RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.206/1
van 17 juni 2019

avis 66.206/1
du 17 juin 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het zaakverdelingsreglement van de rechtbank van eerste aanleg Henegouwen 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 ondernemingsrechtbanken en de politierechtbanken in afdelingen'

un projet d'arrêté royal 'fixant le règlement de répartition des affaires du tribunal de première instance du Hainaut 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 l'entreprise et des tribunaux de police'

‡LW-ACHTPGJDI-GGCAGSQ‡

Op 16 mei 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het zaakverdelingsreglement van de rechtbank van eerste aanleg Henegouwen 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 ondernemingsrechtbanken en de politierechtbanken in afdelingen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd 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 Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 juni 2019.

*

Le 16 mai 2019, 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, sur un projet d'arrêté royal 'fixant le règlement de répartition des affaires du tribunal de première instance du Hainaut 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 l'entreprise et des tribunaux de police'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 6 juin 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Helena KETS, greffier assumé.

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 Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 juin 2019.

*

‡LW-ACHTPGJDI-GGCAGSQ‡

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het ontwerp bepaalt het zaakverdelingsreglement van de rechtbank van eerste aanleg van Henegouwen.

Het ontwerp bepaalt aldus dat de rechtbank van eerste aanleg van Henegouwen bestaat uit drie afdelingen: Charleroi, Bergen en Doornik (artikel 1). Het ontwerp voorziet naast de precisering van de bevoegdheid van de raadkamers (artikel 2), in de centralisering van bepaalde strafrechtelijke zaken, hetzij in een enkele afdeling (artikel 3), hetzij in twee afdelingen (artikelen 4 en 5). Ingeval zaken in twee afdelingen zijn gecentraliseerd, bepaalt het zaakverdelingsreglement voor welk grondgebied die afdelingen bevoegd zijn. Artikel 6 wijst burgerlijke zaken met betrekking tot dossiers van overheidsopdrachten voor het volledige arrondissement toe aan de afdeling Charleroi. Artikel 7 heft artikel 11 van het koninklijk besluit van 14 maart 2014 'betreffende de verdeling van de arbeidshoven, de rechtbanken van eerste aanleg, de arbeidsrechtbanken, de ondernemingsrechtbanken en de politierechtbanken in afdelingen' op. Artikel 8 bepaalt dat de zaken die reeds aanhangig gemaakt zijn op de datum van inwerkingtreding van dit besluit verder afgehandeld worden in de afdeling waar ze werden aanhangig gemaakt. Overeenkomstig dezelfde bepaling treedt het besluit in werking op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

4.1. 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 hierna wordt opgemerkt.

‡LW-ACHTPGJDI-GGCAGSQ‡

4.2. Voor de opheffing van artikel 11 van het koninklijk besluit van 14 maart 2014 (artikel 7 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 11 van het koninklijk besluit van 14 maart 2014 op te heffen.

4.3. In zoverre de in artikel 2 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).

4.4. Artikel 6 van het ontwerp maakt de afdeling Charleroi exclusief bevoegd voor de burgerlijke zaken met betrekking tot dossiers van overheidsopdrachten.

Krachtens artikel 186, § 1, zevende en achtste lid, van het Gerechtelijk Wetboek kunnen uitsluitend de erin opgesomde bevoegdheden of aangelegenheden het voorwerp uitmaken van een exclusieve toewijzing aan een afdeling.

Het is derhalve niet mogelijk de afdeling Charleroi uitsluitend te belasten met de burgerlijke zaken met betrekking tot overheidsopdrachten, nu dit niet valt onder één van de categorieën opgesomd in artikel 186, § 1, zevende lid, a), of achtste lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Dat de dossiers inzake overheidsopdrachten niet behoren tot één van de vermelde categorieën wordt trouwens in de nota aan de ministerraad, gevoegd bij de adviesaanvraag, bevestigd:

> "Het geheel van zaken die worden gecentraliseerd, zijn overeenkomstig de lijst opgenomen in artikel 186, § 1, zevende en achtste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, uitgezonderd de dossiers van overheidsopdrachten. De overheidsopdrachten behoren niet uitdrukkelijk tot de materiële bevoegdheid van een rechtbank. Zij vallen bij toepassing van artikel 568 van het Gerechtelijk Wetboek onder de residuaire bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg. Aangezien het een complexe en technische materie betreft die over het algemeen gepleit wordt door gespecialiseerde advocaten, leent het zich perfect tot een centralisatie binnen een meer gespecialiseerde afdeling."

Er kan uit artikel 186, § 1, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek geen algemene bevoegdheid worden afgeleid om voor gelijk welke aangelegenheid één afdeling bevoegd te maken nu in dat geval het zevende en het achtste lid van artikel 186, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek volledig doelloos zouden worden. Artikel 6 van het ontwerp moet bijgevolg worden weggelaten.

[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'.

