



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.408/16
van 3 juni 2024

avis 76.408/16
du 3 juin 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 16 februari 2016 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’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant
l’arrêté royal du 16 février 2016
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 6 mei 2024 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 wijziging van het koninklijk besluit van 16 februari 2016 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 zestiende kamer onderzocht op 30 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juni 2024.

*

Le 6 mai 2024, 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 ‘modifiant l'arrêté royal du 16 février 2016 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 seizième chambre le 30 mai 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juin 2024.

*

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 ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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 VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om het zaakverdelingsreglement van de rechtbank van eerste aanleg te Namen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 16 februari 2016 ‘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’ te wijzigen.

De artikelen 1, 7 en 8 van het ontwerp vervangen de bewoordingen “rechtbank van koophandel” door “ondernemingsrechtbanken” in de verwijzingen naar 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’.¹

Artikel 2 bepaalt dat de onderzoeksrechters, jeugdrechters en beslagrechters hun bevoegdheden uitoefenen op het volledige grondgebied van het gerechtelijk arrondissement Namen. Het kabinet van de onderzoeksrechters is gevestigd in Namen (artikel 3), en de raadkamer in strafrechtelijke zaken houdt eveneens zitting te Namen (artikel 4).

¹ Waarvan het opschrift werd gewijzigd door artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 december 2018 ‘houdende 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 met het oog op de doorvoering van de wijziging van de benaming van het kanton Neerpelt in Pelt’.

De artikelen 5 en 6 bepalen dat de beroepen tegen vonnissen van de politierechtbank, de snelrechtzittingen, de zittingen betreffende het opleggen van een hersteltraject, respectievelijk de beroepen tegen vonnissen van het vredegerecht en de zittingen in familiezaken, volledig behandeld worden door de territoriaal bevoegde afdeling. De afdeling Namen is evenwel exclusief bevoegd voor de zittingen van de correctionele rechtbank waarop gedetineerden verschijnen, en de kortgedingen, met uitzondering van de kortgedingen in familiezaken.

De overige dossiers worden ingeleid volgens het territoriale criterium en vervolgens, voor de behandeling ten gronde, verdeeld tussen de afdelingen volgens de kortste termijnen van rechtsdagbepaling of volgens de noodwendigheden van een goede rechtsbedeling. Bij gelijke termijn van rechtsdagbepaling wordt de voorkeur gegeven aan de bevoegde afdeling overeenkomstig het territoriale criterium.

De artikelen 2 tot 4, 5, a), 6 en 9 treden in werking op 1 september 2024. Artikel 5, b), treedt in werking op 1 september 2025 (artikel 10).

De zaken die reeds aanhangig zijn gemaakt op de datum van inwerkingtreding van de artikelen 1 tot 4, 5, a) en b), en 6, worden verder afgehandeld in de afdeling waar ze aanhangig werden gemaakt (artikel 9).

RECHTSGROND

4. Onder voorbehoud van opmerking 5 kan voor het ontwerp rechtsgrond worden gevonden in artikel 186, § 1, tweede, derde, en zevende lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Deze bepaling machtigt de Koning om, bij zaakverdelingsreglement in een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, onder meer de rechtbanken van eerste aanleg te verdelen in twee of meer afdelingen en de plaatsen aan te wijzen waar die afdeling zitting en griffie houdt. Daarbij mag de Koning het grondgebied van elke afdeling bepalen, alsook de categorieën van zaken, de categorieën van procedures of procedurefasen waarvoor die afdeling haar rechtsmacht uitoefent. Overeenkomstig artikel 186, § 1, zevende lid, van het Gerechtelijk Wetboek moet de Koning er in dat geval over waken dat de toegang tot justitie en de kwaliteit van de dienstverlening gewaarborgd blijft.

