



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.674/16
van 8 juli 2024

avis 76.674/16
du 8 juillet 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 186, § 1/1, van het
Gerechtigd Wetboek'

un projet d'arrêté royal 'pris
en exécution de l'article 186,
§ 1^{er}/1, du Code judiciaire'

Op 6 juni 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 uitvoering van artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 25 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Toon MOONEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 juli 2024.

*

Le 6 juin 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 ‘pris en exécution de l'article 186, § 1^{er}/1, du Code judiciaire’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 25 juin 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Sander MEERT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Toon MOONEN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 juillet 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 voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om, met toepassing van artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek, tijdelijk af te wijken van de personeelsformatie van de substituten van het parket van de procureur des Konings te Oost-Vlaanderen, bepaald bij de wet van 3 april 1953 ‘betreffende de rechterlijke inrichting’ en van de personeelsformatie van de substituten-arbeidsauditeur te Gent, bepaald bij de wet van 7 juli 1969 ‘tot vaststelling van de personeelsformatie van de arbeidshoven en -rechtbanken’.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat de personeelsformatie van de substituten van het parket van de procureur des Konings te Oost-Vlaanderen tijdelijk op 88 wordt gebracht. Artikel 2 bepaalt dat de personeelsformatie van de substituten-arbeidsauditeur te Gent tijdelijk wordt teruggebracht tot 18.

Naar luid van artikel 3 treedt het te nemen besluit in werking op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

RECHTSGROND

4.1. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 186, § 1/1, van het Gerechtelijk Wetboek. Krachtens het eerste lid van die bepaling kan de Koning, op grond van een eensluidend advies van het College van het openbaar ministerie, tijdelijk afwijken van de personeelsformaties van de magistraten bedoeld in paragraaf 1, achtste lid,¹ de personeelsformaties

¹ Artikel 186, § 1, achtste lid, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de wet de personeelsformatie van de magistraten vaststelt.

van het Hof van Cassatie uitgezonderd, met een maximumgrens van twintig procent of, wanneer de personeelsformatie slechts voorziet in vijf of minder personen, verhoudingsgewijs met een eenheid, en overwegende dat de personeelsformaties die een enkele eenheid bevatten nooit mogen worden opgeheven voor een andere entiteit.²

4.2. De ontworpen regeling kan enkel worden geacht een voldoende rechtsgrond te ontlenen aan artikel 186, § 1/1, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek indien de beoogde afwijking van de personeelsformaties daadwerkelijk van tijdelijke aard is. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp voorzien erin dat de personeelsformaties van de substituten van het parket van de procureur des Konings te Oost-Vlaanderen en van de substituten-arbeidsauditeur te Gent “tijdelijk” worden gewijzigd. De regeling bevat echter geen concrete beperking in de tijd van die afwijkingen. Gevraagd hoe het tijdelijke karakter van de afwijking wordt gewaarborgd, antwoordde de gemachtigde:

“Momenteel is in de laatste paragraaf in het verslag aan de Koning opgenomen: ‘Binnen het openbaar ministerie van het ressort Gent zal dan ook op geregelde tijdstippen een evaluatie plaatsvinden. Indien nodig zullen in functie van de evolutie van de behoeften en de beschikbare middelen aanpassingen worden doorgevoerd.’

Om het tijdelijk karakter te waarborgen, zal een nieuw artikel toegevoegd worden aan het KB dat de afwijking in tijd beperkt tot 36 maanden. Verder kan worden voorzien dat het College van het openbaar ministerie, op verslag van de territoriaal bevoegde procureur-generaal, in de loop van de dertigste maand na inwerkingtreding van het KB, de situatie evalueert op basis van de beschikbare gegevens over de instroom en uitstroom en de werklast en op dat ogenblik al dan niet zal beslissen een nieuwe toepassing van artikel 186, §1/1 van het Gerechtelijk Wetboek aan de minister te vragen.