‡LW-ACHTPGJDI-GGCAGSQ‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 3 en 4

5. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt onder meer dat de strafzaken met betrekking tot inbreuken op het Wetboek van economisch recht, met uitzondering van boek III en boek XX, onder de exclusieve bevoegdheid van de afdeling Bergen vallen. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dan weer dat strafzaken met betrekking tot misdrijven van economisch recht, met inbegrip van inbreuken op boek III van het Wetboek van economisch recht, onder de exclusieve bevoegdheid van de afdelingen Bergen en Charleroi vallen.

De verhouding tussen beide bepalingen is niet duidelijk. De gemachtigde verschaft in dit verband volgende toelichting:

> "De verdeling in de twee artikelen is mede het gevolg van het bestaan van twee parketten in Henegouwen, waarvan één parket (Bergen-Doornik) bevoegd is voor twee afdelingen en het ander (Charleroi) voor slechts één afdeling.
>
> De verdeling van de bevoegdheden is gebeurd in samenspraak met de parketten. De samenvatting hieronder is mijn inziens verhelderend.
>
> L'article 3 vise exclusivement l'attribution des infractions relatives au Code de droit économique à la seule division de Mons, sauf pour les livres III et XX.
>
> Mais le code de droit économique ne vise pas toutes les infractions de droit économique; ainsi la loi sur les poids et mesures. Chacun des deux parquets près le tribunal a souhaité garder cette compétence.
>
> Mais s'il se fait que le parquet de Mons-Tournai est compétent pour ces deux divisions, il a cependant souhaité que la division de Mons obtienne la dite compétence.
>
> Dans la mesure où le livre III est exclu de ces infractions puisque dépendant du code de droit économique, il faillait lui réserver un sort car le parquet de Mons-Tournai souhaitait que la division de Mons en soit saisie (exclusivement pour les dossiers de la compétence territoriale du dit parquet de Mons-Tournai). Cette précision a de sens dans les relations entre les divisions de Mons et de Tournai puisque Charleroi conserve ses propres dossiers.
>
> En ce qui concerne le livre XX, chaque division reste compétente.
>
> En résumé: Les compétences sont les suivantes:
>
> - Infractions au code de droit économique, sauf livres III et XX: Mons
>
> - infractions de droit économique, hors CDE, et avec livres III et XX pour le ressort de la division de Charleroi: Charleroi
>
> - Infractions de droit économique, hors CDE, et avec livre III pour le ressort de Mons et de Tournai: Mons
>
> - infractions au livre XX pour le ressort de la division de Mons: Mons
>
> - Infractions au livre XX pour le ressort de la division de Tournai: Tournai."

‡LW-ACHTPGJDI-GGCAGSQ‡

De tekst van de artikelen 3 en 4 van het ontwerp brengt deze bedoeling van de stellers onvoldoende duidelijk tot uiting. Dit moet worden verholpen. Zo moet in artikel 4 van het ontwerp uitdrukkelijk worden aangegeven dat de misdrijven van economisch recht buiten het Wetboek van economisch recht worden beoogd, alsook (niet: met inbegrip van) de inbreuken op boek III van dit Wetboek.

Artikel 8

6. Luidens artikel 8, tweede lid, 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[2] zullen beschikken om zich aan de nieuwe regeling aan te passen. Artikel 8, tweede lid, van het ontwerp wordt dan ook beter weggelaten of vervangen door een andere bepaling van inwerkingtreding.

*

[2] 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'.

‡LW-ACHTPGJDI-GGCAGSQ‡

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet fixe le règlement de répartition des affaires du tribunal de première instance du Hainaut.

Le projet dispose ainsi que le tribunal de première instance du Hainaut se compose de trois divisions : Charleroi, Mons et Tournai (article 1er). Outre qu'il précise la compétence des chambres du conseil (article 2), le projet prévoit la centralisation de certaines affaires pénales, soit dans une seule division (article 3), soit dans deux divisions (articles 4 et 5). Lorsque des matières sont centralisées dans deux divisions, le règlement de répartition des affaires détermine le territoire pour lequel ces divisions sont compétentes. L'article 6 attribue à la division de Charleroi les affaires civiles relatives à des dossiers de marché public pour l'ensemble de l'arrondissement. L'article 7 abroge l'article 11 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 l'entreprise et des tribunaux de police'. L'article 8 dispose que les affaires déjà pendantes à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté à l'examen continueront à être traitées par la division initialement saisie. Conformément à la même disposition, l'arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

4.1. 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 ci-après.

‡LW-ACHTPGJDI-GGCAGSQ‡

4.2. Pour l'abrogation de l'article 11 de l'arrêté royal du 14 mars 2014 (article 7 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 11 de l'arrêté royal du 14 mars 2014.

4.3. Dans la mesure où la règle inscrite à l'article 2 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).

4.4. L'article 6 du projet attribue à la division de Charleroi une compétence exclusive pour les affaires civiles relatives à des dossiers de marché public.

En vertu de l'article 186, § 1er, alinéas 7 et 8, du Code judiciaire, seules les compétences ou matières y énumérées peuvent faire l'objet d'une attribution exclusive à une division.

