusief bevoegd zouden kunnen worden gemaakt.⁵

Teneinde de onzekerheid omtrent de draagwijdte van de genoemde leden van artikel 186, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek weg te nemen, verdient het ten zeerste aanbeveling dat de wetgever de verhouding ertussen formeel zou verduidelijken. Het is immers van het antwoord op die vraag dat afhangt of de artikelen 6 tot 8 van het ontwerp op een voldoende rechtsgrond zijn gesteund.

3.2. Hoe dan ook dient de Koning bij de toewijzing van bevoegdheden aan de afdelingen van de betrokken rechtbank binnen de in artikel 186, § 1, zevende lid, a), en achtste lid, van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde categorieën van zaken te blijven. Wanneer de Koning die wettelijke categorieën hanteert, kan hij bovendien, al zijn die categorieën op een algemene wijze omschreven,⁶ toch niet hun juridische inhoud miskennen.⁷ Te dien aanzien kan, zonder aanspraak te maken op exhaustiviteit, op het volgende worden gewezen.

² Zoals in het geval van de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp.

³ Zoals in het geval van de artikelen 6 tot 8 van het ontwerp.

⁴ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2858/001, 13, 14, 38 en 39; verslag VAN HECKE-ÖZEN, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2858/007, 8, 107-108, 112, 113 en 114; verslag DEFRAIGNE-VASTERSAVENDTS, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2212/4, 8. Ook het hanteren van de enkelvoudsvorm (“een afdeling”) zou in deze richting kunnen wijzen.

⁵ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2858/001, 14. In de rechtsleer is F. GEORGES, “La réforme des arrondissements judiciaires”, *JT* 2014, (p. 333) p. 341-342, nr. 26, van oordeel dat de beperking tot de categorieën opgesomd in artikel 186, § 1, zevende en achtste lid, van het Gerechtelijk Wetboek eraan niet in de weg staat dat andere dan de erin vermelde zaken aan slechts twee afdelingen worden toegewezen.

⁶ 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 ‘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’, nr. 35, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2858/001, 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.

3.2.1. De in artikel 6, tweede lid, drieëntwintigste streepje (beter: “23°”), van het ontwerp genoemde “misdrijven betreffende het beroepsverbod” kunnen bezwaarlijk als economisch-financieel misdrijf worden gekwalificeerd, zelfs niet wanneer ze worden uitgesproken naar aanleiding van een dergelijk misdrijf (wat overigens niet noodzakelijk zo is).

3.2.2. Ook niet alle “door banken gepleegde misdrijven” zijn noodzakelijk economisch-financiële misdrijven. De vermelding van die misdrijven in artikel 6, tweede lid, vierentwintigste streepje (beter: “24°”), van het ontwerp dient dus te worden ingeperkt.

3.3. Luidens artikel 8 van het ontwerp wordt de uitoefening van de exclusieve bevoegdheid van de afdeling Kortrijk, bepaald bij artikel 5 van het ontwerp, “[g]elet op de noodzakelijke reorganisatie van griffie en zetel” van die afdeling, als overgangsmaatregel mede toegewezen aan de afdeling Brugge “tot aan een beschikking van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen”.

De Raad van State ziet niet wat de rechtsgrond zou kunnen zijn voor zulk een bevoegdheidstoewijzing aan de voorzitter van de rechtbank om – bovendien zonder beperking in de tijd – te bepalen hoelang de exclusieve bevoegdheid van een afdeling, in dit geval de afdeling Kortrijk, mede wordt toegewezen aan een andere afdeling, hier de afdeling Brugge.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In de aanhef van het ontwerp behoort naar alle verplichte vormvereisten te worden verwezen in chronologische volgorde, te beginnen met het oudste.⁸ Daartoe dienen in de eerste plaats nog de datums te worden ingevoegd waarop het voorstel en de adviezen die worden vermeld in het vierde en vijfde lid respectievelijk zijn gedaan en gegeven.⁹ Het zevende en het achtste lid dient in elk geval van plaats te worden omgewisseld, aangezien het ministeriële begrotingsakkoord is voorafgaan aan de uitvoering van de regelgevingsimpactanalyse. Met betrekking tot het laatstgenoemde vormvereiste verdient het bovendien aanbeveling om specifieker te verwijzen naar “de artikelen 6, § 1, en 7, § 1, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging”.