Voorstel toevoeging aan artikel 3:

De tijdelijke afwijking beperkt zich tot een periode van 36 maanden beginnend vanaf de inwerkingtreding van het KB. Het College van het openbaar ministerie evalueert, op verslag van de territoriaal bevoegde procureur-generaal, in de loop van de dertigste maand na inwerkingtreding van het KB, de situatie op basis van de beschikbare gegevens over de instroom en uitstroom en de werklast en zal op dat ogenblik al dan niet beslissen een nieuwe toepassing van artikel 186, §1/1 van het Gerechtelijk Wetboek aan de minister te vragen.”

4.3. Wat de nadere bepaling van het tijdelijke karakter van de afwijkingen betreft, kan het door de gemachtigde beoogde resultaat, veeleer dan door een lid toe te voegen aan artikel 3 van het ontwerp, worden bereikt door in de artikelen 1 en 2 het woord “tijdelijk” telkens te vervangen door de zinsnede “voor een periode van 36 maanden vanaf de inwerkingtreding van dit besluit”.

De Raad van State merkt wel op dat voor deze aanpassing een (nieuw) eensluidend advies van het College van het openbaar ministerie nodig is.

² Nog naar luid van die bepaling moet het eensluidend advies vaststellen dat de verhoging van de personeelsformatie en de vermindering die daaruit voortvloeit in een andere entiteit, gebaseerd is op de resultaten van de op dat moment meest recente werklastmeting en op gegevens met betrekking tot de stroom van inkomende en uitgaande dossiers van de betrokken entiteiten en dat de tijdelijke afwijking ertoe strekt naar aanleiding van de evolutie van de werklast van de betrokken entiteiten een evenwicht in de verdeling van de menselijke middelen tussen de entiteiten te herstellen. Deze tijdelijke afwijking van de personeelsformaties gebeurt zonder overschrijding van het nationale totaal in de personeelsformatie.

4.4. De gemachtigde stelt daarnaast voor om de situatie in de loop van de dertigste maand na inwerkingtreding van het te nemen besluit op basis van de beschikbare gegevens over de instroom en uitstroom en de werklast te laten evalueren door het College van het openbaar ministerie, op verslag van de territoriaal bevoegde procureur-generaal, en om het College op dat ogenblik te laten beslissen om een nieuwe toepassing van artikel 186, §1/1, van het Gerechtelijk Wetboek te vragen.

Voor een dergelijke bepaling, die dan niet aan artikel 3 van het ontwerp moet worden toegevoegd maar als een nieuw artikel 3 moet worden ingevoegd, kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 186, § 1/1, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Dat artikel kan luiden als volgt:

“In de loop van de dertigste maand na de inwerkingtreding van dit besluit evalueert het College van het openbaar ministerie, op verslag van de territoriaal bevoegde procureur-generaal, de personeelsformaties van het parket van de procureur des Konings te Oost-Vlaanderen en van de substituten-arbeidsauditeur te Gent op basis van de beschikbare gegevens over de stroom van inkomende en uitgaande dossiers en de werklast van de betrokken entiteiten. In voorkomend geval richt het College een verzoek tot de minister bevoegd voor Justitie om een nieuwe toepassing te maken van artikel 186, §1/1, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek.”

ALGEMENE OPMERKING

5. Vermits een onderverdeling in hoofdstukken niet noodzakelijk is voor een goed begrip van het ontwerp, verdient het aanbeveling om ervan af te zien.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. Bij de Raad van State, afdeling Wetgeving, werd op dezelfde datum als deze waarop de adviesaanvraag over het ontwerp werd ingediend, een adviesaanvraag over een ander ontwerp van koninklijk besluit ingediend met hetzelfde opschrift.³ Het verdient daarom aanbeveling om het opschrift van het ontwerp aan te vullen met de woorden “met betrekking tot het ressort Gent”.

Aanhef

7. Rekening houdend met wat werd opgemerkt over de rechtsgrond, moet in de aanhef meer specifiek worden verwezen naar artikel 186, § 1/1, *eerste lid*, van het Gerechtelijk Wetboek. Er moet ook bijkomend een verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet worden opgenomen.

³ Dat ontwerp is gekend onder het rolnummer 76.675/16.