Il n'est par conséquent pas possible de confier exclusivement à la division de Charleroi les affaires civiles relatives à des marchés publics dès lors que ces affaires n'entrent dans aucune des catégories énumérées à l'article 186, § 1er, alinéa 7, a), ou alinéa 8, du Code judiciaire. Le fait que les dossiers de marché public n'entrent pas dans l'une des catégories citées est d'ailleurs confirmé dans la note au Conseil des ministres jointe à la demande d'avis :

> « L'ensemble des affaires concernées par les centralisations ressort de la liste énoncée à l'article 186, § 1er, alinéas 7 et 8 du Code judiciaire, à l'exception des dossiers de marché public. Les marchés publics ne relevant expressément de la compétence matérielle d'aucun tribunal, ils relèvent de la compétence résiduaire du tribunal de première instance en application de l'article 568 du Code judiciaire. S'agissant d'une matière technique, complexe, nécessitant généralement d'être plaidée par des avocats spécialisés, elle se prête parfaitement à une centralisation au sein d'une division plus spécialisée ».

L'article 186, § 1er, alinéa 3, du Code judiciaire ne permet pas de déduire un pouvoir général visant à rendre une seule division compétente pour n'importe quelle matière, dès lors que cela rendrait alors les alinéas 7 et 8 de l'article 186, § 1er, du Code judiciaire complètement sans objet. On omettra dès lors l'article 6 du projet.

[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'.

‡LW-ACHTPGJDI-GGCAGSQ‡

EXAMEN DU TEXTE

Articles 3 et 4

5. L'article 3 du projet dispose entre autres que les affaires pénales relatives à des infractions au Code de droit économique, à l'exception du livre III et du livre XX, relèvent de la compétence exclusive de la division de Mons. L'article 4 du projet précise quant à lui que les affaires pénales relatives à des infractions de droit économique, en ce compris les infractions au livre III du Code de droit économique, relèvent de la compétence exclusive des divisions de Mons et de Charleroi.

On n'aperçoit pas clairement l'articulation entre ces deux dispositions. À cet égard, le délégué fournit les précisions suivantes :

> « De verdeling in de twee artikelen is mede het gevolg van het bestaan van twee parketten in Henegouwen, waarvan één parket (Bergen-Doornik) bevoegd is voor twee afdelingen en het ander (Charleroi) voor slechts één afdeling.
>
> De verdeling van de bevoegdheden is gebeurd in samenspraak met de parketten. De samenvatting hieronder is mijn inziens verhelderend.
>
> L'article 3 vise exclusivement l'attribution des infractions relatives au Code de droit économique à la seule division de Mons, sauf pour les livres III et XX.
>
> Mais le code de droit économique ne vise pas toutes les infractions de droit économique; ainsi la loi sur les poids et mesures. Chacun des deux parquets près le tribunal a souhaité garder cette compétence.
>
> Mais s'il se fait que le parquet de Mons-Tournai est compétent pour ces deux divisions, il a cependant souhaité que la division de Mons obtienne la dite compétence.
>
> Dans la mesure où le livre III est exclu de ces infractions puisque dépendant du code de droit économique, il faillait lui réserver un sort car le parquet de Mons-Tournai souhaitait que la division de Mons en soit saisie (exclusivement pour les dossiers de la compétence territoriale du dit parquet de Mons-Tournai). Cette précision a de sens dans les relations entre les divisions de Mons et de Tournai puisque Charleroi conserve ses propres dossiers.
>
> En ce qui concerne le livre XX, chaque division reste compétente.
>
> En résumé: Les compétences sont les suivantes:
>
> - Infractions au code de droit économique, sauf livres III et XX: Mons
>
> - infractions de droit économique, hors CDE, et avec livres III et XX pour le ressort de la division de Charleroi: Charleroi
>
> - Infractions de droit économique, hors CDE, et avec livre III pour le ressort de Mons et de Tournai: Mons
>
> - infractions au livre XX pour le ressort de la division de Mons: Mons
>
> - Infractions au livre XX pour le ressort de la division de Tournai: Tournai ».

‡LW-ACHTPGJDI-GGCAGSQ‡

Le texte des articles 3 et 4 du projet ne traduit pas avec suffisamment de clarté cette intention des auteurs. Il y a lieu d'y remédier. Ainsi, on indiquera expressément à l'article 4 du projet que sont visées les infractions de droit économique qui ne sont pas prévues dans le Code de droit économique, ainsi que (et non : en ce compris) les infractions au livre III de ce Code.

Article 8

6. Aux termes de l'article 8, alinéa 2, du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*. Ce 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 même pas du délai usuel de dix jours[2] pour s'adapter à la nouvelle réglementation. Mieux vaudrait par conséquent distraire l'article 8, alinéa 2, du projet ou le remplacer par une autre disposition d'entrée en vigueur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS Marnix VAN DAMME

[2] 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'.

‡LW-ACHTPGJDI-GGCAGSQ‡