5. Zaakverdelingsreglementen zoals het middels het voorliggende ontwerp gewijzigde reglement vinden hierin in beginsel rechtsgrond.²

² Vergelijk onder andere: adv.RvS 66.206/1 van 17 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 13 oktober 2019 ‘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’, opmerkingen 4.1 tot 4.4. Daarbij moet worden opgemerkt dat artikel 186, § 1, zevende lid, van het Gerechtelijk Wetboek sindsdien werd gewijzigd en artikel 186, § 1, achtste lid, van het Gerechtelijk Wetboek inmiddels werd opgeheven; adv.RvS 68.079/1 van 23 oktober 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 16 december 2020 ‘tot vaststelling van het zaakverdelingsreglement van de politierechtbank Antwerpen 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’, opmerking 3.1; adv.RvS 68.084/1 van 22 oktober 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 16 december 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 februari 2016

De vraag rijst echter of ook het in de artikelen 5 en 6 van het ontwerp gehanteerde procédé, waarbij strafzaken en burgerlijke zaken eerst wordt ingeleid overeenkomstig het territoriale criterium en deze na de inleidingszitting worden verdeeld tussen de afdelingen volgens de kortste termijnen van rechtsdagbepaling of volgens de noodwendigheden van de goede rechtsbedeling, inpasbaar is in de gevallen gevisieerd door artikel 186, § 1, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Het is onduidelijk of er in die gevallen nog sprake is van het bepalen van “categorieën van zaken, categorieën van procedures of procedurefasen” waarover een bepaalde afdeling haar rechtsmacht uitoefent.

In advies 58.097/3 stelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het licht van de tekst van artikel 186, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek vóór de wijziging ervan bij de wet van 26 december 2022 ‘houdende diverse bepalingen inzake rechterlijke organisatie II’, namelijk reeds vast dat “[k]rachtens artikel 186, § 1, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek (...) de Koning onder meer het ‘grondgebied’ van elke afdeling [bepaalt], en (...) hij de ‘territoriale bevoegdheid’ van de afdeling [kan] uitbreiden tot een deel of het geheel van het grondgebied van het arrondissement. Uit deze bepalingen kan worden afgeleid dat, wanneer zaken door twee afdelingen kunnen worden behandeld, deze zaken ook volgens een territoriaal criterium over de twee betrokken afdelingen dienen te worden verdeeld.”³ De Koning vermag zijn bevoegdheid dienaangaande niet uit handen te geven door de voorzitter van de rechtbank geval per geval te laten oordelen over de toewijzing aan een bepaalde afdeling.^{4,5}

In hetzelfde advies merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, verder het volgende op:⁶

“Wat betreft de centralisatie van de burgerlijke-partijstellingen en de rechtstreekse dagvaardingen in de afdeling Antwerpen, kan de vraag worden gesteld of de rechtsgrond ruimte biedt om het verrichten van slechts bepaalde proceshandelingen te centraliseren in

tot vaststelling van het zaakverdelingsreglement van de rechtbank van eerste aanleg Antwerpen 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’, opmerking 3.

³ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: De gemachtigde wijst erop dat nog andere criteria zouden moeten kunnen gelden, maar op dit vlak is een wettelijke verankering noodzakelijk.

⁴ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Wat overigens ook niet verenigbaar zou zijn met de noodzaak van het hanteren van transparante, objectieve en voorzienbare criteria bij de verdeling van de zaken binnen de rechtbank. Zie hierover 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’, nrs. 6.1 tot 6.5 (*Parl.St* Kamer 2012-13, nr. 53-2858/001, (96), 100-105).

⁵ Adv.RvS 58.097/3 van 1 oktober 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 16 februari 2016 ‘tot vaststelling van het zaakverdelingsreglement van de rechtbank van eerste aanleg Antwerpen 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’, opmerking 3.2.3.

⁶ Tevens bevestigd in: adv.RvS 58.099/3 van 1 oktober 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 2 november 2017 ‘tot vaststelling van het zaakverdelingsreglement van de rechtbank van eerste aanleg van Luxemburg 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’, opmerking 3.2.3.

één afdeling.⁷ In artikel 186, § 1, zevende lid, van het Gerechtelijk Wetboek wordt immers gewag gemaakt van het exclusief bevoegd maken van een afdeling voor *bepaalde categorieën van zaken*. Gelet op die bepaling rijst ook de vraag of de behandeling ten gronde in één enkele afdeling kan plaatsvinden wanneer twee afdelingen in het algemeen exclusief bevoegd worden gemaakt.