8. De verwijzing in de aanhef naar de wet van 3 april 1953 en de wet van 7 juli 1969 dient dan weer te worden weggelaten, aangezien het aan te nemen besluit in geen enkele bepaling van deze wetten rechtsgrond vindt. Het is voorts overbodig om die wetten bij wege van beschrijving van het juridische kader te vermelden, aangezien uit het dispositief afdoende blijkt dat ervan wordt afgeweken.

Artikelen 1 en 2

9. Met het oog op de rechtszekerheid wordt artikel 1 van het ontwerp het best als volgt geredigeerd:

“In afwijking van tabel III ‘Rechtbanken van eerste aanleg’, gevoegd bij de wet van 3 april 1953 betreffende de rechterlijke inrichting, wordt de personeelsformatie van de substituten van het parket van de procureur des Konings Oost-Vlaanderen voor een periode van 36 maanden vanaf de inwerkingtreding van dit besluit op 88 gebracht.”

10. Dezelfde opmerking geldt, *mutatis mutandis*, voor artikel 2 van het ontwerp.

*

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 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, en application de l'article 186, § 1/1, du Code judiciaire, de déroger temporairement au cadre des substituts du parquet du procureur du Roi de Flandre orientale, établi par la loi du 3 avril 1953 'd'organisation judiciaire' et au cadre des substituts de l'auditeur du travail de Gand, fixé par la loi du 7 juillet 1969 'déterminant le cadre du personnel des cours et tribunaux du travail'.

L'article 1^{er} du projet dispose que le cadre des substituts du parquet du procureur du Roi de Flandre orientale est temporairement porté à 88. L'article 2 dispose que le cadre des substituts de l'auditeur du travail de Gand est temporairement réduit à 18.

Aux termes de l'article 3, l'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. Le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 186, § 1/1, du Code judiciaire. En vertu de l'alinéa 1^{er} de cette disposition, le Roi peut, sur la base d'un avis conforme du Collège du ministère public, déroger provisoirement aux cadres des magistrats visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 8⁴, exceptés les cadres de la Cour de cassation, dans une limite de maximum vingt pour cent ou, lorsque le cadre ne prévoit que cinq personnes ou moins, à raison d'une unité,

⁴ L'article 186, § 1^{er}, alinéa 8, du Code judiciaire dispose qu'une loi détermine le cadre des magistrats.

et considérant que les cadres contenant une seule entité ne peuvent jamais être supprimés au profit d'une autre entité ⁵.

4.2. Le dispositif en projet peut uniquement être réputé tirer un fondement juridique suffisant de l'article 186, § 1/1, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire si la dérogation aux cadres visée est effectivement de nature temporaire. Les articles 1^{er} et 2 du projet prévoient que les cadres des substituts du parquet du procureur du Roi de Flandre orientale et des substituts de l'auditeur du travail de Gand sont « temporairement » modifiés. Or, le dispositif ne contient aucune limitation concrète de ces dérogations dans le temps. Interrogé sur la manière dont le caractère temporaire de la dérogation est garanti, le délégué a répondu en ces termes :

« Momenteel is in de laatste paragraaf in het verslag aan de Koning opgenomen: 'Binnen het openbaar ministerie van het ressort Gent zal dan ook op geregelde tijdstippen een evaluatie plaatsvinden. Indien nodig zullen in functie van de evolutie van de behoeften en de beschikbare middelen aanpassingen worden doorgevoerd.'

Om het tijdelijk karakter te waarborgen, zal een nieuw artikel toegevoegd worden aan het KB dat de afwijking in tijd beperkt tot 36 maanden. Verder kan worden voorzien dat het College van het openbaar ministerie, op verslag van de territoriaal bevoegde procureur-generaal, in de loop van de dertigste maand na inwerkingtreding van het KB, de situatie evalueert op basis van de beschikbare gegevens over de instroom en uitstroom en de werklast en op dat ogenblik al dan niet zal beslissen een nieuwe toepassing van artikel 186, §1/1 van het Gerechtelijk Wetboek aan de minister te vragen.

Voorstel toevoeging aan artikel 3:

De tijdelijke afwijking beperkt zich tot een periode van 36 maanden beginnend vanaf de inwerkingtreding van het KB. Het College van het openbaar ministerie evalueert, op verslag van de territoriaal bevoegde procureur-generaal, in de loop van de dertigste maand na inwerkingtreding van het KB, de situatie op basis van de beschikbare gegevens over de instroom en uitstroom en de werklast en zal op dat ogenblik al dan niet beslissen een nieuwe toepassing van artikel 186, §1/1 van het Gerechtelijk Wetboek aan de minister te vragen ».