⁷ Bovendien kan de inhoud van die wettelijk omschreven begrippen niet verschillen van zaakverdelingsreglement tot zaakverdelingsreglement. Het is wel mogelijk om binnen een bepaalde wettelijk omschreven categorie de exclusieve bevoegdheid van één of meerdere afdelingen te beperken tot een bepaalde subcategorie.

⁸ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen nrs. 33 en 34, b), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), hierna verkort weergegeven als *Handleiding wetgevingstechniek*.

⁹ *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 34, d).

Algemene opmerkingen

5. In de artikelen 2 tot 7 van het ontwerp worden telkens in het eerste lid zeer in het algemeen, één of twee afdelingen bevoegd gemaakt voor één of meer van de in artikel 186, § 1, zevende en achtste lid, van het Gerechtelijk Wetboek genoemde categorieën van zaken. Vervolgens wordt dan telkens nader bepaald welke zaken onder de bedoelde categorieën vallen. Er zou evenwel op een meer duidelijke manier moeten worden aangegeven dat aangelegenheden die niet vallen onder de omschrijvingen, uitgesloten zijn van de exclusieve behandeling door één of twee afdelingen.

6. Het verdient aanbeveling om reeds aan het begin van de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp,¹⁰ waarbij telkens de exclusieve bevoegdheid van een afdeling wordt bepaald, steeds te specificeren dat die bevoegdheid “strafzaken inzake” de erin genoemde aangelegenheden betreft, zoals in de artikelen 6 en 7 het geval is voor de bevoegdheden die aan twee afdelingen worden toebedeeld.

Naar analogie daarvan wordt ook in de inleidende zin van artikel 2, § 2, van het ontwerp het best nog gespecificeerd dat het in die paragraaf gaat om een exclusieve bevoegdheid voor “burgerlijke zaken inzake” de daarna opgesomde aangelegenheden.

7. Het gebruik van streepjes in (onderdelen van) opsommingen bemoeilijkt de identificatie van de (sub)onderdelen van de opsomming en verhoogt het risico op vergissingen bij verwijzingen of wijzigingen, zodat er beter van wordt afgezien.¹¹

Betreft het de hoofdingeling van de opsomming, dan wordt die het best numeriek opgesplitst (1°, 2°, 3°, ...). Gaat het om een verdere indeling van zo een numeriek opsommingsonderdeel, dan behoort te worden overgeschakeld op een opsplitsing in letters (a), b), c), ...).¹²

8. In artikel 5, tweede lid, 1°, zesde streepje (beter: “f”)), van het ontwerp wordt verwezen naar “de wetgeving betreffende (...) en de uitvoeringsbesluiten en de van toepassing zijnde verordeningen van de EU, of de wetgeving die het vervangt”. Ook verschillende andere ontworpen bepalingen bevatten een verwijzing naar “de wetgeving” over een of meer bepaalde aangelegenheden die wordt gevolgd door de aanvulling “en de uitvoeringsbesluiten, of de wetgeving die het vervangt” of de enkele toevoeging “of de wetgeving die het vervangt”.¹³

Dergelijke formuleringen komen de rechtszekerheid niet ten goede. Zij kunnen immers de indruk wekken dat andere ontworpen bepalingen, waarin uitsluitend melding wordt

¹⁰ Voor het eerstgenoemde artikel betreft het specifiek paragraaf 1 ervan.

¹¹ *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 59.

¹² *Handleiding wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 58, b).

¹³ Zie de artikelen 3, tweede lid, 3°, en 5, tweede lid, 1°, derde tot vijfde streepje (beter: “c) tot e)”), en 2°, alle streepjes (beter: “a) tot e)”), van het ontwerp.

gemaakt van “de wetgeving” in verband met een of meer bepaalde aangelegenheden,¹⁴ niet mede gelden voor uitvoeringsbesluiten of vervangende wetgeving.

Tenzij zo een beperking doelbewust wordt nagestreefd, verdient het aanbeveling om enkel gebruik te maken van de ruimere term “regelgeving”,¹⁵ zonder die aan te vullen in de voormelde zin.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 2

9. In artikel 2, § 1, tweede lid, 2°, eerste streepje (beter: “a”)), 3°, tweede streepje (beter: “b”)) en 6°, van het ontwerp wordt bij de verwijzingen naar bepaalde (groepen van) misdrijven die strafbaar worden gesteld in boek II van het Strafwetboek, naast een omschrijving ervan, beter niet ook nog de titel of het hoofdstuk van de titel vermeld waarin die (groepen van) misdrijven zijn opgenomen.

Immers wordt daardoor niet enkel telkens veronachtzaamd dat de desbetreffende titels deel uitmaken van boek II van het Strafwetboek, maar verder, in de artikelen 4, tweede lid, 1°, en 6, tweede lid, tweede tot zevende streepje (beter: “2° tot 7°”), van het ontwerp, waar telkens op algemene wijze melding wordt gemaakt van “het Strafwetboek”, blijkt de inspanning om een specificatie van een dergelijke aard of van een vergelijkbare aard (opgave van een of meer relevante artikelen of onderdelen ervan) aan te brengen, niet te worden volgehouden.

10. In artikel 2, § 1, tweede lid, 2°, tweede streepje (beter: “b”)) en 3°, eerste streepje (beter: “a”)), van het ontwerp dient telkens te worden verwezen naar “de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen” (niet: “de Vreemdelingenwet”),¹⁶ eventueel met vermelding van de relevante artikelen van titel IV van die wet die overeenstemmen met de misdrijfomschrijvingen in die ontworpen bepalingen.¹⁷

11. In artikel 2, § 1, tweede lid, 5°, van het ontwerp behoort de omschrijving van strafzaken inzake “fiscale zaken” te worden beperkt tot de enkele woorden “de misdrijven betreffende fiscale fraude” als effectief wordt beoogd dat de bevoegdheidstoewijzing die bij die bepaling is te realiseren, elke vorm van strafbare fraude “inzake belastingen” omvat, zoals het eerste streepje van de bepaling aangeeft. De verdere bewoordingen van dezelfde bepaling

¹⁴ Zie de artikelen 3, tweede lid, 5°, en 5, tweede lid, 1°, eerste en tweede streepje (beter: “a) en b”)), van het ontwerp.

¹⁵ Of “reglementering”, zoals in de artikelen 3, tweede lid, 2° en 3°, en 4, tweede lid, 3°, tweede streepje (lees: “b”)), alsook in de inleidende zin van artikel 5, tweede lid, 1° en 2°, van het ontwerp.

¹⁶ In de Nederlandse tekst van de eerste van die ontworpen bepalingen schrijve men overigens ook “mensensmokkel en hulp bij illegale immigratie” (in plaats van: “mensensmokkel, hulp bij illegale immigratie”).

¹⁷ In het geval van de eerstvermelde ontworpen bepaling lijkt het dan te gaan om de artikelen 77 en 77bis, in het geval van de laatstvermelde ontworpen bepaling om de artikelen 79bis en 79ter van de genoemde wet van 15 december 1980.

betreffen immers bijzondere belastingvormen (“BTW, zegelrecht, douane en accijnzen”, verder in het eerste streepje) of de uitoefening van de strafvordering met betrekking tot zo een belastingvorm (“de misdrijven waarbij de strafvordering wordt uitgeoefend door de FOD Financiën (Douane en Accijnzen)”, in het tweede streepje), en zijn dus begrepen in de eraan voorafgaande algemenere omschrijving, zodat ze overbodig zijn en dan ook dienen te worden weggelaten.¹⁸

12. Artikel 2, § 2, 3°, van het ontwerp wordt beter geredigeerd als volgt:

“3° de eedafleggingen van de notarissen en de gerechtsdeurwaarders, vermeld in artikel 572, eerste lid, 1° en 2°, van het Gerechtelijk Wetboek.”

Artikel 3

13. In artikel 3, tweede lid, 3°, van het ontwerp dient de verwijzing naar “de wet van 4 februari 2000” nog te worden aangevuld met het opschrift van de desbetreffende wet (“houdende oprichting van het federaal Agentschap voor de Veiligheid van de voedselketen”).

14. Artikel 3, tweede lid, 5°, van het ontwerp betreft strafzaken inzake “geneeskunde en geneesmiddelen die betrekking kunnen hebben op landbouw, dierenwelzijn dan wel op doping en hormonen”.

In artikel 186, § 1, achtste lid, van het Gerechtelijk Wetboek wordt geen melding gemaakt van “geneeskunde en geneesmiddelen” als een categorie van strafzaken die in aanmerking komt voor toewijzing van exclusieve bevoegdheid aan een afdeling van een hof of rechtbank. Aangenomen dat strafzaken inzake “landbouw”, “hormonen”, “doping” en “dierenwelzijn”, die respectievelijk in de bepalingen onder 14°, 17°, 18° en 20° van voormeld lid wel als zodanig worden gecategoriseerd, mede betrekking kunnen hebben op geneeskunde of geneesmiddelen,¹⁹ volstaat de algemene opgave van die categorieën in de opsomming vervat in artikel 3, tweede lid, 1° tot 3°, van het ontwerp. Dat hoeft dus niet tot uitdrukking te worden gebracht in een afzonderlijk opsommingsonderdeel.

Artikel 3, tweede lid, 5°, van het ontwerp wordt dus beter weggelaten.

Artikel 5

15. De “bescherming van het leefmilieu in de meest ruime zin van het woord”, die in de inleidende zin van artikel 5, tweede lid, 1°, van het ontwerp wordt vermeld als voorwerp van strafzaken inzake milieu, heeft mede betrekking op de bescherming tegen luchtverontreiniging.

¹⁸ Handleiding wetgevingstechniek, aanbevelingen nrs. 3.5.2 en 3.10.3.

¹⁹ Mocht dat niet het geval zijn, omdat “geneeskunde en geneesmiddelen” een onderscheiden categorie strafzaken zou uitmaken die evenwel niet in aanmerking komt voor een exclusieve bevoegdheidstoewijzing in de voormelde zin, dan zou artikel 3, tweede lid, 5°, om die reden alleen al uit het te nemen besluit moeten worden weggelaten.

Aan het einde van de voormelde inleidende zin schrijve men daarom “zowel te land, ter zee als in de lucht” (niet: “zowel te land als ter zee”).

16. In artikel 5, tweede lid, 1°, eerste streepje (beter: “a”)), van het ontwerp dient nog de datum te worden ingevoegd van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, zijnde 5 april 1995.

17. De notie ‘stedenbouw’ omvat meer dan “reglementering (...) betreffende het bouwen in de meest ruime zin van het woord”. Zo heeft die aangelegenheid mede betrekking op ontbossen, vellen van bomen en bodemreliëfwijzigingen los van elke bebouwing.²⁰ De omschrijving van het voormelde begrip in de inleidende zin van artikel 5, tweede lid, 2°, van het ontwerp lijkt dan ook te moeten worden verruimd, bijvoorbeeld tot “alle reglementering betreffende de bestemming, de inrichting of het beheer van de ruimte”.²¹

18. In artikel 5, tweede lid, 2°, derde streepje (beter: “c”)), van het ontwerp kan beter melding worden gemaakt van “het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013”.²²

Artikelen 6 en 7

19. De woorden “strafklacht tegen banken en” aan het begin van artikel 6, tweede lid, vierentwintigste streepje (beter: “24°”)), van het ontwerp worden het best weggelaten. Gelet op wat erop volgt, zijn zij immers overbodig, zelfs als dat zinsdeel wordt aangepast overeenkomstig opmerking 3.2.2.

*

²⁰ Zie artikel 4.2.1, 2° tot 4°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: “VCRO”), waar die drie elementen mede worden vermeld als voorwerp van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen.

²¹ Vgl. artikel 2.2.5, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO, waar die drie elementen worden vermeld als mogelijk voorwerp van de “stedenbouwkundige voorschriften” van een ruimtelijk uitvoeringsplan.

²² Zie artikel 1.2 van dat decreet, of voluit het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’.

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE 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 Flandre occidentale.

L'article 1^{er} du projet détermine les divisions du tribunal ainsi que le ressort dans lequel elles exercent leur juridiction. Les articles 2 à 7 définissent les catégories ou sous-catégories d'affaires qui sont exclusivement attribuées à une ou deux divisions. À l'article 8, l'exercice de la compétence exclusive de la division de Courtrai, « [v]u la réorganisation nécessaire du greffe et du siège » de cette division, est également attribuée à titre transitoire à la division de Bruges « jusqu'à l'ordonnance du président du tribunal de première instance de Flandre occidentale ». L'article 9 vise à abroger l'article 7 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 prévoit jusqu'à ce jour, à titre de mesure transitoire, la répartition en divisions du tribunal de première instance de Flandre occidentale. L'article 10 règle l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé et l'article 11 contient l'exécutoire.

FONDEMENT JURIDIQUE

2.1. L'article 186, § 1^{er}, alinéas 2, 3, 7 et 8, du Code judiciaire procure en principe le fondement juridique à l'arrêté en projet, sous réserve des observations formulées aux points 3.1 à 3.3.

2.2. Pour l'abrogation de l'article 7 de l'arrêté royal du 14 mars 2014 (article 9 du projet), il convient de recourir au pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 186, § 1^{er}, du Code judiciaire. En raison de la fixation du règlement de répartition des affaires, qui détermine les divisions et leur compétence territoriale, le régime transitoire contenu à l'article cité en premier devient en effet sans objet¹. Le Roi peut constater cette conséquence et abroger sur cette base l'article 7 de l'arrêté royal du 14 mars 2014.

3.1. L'alinéa 3 de l'article 186, § 1^{er}, du Code judiciaire dispose que, le cas échéant (à savoir lorsqu'il répartit la juridiction concernée en divisions), le Roi détermine dans le règlement de répartition des affaires le « territoire » de chaque division et les catégories d'affaires pour

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

lesquelles cette division exerce sa juridiction. Il peut à cet égard étendre « la compétence territoriale » de la division à *une partie ou à l'ensemble* du territoire de l'arrondissement. Les alinéas 7 et 8 de cette même disposition déterminent quelles catégories d'affaires peuvent être exclusivement attribuées à une division. Toutefois, on n'aperçoit pas clairement le rapport entre les alinéas précités, et notamment si la limitation prévue à l'alinéa 7 ou 8 vaut uniquement lorsqu'une seule division dispose d'une compétence exclusive², ou bien aussi lorsque plusieurs divisions, mais pas toutes, sont compétentes pour une catégorie déterminée d'affaires³. Les travaux préparatoires de la loi du 1^{er} décembre 2013 mentionnent en général la compétence exclusive d'une seule division⁴, mais donnent également dans ce même contexte l'exemple d'un cas dans lequel deux divisions pourraient être rendues exclusivement compétentes⁵.

Afin de lever toute incertitude quant à la portée des alinéas précités de l'article 186, § 1^{er}, du Code judiciaire, il est vivement recommandé que le législateur précise formellement le rapport entre ces alinéas. En effet, la question de savoir si les articles 6 à 8 du projet s'appuient sur un fondement juridique suffisant dépend de la réponse à cette question.

3.2. En tout état de cause, lors de l'attribution des compétences aux divisions du tribunal concerné, le Roi doit s'en tenir aux catégories d'affaires visées à l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, a), et alinéa 8, du Code judiciaire. En outre, lorsque le Roi recourt à ces catégories légales, fussent-elles définies d'une manière générale⁶, il ne peut néanmoins méconnaître leur portée juridique⁷. À ce propos, on peut observer ce qui suit, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité.

3.2.1. Les « infractions relatives à l'interdiction professionnelle » mentionnées à l'article 6, alinéa 2, vingt-troisième tiret (mieux vaudrait écrire : 23°), du projet peuvent difficilement être qualifiées d'infraction économique et financière, fussent-elles prononcées dans le cadre d'une telle infraction (ce qui au demeurant n'est pas nécessairement le cas).

² Comme c'est le cas pour les articles 2 à 5 du projet.

³ Comme c'est le cas pour les articles 6 à 8 du projet.

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2858/001, pp. 13, 14, 38 et 39 ; rapport VAN HECKE-ÖZEN, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2858/007, pp. 8, 107-108, 112, 113 et 114 ; rapport DEFRAIGNE-VASTERSAVENDTS, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-14, n° 5-2212/4, p. 8. L'usage du singulier (« une division ») pourrait aller dans ce sens.

⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2858/001, p. 14. Dans la doctrine, F. GEORGES, « La réforme des arrondissements judiciaires », *JT* 2014, (p. 333) pp. 341-342, n° 26, estime que la limitation aux catégories énumérées à l'article 186, § 1^{er}, alinéas 7 et 8, du Code judiciaire, ne fait pas obstacle à ce que d'autres affaires que celles qui y sont mentionnées ne soient attribuées qu'à deux divisions.

⁶ Voir à propos de ces catégories l'avis C.E. 53.000/AG/3 du 22 avril 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 1^{er} décembre 2013 'portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire', n° 35, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2858/001, p. 120, qui formule au sujet de ces catégories l'observation suivante :

« 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.

⁷ En outre, la teneur de ces notions définies par la loi ne peut varier d'un règlement de répartition des affaires à l'autre. Il est cependant possible, dans une catégorie déterminée, définie par la loi, de limiter la compétence exclusive d'une ou de plusieurs divisions à une sous-catégorie déterminée.

3.2.2. Toutes les « infractions commises par des banques » ne sont pas non plus nécessairement des infractions économiques et financières. La mention de ces infractions à l'article 6, alinéa 2, vingt-quatrième tiret (mieux vaudrait écrire : « 24° »), du projet doit donc être limitée.

3.3. Selon l'article 8 du projet, l'exercice de la compétence exclusive de la division de Courtrai, définie à l'article 5 du projet, est, « [v]u la réorganisation nécessaire du greffe et du siège » de cette division, également attribué à titre transitoire à la division de Bruges « jusqu'à l'ordonnance du président du tribunal de première instance de Flandre occidentale ».

Le Conseil d'État n'aperçoit pas quel pourrait être le fondement juridique d'une telle attribution de compétences au président du tribunal permettant à celui-ci – qui plus est, sans restriction dans le temps – de déterminer combien de temps la compétence exclusive d'une division, en l'espèce la division de Courtrai, est également attribuée à une autre division, en l'occurrence la division de Bruges.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Dans le préambule du projet, il convient de viser toutes les formalités obligatoires dans leur ordre chronologique en commençant par la plus ancienne⁸. À cet effet, il convient d'abord d'insérer encore les dates auxquelles la proposition mentionnée au quatrième alinéa a été faite et l'avis visé au cinquième alinéa a été donné⁹. Les septième et huitième alinéas doivent en tout cas être permutés, l'accord budgétaire ministériel ayant précédé la réalisation de l'analyse d'impact de la réglementation. En ce qui concerne la formalité citée en dernier lieu, il est en outre recommandé de viser plus spécifiquement « les articles 6, § 1^{er}, et 7, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative ».

Observations générales

5. Aux articles 2 à 7 du projet, l'alinéa 1^{er} attribue chaque fois des compétences, d'une manière très générale, à une ou deux divisions pour une ou plusieurs des catégories d'affaires visées à l'article 186, § 1^{er}, alinéas 7 et 8, du Code judiciaire. Ensuite, il est chaque fois précisé quelles sont les affaires qui relèvent des catégories visées. Il conviendrait cependant d'indiquer plus clairement que les affaires ne correspondant pas aux descriptions sont exclues du traitement exclusif par une ou deux divisions.

⁸ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations n^{os} 33 et 34, b), à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), ci-après en abrégé « Guide de légistique ».

⁹ *Guide de légistique*, recommandation n^o 34, d).

6. Il est recommandé, déjà au début des articles 2 à 5 du projet¹⁰, qui définissent chaque fois la compétence exclusive d'une division, de toujours préciser que cette compétence concerne des « affaires pénales relatives » aux matières qui y sont citées, comme c'est le cas aux articles 6 et 7 pour les compétences attribuées à deux divisions.

Par analogie, mieux vaudrait également spécifier, dans la phrase introductive de l'article 2, § 2, du projet, que ce paragraphe concerne une compétence exclusive pour des « affaires civiles relatives aux » matières qui y sont ensuite énumérées.

7. L'usage de tirets dans des (subdivisions d') énumérations rend difficile l'identification des (sub)divisions de l'énumération et augmente le risque d'erreurs de références ou de modifications, si bien qu'il est préférable d'y renoncer¹¹.

Lorsqu'il s'agit de la division principale d'une énumération, mieux vaudrait la scinder en utilisant des nombres (1°, 2°, 3°...). S'il s'agit de subdiviser un tel élément numérique de l'énumération, il convient d'opérer cette subdivision en faisant usage de lettres (a), b), c)...) ¹².

8. L'article 5, alinéa 2, 1°, sixième tiret (mieux vaudrait écrire : « f) ») du projet mentionne « la législation relative (...) ainsi que ses arrêtés d'exécution et les règlements applicables de l'UE, ou la législation qui la remplace ». Plusieurs autres dispositions en projet contiennent également une référence à « la législation » relative à l'une ou plusieurs matières déterminées suivie par l'ajout « et ses arrêtés d'exécution, ou la législation qui la [le] remplace » ou seulement l'ajout « ou la législation qui la remplace » ¹³.

De telles formulations ne contribuent pas à la sécurité juridique. Elles peuvent en effet donner l'impression que d'autres dispositions en projet, qui font uniquement mention de « la législation » relative à l'une ou à plusieurs matières déterminées ¹⁴, ne valent pas également pour les arrêtés d'exécution ou la législation qui la remplace.

À moins qu'une telle limitation soit intentionnelle, il est recommandé d'employer uniquement le terme plus large « réglementation » ¹⁵, sans le compléter dans le sens précité.

¹⁰ Pour l'article cité en premier lieu, il s'agit spécifiquement de son paragraphe 1^{er}.

¹¹ *Guide de légistique*, recommandation n° 59.

¹² *Guide de légistique*, recommandation n° 58, b).

¹³ Voir les articles 3, alinéa 2, 3°, et 5, alinéa 2, 1°, troisième à cinquième tirets (mieux vaudrait écrire : « c) à e) »), et 2°, tous les tirets (mieux vaudrait écrire : « a) à e) »), du projet.

¹⁴ Voir les articles 3, alinéa 2, 5°, et 5, alinéa 2, 1°, premier et deuxième tirets (mieux vaudrait écrire : « a) et b) »), du projet.

¹⁵ Ou, dans le texte néerlandais, « reglementering » comme c'est le cas aux articles 3, alinéa 2, 2° et 3°, et 4, alinéa 2, 3°, deuxième tiret (lire : « b) »), ainsi que dans la phrase introductive de l'article 5, alinéa 2, 1° et 2°, du projet.

Observations particulières

Article 2

9. À l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 2°, premier tiret (mieux vaudrait écrire : « a »), 3°, deuxième tiret (mieux vaudrait écrire : « b »), et 6°, du projet, mieux vaudrait que les références à certaines infractions (ou certains groupes d'infractions) qui sont sanctionnées pénalement au Livre II du Code pénal, outre la définition de celles-ci, ne mentionnent pas en plus le titre ou le chapitre du titre où figurent ces (groupes d') infractions.

En effet, non seulement ce procédé oublie chaque fois que les titres concernés font partie du livre II du Code pénal, mais en outre, il s'avère qu'aux articles 4, alinéa 2, 1°, et 6, alinéa 2, deuxième à septième tirets (mieux vaudrait écrire : « 2° à 7° »), du projet, qui mentionnent chaque fois le « Code pénal » d'une manière générale, l'on n'a plus pris la peine d'apporter une spécification de cette nature ou d'une nature comparable (mention d'un ou de plusieurs articles pertinents ou d'éléments de ceux-ci).

10. À l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 2°, deuxième tiret (de préférence : « b »), et 3°, premier tiret (mieux vaudrait écrire : « a »), du projet, il y a lieu de viser chaque fois « la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (et non : « la loi sur les étrangers »)¹⁶, en mentionnant éventuellement les articles pertinents du titre IV de cette loi qui correspondent aux définitions des infractions citées dans ces dispositions en projet¹⁷.

11. À l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 5°, du projet, la définition des affaires pénales concernant des « [a]ffaires fiscale » doit être limitée aux seuls mots « infractions relatives à la fraude fiscale » si l'on envisage effectivement que l'attribution de compétences que cette disposition entend réaliser porte sur toute forme de fraude punissable « en matière de contributions [lire : d'impôts] », comme l'indique le premier tiret de la disposition. Les autres termes de cette même disposition concernent en effet des formes d'impôts particulières (« [la] TVA, [les] droits de timbre, [les] douanes et accises », dans la suite du premier tiret) ou l'exercice de l'action publique relative à une telle forme d'impôt (« les infractions dans le cadre desquelles l'action publique est exercée par le SPF Finances (Douanes et Accises) », au deuxième tiret), et sont donc déjà compris dans la définition plus générale qui les précède, si bien qu'ils sont superflus et qu'il y a lieu de les omettre¹⁸.

12. Mieux vaudrait rédiger l'article 2, § 2, 3°, du projet comme suit :

« 3° les prestations de serment des notaires et des huissiers de justice visés à l'article 572, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, du Code judiciaire ».

¹⁶ Au demeurant, dans le texte néerlandais de la première de ces dispositions en projet, on écrira aussi « mensensmokkel en hulp bij illegale immigratie » (au lieu de : « mensensmokkel, hulp bij illegale immigratie »).

¹⁷ Concernant la disposition en projet citée en premier, il semble s'agir des articles 77 et 77bis et dans le cas de la disposition citée en dernier, des articles 79bis et 79ter de la loi précitée du 15 décembre 1980.

¹⁸ *Guide de légistique*, recommandations n^{os} 3.5.2 et 3.10.3.

Article 3

13. À l'article 3, alinéa 2, 3°, du projet, on complètera encore la référence à « la loi du 4 février 2000 » par l'intitulé de la loi concernée (« relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire »).

14. L'article 3, alinéa 2, 5°, du projet concerne des affaires pénales en matière de « (m)édecine et médicaments pouvant se rapporter à l'agriculture et au bien-être animal ou au dopage et aux hormones ».

L'article 186, § 1^{er}, alinéa 8, du code judiciaire ne fait pas mention de « médecine et médicaments » en tant que catégorie d'affaires pénales entrant en considération pour l'attribution de la compétence exclusive à une division d'une cour ou d'un tribunal. Si l'on admet que les affaires pénales en matière d'« agriculture », d'« hormones », de « dopage » et de « bien-être animal », qui sont respectivement catégorisées comme telles dans les dispositions sous les 14°, 17°, 18° et 20° de l'alinéa précité, peuvent également concerner la médecine ou les médicaments¹⁹, il suffit de mentionner ces catégories d'une manière générale dans l'énumération figurant à l'article 3, alinéa 2, 1° à 3°, du projet. Il n'y a dès lors pas lieu d'en faire mention dans un élément distinct de l'énumération.

Mieux vaudrait par conséquent omettre l'article 3, alinéa 2, 5°, du projet.

Article 5

15. La « protection de l'environnement au sens le plus large du terme », mentionnée dans la phrase introductive de l'article 5, alinéa 2, 1°, du projet comme objet d'affaires pénales en matière d'environnement, concerne notamment la protection contre la pollution atmosphérique. À la fin de la phrase introductive précitée, on écrira dès lors « tant sur terre qu'en mer et que dans l'air » (et non : « tant sur terre qu'en mer »).

16. À l'article 5, alinéa 2, 1°, premier tiret (mieux vaudrait écrire : « a »), du projet, on insérera encore la date du décret contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, à savoir le 5 avril 1995.

17. La notion d'« urbanisme » est plus large que la « réglementation (...) dans le domaine de la construction au sens le plus large du terme ». Ainsi, cette matière concerne notamment le déboisement, l'abattage d'arbres et la modification du relief du sol, indépendamment de toute construction²⁰. La définition de la notion précitée dans la phrase

¹⁹ Si tel ne devait pas être le cas, parce que « [la] médecine et [les] médicaments » constitueraient une catégorie distincte d'affaires pénales qui n'entrerait toutefois pas en considération pour une attribution exclusive de compétences au sens précité, l'article 3, alinéa 2, 5°, devrait par cela seul être omis de l'arrêté envisagé.

²⁰ Voir l'article 4.2.1, 2° à 4°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui mentionne notamment ces trois éléments comme objet du permis d'environnement pour les actes urbanistiques.

introductive de l'article 5, alinéa 2, 2°, du projet semble donc devoir être élargie, par exemple à « toute réglementation en matière de destination, d'aménagement ou de gestion de l'espace »²¹.

18. À l'article 5, alinéa 2, 2°, troisième tiret (mieux vaudrait écrire : « c »), du projet, mieux vaudrait mentionner « le décret du 12 juillet 2013 relatif au patrimoine immobilier »²².

Articles 6 et 7

19. Mieux vaudrait omettre les mots « les plaintes pénales contre des banques et » au début de l'article 6, alinéa 2, vingt-quatrième tiret (mieux vaudrait écrire : « 24° »), du projet. Compte tenu de ce qui suit, ils sont en effet superflus, même si ce membre de phrase est adapté conformément à l'observation formulée au 3.2.2.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

²¹ Comparer avec l'article 2.2.5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui mentionne ces trois éléments en tant qu'objet éventuel des « prescriptions urbanistiques » d'un plan d'exécution spatial.

²² Voir l'article 1.2. de ce décret ou, dans sa version intégrale, le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 12 juillet 2013 'relatif au patrimoine immobilier'.