3.3. 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 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 beperking tot de in het zevende of het achtste lid bedoelde categorieën enkel geldt wanneer één enkele afdeling exclusief bevoegd wordt gemaakt, of ook wanneer wel meerdere,⁸ maar niet alle, afdelingen bevoegd worden gemaakt voor een bepaalde categorie van zaken. 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,⁹ maar wordt in dezelfde context ook een voorbeeld gegeven van een geval waarbij twee afdelingen exclusief bevoegd zouden kunnen worden gemaakt.¹⁰

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.”

In de memorie van toelichting bij de wet van 26 december 2022, waarbij artikel 186, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek werd gewijzigd om aan de opmerkingen in de adviezen 58.097/3 en 58.099/3 tegemoet te komen,¹¹ wordt de bedoeling van deze wijzigingen als volgt verduidelijkt:

“Verschillende rechtbanken hebben al gevraagd om artikel 186 van het Gerechtelijk Wetboek toe te passen en er zijn al verschillende koninklijke besluiten tot vaststelling van het zaakverdelingsreglement aangenomen. De ervaring heeft ons geleerd dat de korpschefs dankzij dit instrument de middelen van hun rechtscollege optimaal en zo rationeel mogelijk proberen te benutten en tegelijk een kwaliteitsvolle dienstverlening aan rechtzoekenden blijven waarborgen. De korpschefs zijn evenwel op bepaalde grenzen en incoherenties in de toepassing van artikel 186 van het Gerechtelijk Wetboek gestuit.

⁷ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Bevestigend m.b.t. deze vraag: F. GEORGES, “La réforme des arrondissements judiciaires”, *JT* 2014, (p. 333), pp. 341-342, nr. 26.

⁸ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Zoals in het geval van de artikelen 1 tot 4, 6 en 8 van het ontwerp.

⁹ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: M.v.T., *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.

¹⁰ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: M.v.T., *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2858/001, 14. In de rechtsleer is F. Georges (l.c.) 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.”

¹¹ Bij het Grondwettelijk Hof zijn twee beroepen tot vernietiging van artikel 13 (minstens van artikel 13, 6°, dat een paragraaf 1/1 invoegt in artikel 186 van het Gerechtelijk Wetboek) van deze wet, dat artikel 186 van het Gerechtelijk Wetboek wijzigt, hangende (gekend onder de rolnummers 8052 en 8061).

Zowel het college van de hoven en rechtbanken als het college van het openbaar ministerie zijn vragende partij om een ruimer gebruik te kunnen maken van de zaakverdelingsreglementen. Het past in het streven naar autonomie waarbij de korpschefs meer bevoegdheden krijgen inzake het beheer van hun hoven of rechtbanken en zelf verantwoordelijk worden gesteld voor het goed functioneren van hun entiteit.

Dit ontwerp strekt ertoe de korpschefs meer de mogelijkheid te bieden hun interne organisatie door middel van het zaakverdelingsreglement te regelen.

Met interne organisatie wordt in het kader van het zaakverdelingsreglement de mogelijkheid beoogd om bepaalde aangelegenheden, procedurefasen of zelfs bepaalde diensten voor alle materies voor het volledige rechtscollege of voor meerdere afdelingen in een of meerdere bepaalde plaats(en) te groeperen.

Uiteraard moet er rond bepaalde aspecten in verband met die interne organisatie geen wettelijk kader worden geschapen. Het is niet nodig om wettelijk vast te leggen dat er gespecialiseerde magistraten dienstaanwijzing verleend krijgen in bepaalde afdelingen, noch dat meerdere rechtscolleges zittingsplaatsen kunnen delen.

De korpschefs dienen bij de opmaak van het zaakverdelingsreglement niet enkel rekening te houden met een efficiënte organisatie van hun entiteit. Elk reorganisatievoorstel moet erover waken dat de toegankelijkheid en de nabijheid van justitie en de kwaliteit van de dienstverlening gewaarborgd blijven. De Koning moet daar eveneens over waken. Hierbij dient bijzondere aandacht gegeven te worden aan de positie van de meest kwetsbare rechtsonderhorige.

Bij de opmaak van het zaakverdelingsreglement dient men uitdrukkelijk te motiveren dat men deze elementen in overweging heeft genomen.

Dit wetsontwerp beoogt dus de toepassing van artikel 186 soepeler te maken en de incoherenties die ze bevat, weg te werken. Dit zijn de wijzigingen die worden aangebracht:

1° bepaalde rechtscolleges willen bepaalde procedurestappen, zoals inleidingszittingen of zittingen voor de raadkamer, kunnen centraliseren in één of meerdere afdeling(en).

Die voorstellen komen voort uit een streven naar rationalisatie en doelmatigheid. Door bijvoorbeeld de zittingen van de raadkamer in één afdeling te centraliseren, wordt de beveiligingskost van gebouwen en transport verminderd.

Bepaalde categorieën of fasen van procedures zullen doeltreffender worden behandeld in de afdeling die daarvoor de personele of infrastructurele middelen (bijvoorbeeld een beter beveiligd gebouw) heeft.

Zo kan de inleiding gecentraliseerd verlopen in een bepaalde afdeling. Dit leidt tot een meer efficiënte organisatie van de inleidingszitting van (zeer) kleine afdelingen. Door het lage aantal dossiers vinden inleidingszittingen daar soms slechts één keer per maand plaats. Die inleidingszaken zullen sneller kunnen behandeld worden indien zij meegenomen kunnen worden in de inleidingszitting van een grotere afdeling.

De burger heeft recht op een tijdige afhandeling van zijn zaak. Wanneer men te lang moet wachten op een uitspraak verliest men het vertrouwen in justitie en mist de uitspraak zijn effectiviteit.

Het huidige artikel 186 voorziet echter alleen in de mogelijkheid om “bepaalde categorieën van zaken” te centraliseren, waardoor de Raad van State in zijn adviezen 58 097 en 58 099 heeft geoordeeld dat het geen betrekking heeft op procedures of fasen van procedures.

Bijgevolg wordt de mogelijkheid om soorten of fasen van procedures te centraliseren uitdrukkelijk opgenomen in artikel 186 van het Gerechtelijk Wetboek;”.

Daaruit blijkt dat de wetgever met de wijzigingen aan artikel 186 van het Gerechtelijk Wetboek gepoogd heeft tegemoet te komen aan de hiervoor aangehaalde opmerking van de Raad van State over het centraliseren van bepaalde proceshandelingen in één afdeling. Evenwel moet ook worden vastgesteld dat de zinsnede “Het zaakverdelingsreglement kan de territoriale bevoegdheid van de afdeling uitbreiden of tot een deel of het geheel van het grondgebied van het arrondissement”, niet werd gewijzigd. De Raad van State had nochtans precies daaruit afgeleid dat zaken die door twee afdelingen kunnen worden behandeld volgens een territoriaal criterium over de betrokken afdelingen dienen te worden verdeeld, en de verdeling daarvan niet op basis van een beoordeling geval per geval mag worden toebedeeld aan de ene of de andere afdeling.

Gevraagd naar de inpasbaarheid van de regeling in de in de aanhef vermelde rechtsgrondbepalingen, is de gemachtigde niet ingegaan op het hiervoor geschetste rechtsgrondvraagstuk. De verwijzing in diens antwoord naar de mogelijkheid om de territoriale bevoegdheid uit te breiden doet geen afbreuk aan hetgeen reeds in advies 58.097/3 werd opgemerkt.

Aangezien de ontworpen artikelen 3, derde lid, en 3/1, vierde lid, van het koninklijk besluit van 16 februari 2016 (artikelen 5 en 6 van het ontwerp) niet voorzien in een regeling inzake het verdelen van categorieën van zaken, categorieën van procedures of procedurefasen over de afdelingen te Namen en te Dinant, maar integendeel in de mogelijkheid om geval per geval te beoordelen of de verderzetting van de gerechtelijke procedure na de inleidingszitting door de territoriaal bevoegde afdeling of door de andere afdeling binnen het gerechtelijk arrondissement zal worden behandeld, lijken deze bepalingen niet inpasbaar te zijn in artikel 186, § 1, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek. De stellers van het ontwerp dienen het ontwerp op dat punt aan een herbeoordeling te onderwerpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 1, 7 en 8

6. Deze bepalingen strekken ertoe de verwijzingen naar het koninklijk besluit van 14 maart 2014 te actualiseren door de bewoording “rechtbank van koophandel” te vervangen door “ondernemingsrechtbanken”. Het gaat om het opschrift van voornoemd koninklijk besluit (artikel 1 van het ontwerp), het opschrift van hoofdstuk 2 (artikel 7) en (het enige) artikel 4 dat in dit laatste hoofdstuk is opgenomen (artikel 8) van het te wijzigen koninklijk besluit van 16 februari 2016.

Artikel 4 van het koninklijk besluit van 16 februari 2016 is een opheffingsbepaling die strekt tot het opheffen 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 [ondernemingsrechtbanken] en de politierechtbanken in afdelingen’ en die als zodanig ook is uitgewerkt van zodra zij in werking is getreden. Het is dan ook zinloos deze te wijzigen.¹² De artikelen 7 en 8 van het ontwerp dienen bijgevolg te worden weggelaten.

*

¹² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 128, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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 DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier le règlement de répartition des affaires du tribunal de première instance de Namur, établi par l'arrêté royal du 16 février 2016 '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'.

Les articles 1^{er}, 7 et 8 du projet remplacent les termes « tribunaux de commerce » par les termes « tribunaux de l'entreprise » dans les références à 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' ¹.

L'article 2 dispose que les juges d'instruction, juges de la jeunesse et juges des saisies exercent leurs compétences sur l'ensemble du territoire de l'arrondissement judiciaire de Namur. Le cabinet des juges d'instruction est établi à Namur (article 3) et la chambre du conseil pénale siège également à Namur (article 4).

Les articles 5 et 6 disposent respectivement que les appels des jugements du tribunal de police, les audiences de justice accélérées et les audiences portant sur l'imposition d'un trajet restauratif, ainsi que les appels de justice de paix et les audiences en matière familiale sont entièrement traités par la division territorialement compétente. La division de Namur est toutefois

¹ Dont l'intitulé a été modifié par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 'portant modification 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 en vue d'y répercuter le changement d'appellation du canton de Neerpelt en Pelt'.

exclusivement compétente pour les audiences du tribunal correctionnel où comparaissent les détenus, et pour les référés, à l'exception des référés en matière familiale.

Les autres dossiers sont introduits selon le critère territorial et sont répartis ensuite entre les divisions, en vue de leur traitement sur le fond, en fonction des délais de fixation les plus courts ou des nécessités d'une bonne administration de la justice. À délai de fixation égal, la préférence sera donnée à la division compétente conformément au critère territorial.

Les articles 2 à 4, 5, a), 6 et 9 entrent en vigueur le 1^{er} septembre 2024. L'article 5, b), entre en vigueur le 1^{er} septembre 2025 (article 10).

Les affaires déjà pendantes à la date de l'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 4, 5, a) et b), et 6 continueront à être traitées par la division initialement saisie.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Sous réserve de l'observation 5, le projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 186, § 1^{er}, alinéas 2, 3 et 7, du Code judiciaire. Cette disposition habilite le Roi à répartir, par règlement de répartition des affaires dans un arrêté délibéré en Conseil des ministres, notamment les tribunaux de première instance en deux ou plusieurs divisions et à déterminer les lieux où sont établis leur siège et leur greffe. En outre, le Roi peut déterminer le territoire de chaque division, ainsi que les catégories d'affaires, les catégories de procédure ou les phases de procédure pour lesquelles cette division exerce sa juridiction. Conformément à l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire, le Roi doit dans ce cas veiller à ce que l'accès à la justice et la qualité du service restent garantis.

5. Les règlements de répartition des affaires, tels que le règlement modifié par le projet à l'examen, y trouvent en principe leur fondement juridique ².

La question se pose toutefois de savoir si le procédé utilisé dans les articles 5 et 6 du projet, consistant à introduire d'abord les affaires pénales et civiles conformément au critère territorial et à les répartir au terme de l'audience d'introduction entre les divisions en fonction des délais de fixation les plus courts ou des nécessités d'une bonne administration de la justice, peut s'inscrire dans le cadre des cas visés par l'article 186, § 1^{er}, alinéa 3, du Code judiciaire. Il

² Comp. notamment avec : l'avis C.E. 66.206/1 du 17 juin 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 13 octobre 2019 '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', observations 4.1 à 4.4. À cet égard, il convient de relever que l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire a été modifié depuis lors et que l'article 186, § 1^{er}, alinéa 8, du Code judiciaire a entretemps été abrogé ; l'avis C.E. 68.079/1 du 23 octobre 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 décembre 2020 'fixant le règlement de répartition des affaires du tribunal de police d'Anvers 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', observation 3.1; l'avis C.E. 68.084/1 du 22 octobre 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 décembre 2020 'modifiant l'arrêté royal du 16 février 2016 fixant le règlement de répartition des affaires du tribunal de première instance d'Anvers 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', observation 3.

n'apparaît pas clairement s'il est encore question dans ces cas de déterminer des « catégories d'affaires, [d]es catégories ou phases de procédures » pour lesquelles une division déterminée exerce sa juridiction.

Dans l'avis 58.097/3, le Conseil d'État, section de législation, a notamment déjà constaté eu égard au texte de l'article 186, § 1^{er}, du Code judiciaire avant sa modification par la loi du 26 décembre 2022 'portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire II' qu'« [e]n vertu de l'article 186, § 1^{er}, alinéa 3, du Code judiciaire, le Roi détermine entre autres le 'territoire' de chaque division et peut étendre la 'compétence territoriale' de la division à une partie ou à l'ensemble du territoire de l'arrondissement. Il peut se déduire de ces dispositions que, lorsque des affaires peuvent être traitées par deux divisions, elles doivent également être réparties entre les deux divisions concernées selon un critère territorial ³. Le Roi ne peut abandonner sa compétence à cet égard en laissant au président du tribunal le soin de statuer au cas par cas sur l'attribution à une division déterminée ⁴» ⁵.

Dans le même avis, le Conseil d'État, section de législation, a observé de surcroît ce qui suit ⁶:

« En ce qui concerne la centralisation des constitutions de partie civile et des citations directes à la division d'Anvers, la question peut se poser de savoir si le fondement juridique permet de ne centraliser que l'accomplissement de certains actes de procédure dans une seule division ⁷. À l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire, il est en effet question de rendre une division exclusivement compétente pour *certaines catégories d'affaires*. Compte tenu de cette disposition, la question se pose également de savoir si l'examen au fond peut avoir lieu au sein d'une seule division lorsque, d'une manière générale, deux divisions sont rendues exclusivement compétentes.

3.3. 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 lesquelles cette division exerce sa juridiction. Il peut en outre 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 affaires peuvent être exclusivement attribuées à une division. Toutefois, on n'aperçoit pas

³ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Le délégué souligne que d'autres critères devraient également pouvoir être appliqués, ce qui nécessite toutefois un ancrage légal.

⁴ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Ce qui serait du reste incompatible avec la nécessité de recourir à des critères transparents, objectifs et prévisibles dans la répartition des affaires à l'intérieur du tribunal. Voir à ce propos 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', nos 6.1 à 6.5 (Doc. parl., Chambre, 2012-13, n° 53-2858/001, (96), 100-105).

⁵ Avis C.E. 58.097/3 du 1^{er} octobre 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 février 2016 'fixant le règlement de répartition des affaires du tribunal de première instance d'Anvers 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', observation 3.2.3.

⁶ Également confirmé dans l'avis C.E. 58.099/3 du 1^{er} octobre 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 2 novembre 2017 'fixant le règlement de répartition des affaires du tribunal de première instance du Luxembourg 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', observation 3.2.3.

⁷ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Réponse affirmative à cette question : F. GEORGES, « La réforme des arrondissements judiciaires », JT 2014, (p. 333), pp. 341342, n° 26.

clairement le rapport entre les alinéas précités, et notamment si la limitation aux catégories visées à l'alinéa 7 ou 8 vaut uniquement lorsqu'une seule division dispose d'une compétence exclusive, ou bien lorsque plusieurs⁸ divisions, mais pas toutes, sont compétentes pour une catégorie déterminée d'affaires. Les travaux préparatoires de la loi du 1^{er} décembre 2013 mentionnent en général la compétence exclusive d'une seule division⁹, mais donnent également dans ce même contexte l'exemple d'un cas dans lequel deux divisions pourraient être rendues exclusivement compétentes¹⁰.

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 ».

L'exposé des motifs relatif à la loi du 26 décembre 2022, qui a modifié l'article 186, § 1^{er}, du Code judiciaire dans le but de répondre aux observations formulées dans les avis 58.097/3 et 58.099/3¹¹, précise la finalité de ces modifications comme suit :

« Plusieurs tribunaux ont déjà demandé à faire application de l'article 186 du Code judiciaire et divers arrêtés royaux fixant des règlements de répartition des affaires ont été adoptés. L'expérience nous a montré qu'avec cet instrument, les chefs de corps tentent d'utiliser les ressources de leur juridiction de la manière la plus optimale et la plus rationnelle possible tout en veillant à maintenir un service de qualité aux justiciables. Les chefs de corps se sont toutefois heurtés à certaines limites et incohérences dans l'application de l'article 186 du Code judiciaire.

Le Collège des cours et tribunaux et le Collège du ministère public appellent à une utilisation plus large des règlements de répartition des affaires. Celle-ci s'inscrit dans la poursuite de l'autonomie où les chefs de corps se voient attribuer plus de pouvoirs dans la gestion de leurs cours ou tribunaux et sont eux-mêmes rendus responsables du bon fonctionnement de leur entité.

Ce projet a pour objet de donner aux chefs de corps d'avantage de possibilité de régler leur organisation interne par le biais du règlement de répartition des affaires.

Par organisation interne, on vise dans le cadre du règlement de répartition des affaires la possibilité de concentrer certaines matières, phases de procédure ou même certains services pour toutes les matières pour l'ensemble de la juridiction ou pour plusieurs divisions dans un ou des lieu(x) déterminé(s).

Il va sans dire que certains aspects de cette organisation interne ne doivent pas être encadrés juridiquement. Il n'est pas nécessaire de prévoir dans la loi que des magistrats spécialisés sont affectés dans certaines divisions ni que des lieux d'audience peuvent être partagés par plusieurs juridictions.

⁸ Note de bas de page 10 de l'avis cité : Comme c'est le cas pour les articles 1^{er} à 4, 6 et 8 du projet.

⁹ Note de bas de page 11 de l'avis cité : Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2858/001, 13, 14, 38 et 39 ; rapport VAN HECKE-ÖZEN, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2858/007, 8, 107-108, 112, 113 et 114 ; rapport DEFRAIGNE-VASTERSAVENDTS, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-14, n° 5-2212/4, 8. L'usage du singulier (« une division ») pourrait aller dans ce sens.

¹⁰ Note de bas de page 12 de l'avis cité : Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2858/001, 14. Dans la doctrine, F. Georges (l.c.) 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.

¹¹ Deux recours en annulation de l'article 13 (à tout le moins de l'article 13, 6°, qui insère un paragraphe 1/1 dans l'article 186 du Code judiciaire) de cette loi, qui modifie l'article 186 du Code judiciaire, sont pendants devant la Cour constitutionnelle (inscrits au rôle sous les numéros 8052 et 8061).

Lors de l'élaboration du règlement de répartition des affaires, les chefs de corps ne doivent pas seulement tenir compte de l'organisation efficace de leur entité. Toute proposition de réorganisation doit également veiller à ce que restent garanties l'accessibilité et la proximité de la justice ainsi que la qualité du service. Le Roi doit également y veiller. Une attention particulière devrait être accordée à la situation des justiciables les plus vulnérables.

Lors de l'élaboration du règlement de répartition des affaires il doit explicitement être justifié que ces éléments ont été pris en compte.

Le présent projet de loi vise donc à rendre l'application de l'article 186 plus souple et à remédier aux incohérences qu'elle contient. Les modifications apportées sont les suivantes :

1° certaines juridictions sont demandeuses de pouvoir centraliser au sein d'une ou plusieurs division(s) certaines étapes procédurales, telles que les audiences d'introduction ou les audiences devant la chambre du conseil.

Ces propositions relèvent d'une logique de rationalisation et d'efficience. Par exemple, en centralisant les audiences de la chambre du conseil dans une division, on réduit les coûts liés à la sécurité des bâtiments et du transport.

Certaines catégories ou phases de procédure seront traitées de façon plus efficace au sein de la division qui possède les ressources en terme[s] de personnel ou d'infrastructure pour ce faire (bâtiment plus sécurisé par exemple).

Ainsi, l'introduction peut être centralisée dans une division donnée. Ce qui conduit à une organisation plus efficace de l'audience d'introduction de divisions de (très) petite taille. En raison du faible nombre de dossiers, les audiences d'introduction n'y ont parfois lieu qu'une fois par mois. Ces introductions seront traitées plus rapidement si elles peuvent être incluses dans l'audience d'introduction d'une division plus importante.

Le citoyen a droit à un traitement rapide de son affaire. Un jugement qui tarde à être prononcé fait perdre confiance en la Justice et son efficacité est moindre.

Or, l'article 186 actuel ne prévoit que la possibilité de centraliser "certaines catégories d'affaires", ce que le Conseil d'État a estimé comme ne couvrant pas les procédures ou phases de procédure dans ses avis 58 097 et 58 099.

Dès lors, la possibilité de centraliser des types ou phases de procédure est explicitement inscrite dans l'article 186 du Code judiciaire ; ».

Il ressort de ce qui précède qu'en modifiant l'article 186 du Code judiciaire, le législateur s'est efforcé de donner suite à l'observation précitée du Conseil d'État concernant la centralisation de certains actes de procédure dans une seule division. Force est toutefois de constater également que le segment de phrase « Le règlement de répartition des affaires peut étendre la compétence territoriale de la division à une partie ou à l'ensemble du territoire de l'arrondissement » n'a pas été modifié. Le Conseil d'État en avait néanmoins précisément déduit que les affaires qui peuvent être traitées par deux divisions, doivent être réparties entre les divisions concernées selon un critère territorial et que leur répartition ne peut être attribuée à l'une ou l'autre division sur la base d'une appréciation au cas par cas.

Interrogé quant à la compatibilité du dispositif avec les dispositions procurant un fondement juridique mentionnées dans le préambule, le délégué n'a pas répondu à la question du fondement juridique évoquée ci-dessus. La référence dans sa réponse à la possibilité d'étendre la compétence territoriale ne change rien aux observations déjà formulées dans l'avis 58.097/3.

Dès lors que les articles 3, alinéa 3, et 3/1, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 16 février 2016 (articles 5 et 6 du projet) ne règlent pas la répartition de catégories d'affaires, de catégories de procédure ou de phases de procédure entre les divisions de Namur et de Dinant, mais prévoient au contraire la possibilité d'apprécier au cas par cas si la poursuite de la procédure judiciaire après l'audience d'introduction sera traitée par la division territorialement compétente ou par l'autre division de l'arrondissement judiciaire, ces dispositions ne paraissent pas se concilier avec l'article 186, § 1^{er}, alinéa 3, du Code judiciaire. Les auteurs du projet devront procéder à une réévaluation du projet sur ce point.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 1^{er}, 7 et 8

6. Ces dispositions visent à actualiser les références à l'arrêté royal du 14 mars 2014 par le remplacement des termes « tribunaux de commerce » par « tribunaux d'entreprise ». Il s'agit de l'intitulé de l'arrêté royal précité (article 1^{er} du projet), de l'intitulé du chapitre 2 (article 7) et du (seul) article 4 qui figure dans ce dernier chapitre (article 8) de l'arrêté royal du 16 février 2016, à modifier.

L'article 4 de l'arrêté royal du 16 février 2016 est une disposition abrogatoire qui 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 l'entreprise et des tribunaux de police' et qui, en tant que telle, épuise aussi ses effets dès son entrée en vigueur. Il est dès lors inutile de le modifier ¹². On omettra dès lors les articles 7 et 8 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

¹² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 128, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).