4.3. En ce qui concerne la précision du caractère temporaire des dérogations, plutôt qu'en ajoutant un alinéa à l'article 3 du projet, le résultat visé par le délégué peut être atteint en remplaçant les mots « temporairement porté à 88 » et « temporairement réduit à 18 », respectivement aux articles 1^{er} et 2, par les segments de phrase « porté à 88 pour une période de 36 mois à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté » et « réduit à 18 pour une période de 36 mois à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté ».

Le Conseil d'État observe cependant que cette adaptation nécessite un (nouvel) avis conforme du Collège du ministère public.

⁵ Toujours selon cette disposition, l'avis conforme doit établir que l'augmentation de cadre et la diminution qui en découle dans une autre entité repose sur les résultats de la mesure de la charge de travail la plus récente à ce moment et sur les données concernant les flux de dossiers entrants et sortants des entités concernées et que la dérogation temporaire tend à rétablir un équilibre dans la répartition des moyens humains entre les entités à la suite de l'évolution de la charge de travail des entités concernées. Cette dérogation provisoire aux cadres s'effectue sans dépassement du total national des cadres.

4.4. Le délégué propose en outre de faire évaluer la situation au cours du trentième mois suivant l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé sur la base des données disponibles concernant les flux de dossiers entrants et sortants et la charge de travail par le Collège du ministère public, sur rapport du procureur général territorialement compétent, et de laisser alors au Collège le soin de décider de demander une nouvelle application de l'article 186, §1/1, du Code judiciaire.

Pareille disposition, qui dans ce cas ne sera pas ajoutée à l'article 3 du projet, mais sera insérée sous la forme d'un article 3 nouveau, peut trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 186, § 1/1, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire. Cet article pourrait s'énoncer comme suit :

« Au cours du trentième mois suivant l'entrée en vigueur du présent arrêté, le Collège du ministère public évalue, sur rapport du procureur général territorialement compétent, les cadres du parquet du procureur du Roi de Flandre orientale et des substituts de l'auditeur du travail de Gand sur la base des données disponibles concernant les flux de dossiers entrants et sortants et la charge de travail des entités concernées. Le cas échéant, le Collège demandera au ministre ayant la Justice dans ses attributions une nouvelle application de l'article 186, §1/1, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire ».

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Une division en chapitres n'étant pas nécessaire à la bonne compréhension du projet, il est recommandé d'y renoncer.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. À la même date que celle à laquelle la demande d'avis concernant le projet a été introduite, le Conseil d'État, section de législation, a été saisi d'une demande d'avis sur un autre projet d'arrêté royal portant le même intitulé ⁶. Il est dès lors recommandé de compléter l'intitulé du projet par les mots « concernant le ressort de Gand ».

Préambule

7. Compte tenu des observations formulées concernant le fondement juridique, le préambule doit viser de manière plus spécifique l'article 186, § 1/1, *alinéa 1^{er}*, du Code judiciaire. Il y a lieu de faire également état de l'article 108 de la Constitution.

⁶ Ce projet est inscrit sous le numéro de rôle 76.675/16.

8. La référence, dans le préambule, à la loi du 3 avril 1953 et à la loi du 7 juillet 1969 devra quant à elle être omise, dès lors que l'arrêté envisagé ne trouve un fondement juridique dans aucune disposition de ces lois. Il est par ailleurs superflu de mentionner ces lois en décrivant le cadre juridique, dès lors qu'il ressort à suffisance du dispositif qu'il est dérogé à celles-ci.

Articles 1^{er} et 2

9. Dans un souci de sécurité juridique, il serait préférable de rédiger l'article 1^{er} du projet comme suit :

« Par dérogation au tableau III 'Tribunaux de première instance', joint à la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, le cadre des substituts du parquet du procureur du Roi de Flandre orientale est porté à 88 pour une période de 36 mois à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté ».

10. La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 2 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC