



Hoge Raad voor de Justitie

Conseil supérieur de la Justice

**AMBTSHALVE ADVIES OVER DE BEPALINGEN INZAKE
DE ALLEENZETELEND RECHTER EN RAADSHEER IN
HOGER BEROEP VERVAT IN HET WETSONTWERP VAN
WET HOUDENDE DIVERSE BEPALINGEN INZAKE
JUSTITIE**

**AVIS D'OFFICE SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AU
JUGE UNIQUE ET AU CONSEILLER UNIQUE CONTENUES
DANS L'AVANT-PROJET DE LOI PORTANT DES
DISPOSITIONS DIVERSES EN MATIÈRE DE JUSTICE.**

Goedgekeurd door de Algemene Vergadering op
2 december 2013

Approuvé par l'Assemblée Générale
le 2 décembre 2013



INHOUDSTAFEL

I.	INLEIDING	1
II.	KORTE INHOUD VAN DE BETROKKEN BEPALINGEN VAN HET WETSONTWERP	2
III.	BEOORDELING	3
	A. De voordelen van het toekennen van het hoger beroep aan een kamer met drie rechters of raadsheren.....	3
	B. De doeltreffendheid van de maatregel	5
	C. Conclusie	5

TABLE DE MATIERES

_Toc373826414

I.	INTRODUCTION	1
II.	RÉSUMÉ DES DISPOSITIONS DE L'AVANT-PROJET QUI SONT CONCERNÉES	2
III.	ÉVALUATION	3
	A. Les avantages de l'attribution de l'appel à une chambre composée de trois juges ou conseillers	3
	B. L'efficacité de la mesure.....	5
	C. Conclusion	5

I. INLEIDING

Het wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake Justitie (Kamer, 53-3149/001, hierna “het wetsontwerp”), werd op 26 november 2013 in de Kamer ingediend. Bedoeling van dergelijke “Programmawet Justitie” is het doorvoeren van verschillende punctuele aanpassingen die dringend zijn of louter technisch van aard. Telkens wordt evenwel vastgesteld dat er ook substantiële en principiële wijzigingen worden opgenomen in zo’n wet.

De Hoge Raad heeft op 14 november 2013 reeds een ambtshalve advies verleend over de bepalingen van het wetsontwerp die betrekking hebben op het Instituut voor Gerechtelijke opleiding. Het ontwerp bevat evenwel ook belangrijke wijzigingen inzake het aantal rechters dat kennisneemt van de hogere beroepen.

Het hoger beroep tegen vonnissen gewezen door de vrederechter en de politierechtbank wordt altijd toegewezen aan een kamer van de rechtbank van eerste aanleg met drie rechters (art. 92, §1, 3°, Ger.W.). Ook in het hof van beroep worden de zaken in principe toegewezen aan kamers met drie raadsheren (art. 109bis, §3, Ger.W.).

Op dit principe zijn in de loop van de jaren echter steeds meer uitzonderingen ingevoerd. De artikelen 10 t.e.m. 12 van het wetsontwerp breiden het aantal zaken dat in hoger beroep zal worden behandeld door een kamer met één rechter of raadsheer nog uit.

De Hoge Raad betreurt dat men dergelijke belangrijke wijzigingen invoert door middel van een “wet houdende diverse bepalingen in zake Justitie”. De veelheid en verscheidenheid van maatregelen die in dergelijke programmawet worden opgenomen, maken een grondig debat praktisch onmogelijk. De Hoge Raad hoopt met haar advies tot dergelijk debat bij te dragen.

I. INTRODUCTION

Le projet de loi portant des dispositions diverses en matière de Justice (Chambre, 53-3149/001, ci-après « le projet de loi ») a été déposé à la Chambre le 26 novembre 2013. Le but d’une telle « Loi Programme Justice » est d’introduire différentes modifications ponctuelles qui sont soit urgentes soit d’ordre technique. Cependant, chaque fois on constate que des modifications substantielles et fondamentales sont insérées dans une telle loi.

Le 14 novembre 2013, le Conseil supérieur a déjà émis un avis d’office sur les dispositions du projet de loi qui concernent l’Institut de formation judiciaire. Le projet contient cependant également des modifications importantes concernant le nombre de juges qui prennent connaissance des appels.

L’appel des jugements rendus par le juge de paix et par le tribunal de police est toujours attribué à une chambre du tribunal de première instance composée de trois juges (art. 92, §1^{er}, 3° C. jud.). Au niveau de la cour d’appel également, les affaires sont en principe attribuées à des chambres composées de trois conseillers (art. 109bis, §3 C. jud.).

De plus en plus d’exceptions à ce principe ont toutefois été introduites au fil des années. Les articles 10 à 12 de l’avant-projet de loi portant des dispositions diverses urgentes en matière de Justice (ci-après « l’avant-projet ») étendent encore le nombre d’affaires qui seront traitées, en degré d’appel, par une chambre composée d’un juge ou conseiller.

Le Conseil supérieur regrette que l’introduction de modifications aussi importantes ait lieu au moyen d’une « loi portant des dispositions diverses en matière de Justice ». La multiplicité ainsi que la diversité des mesures reprises dans une telle loi-programme ont pour effet de rendre la tenue d’un débat approfondi pratiquement impossible. Le Conseil supérieur espère contribuer à un tel débat au moyen de son avis.

II. KORTE INHOUD VAN DE BETROKKEN BEPALINGEN VAN HET WETSONTWERP

Het wetsontwerp bevat volgende wijzigingen:

- Artikel 92, §1, 3°, Ger.W. wordt opgeheven, zodat de beroepen tegen vonnissen van de vrederechter en de politierechtbank door een kamer van de rechtbank van eerste aanleg met één rechter worden behandeld;
- In het hof van beroep zullen volgende zaken niet meer door een kamer met drie raadsheren, maar door een kamer met één raadsheer worden behandeld:
 - o het hoger beroep tegen een beslissing van een correctionele kamer over de burgerlijke belangen, voor zover het niet gelijktijdig wordt behandeld met het hoger beroep op strafgebied (nieuw art. 109bis, §2, eerste lid, 3°, Ger.W.);
 - o het hoger beroep tegen vonnissen in strafzaken die zijn geweest door een correctionele kamer met één rechter (nieuw art. 109bis, §2, eerste lid, 4°, Ger.W.), zoals nu al geldt in burgerlijke zaken.

De partijen (al naar gelang het geval: Openbaar ministerie, beklagde, burgerlijke partij, burgerlijke aansprakelijke partij of, in burgerlijke zaken, eiser of verweerder in beroep) beschikken wel over de mogelijkheid om de behandeling door een kamer met drie rechters/raadsheren te vragen.

De memorie van toelichting stelt dat deze maatregelen tot doel hebben de rechters en raadsheren efficiënter in te zetten en zo bij te dragen tot het versnellen van de rechtsgang en het terugdringen van de gerechtelijke achterstand.

Het wetsontwerp herneemt grotendeels de voorstellen van twee wetsvoorstellen¹ die door de Kamer werden goedgekeurd op 19 maart 2012 en die nog hangende zijn in de Senaat, en waarop de Hoge Raad en andere instanties ook reeds kritiek formuleerden.

¹ Wetsontwerp tot wijziging van artikelen 91 en 92 van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot het hoger beroep tegen vonnissen gewezen door de vrederechter en de politierechtbank (Senaat, 5-1583) en Wetsontwerp tot wijziging van artikel 109bis, §2, Ger.W. (Senaat, 5-1584).

² Projet de loi modifiant les articles 91 et 92 du Code judiciaire en ce qui concerne l'appel des jugements rendus par le juge de paix et le tribunal de police (Sénat, 5-1583) et Projet de loi modifiant l'article 109bis, § 2, du Code judiciaire.

II. RÉSUMÉ DES DISPOSITIONS DE L'AVANT-PROJET QUI SONT CONCERNÉES

L'avant-projet comporte les modifications suivantes :

- L'article 92, §1^{er}, 3° C. jud. est abrogé, afin que les appels des jugements rendus par le juge de paix et par le tribunal de police soient traités par une chambre du tribunal de première instance composée d'un seul juge ;
- Au niveau de la cour d'appel, les affaires suivantes ne seront plus traitées par une chambre à trois conseillers, mais par une chambre composée d'un seul conseiller :
 - o l'appel d'une décision d'une chambre correctionnelle sur les intérêts civils, pour autant qu'il ne soit pas traité en même temps que l'appel au plan pénal (nouvel art. 109bis, §2, al. 1^{er}, 3° C. jud.) ;
 - o l'appel des jugements en matière répressive rendus par une chambre correctionnelle à juge unique (nouvel art. 109bis, §2, al. 1er, 4° C. jud.), comme c'est déjà le cas actuellement en matière civile.

Les parties (selon le cas : le ministère public, le prévenu, la partie civile, la partie civilement responsable ou, en matière civile, le demandeur ou le défendeur en appel) disposeront toutefois de la possibilité de demander le traitement par une chambre à trois juges/conseillers.

L'exposé des motifs affirme que ces mesures ont pour objectif d'affecter plus efficacement les juges et conseillers, et ainsi de contribuer à accélérer la procédure et à résorber l'arriéré judiciaire.

L'avant-projet reprend en grande partie les propositions contenues dans deux propositions de loi² qui ont été approuvées par la Chambre le 19 mars 2012 et sont toujours pendantes au Sénat, et à propos desquelles le Conseil supérieur et d'autres instances ont déjà émis des critiques.

III. BEOORDELING

De Hoge Raad deelt de bezorgdheid van de regering over de gerechtelijke achterstand en de trage rechtsgang, maar heeft toch enkele bedenkingen bij de voorgestelde wijzigingen.

A. De voordelen van het toekennen van het hoger beroep aan een kamer met drie rechters of raadsheren

- Het principe dat zaken in hoger beroep worden behandeld door drie rechters of raadsheren draagt in belangrijke mate bij aan de legitimiteit en het gezag waarover de beslissing van dit “hoger” gerecht dient te beschikken om een beslissing van de “lagere” rechter in eerste aanleg te kunnen bekritisieren en hervormen.

Het feit dat het vonnis van een vrede- of politierechter wordt bevestigd of hervormd door een kamer van de rechtbank van eerste aanleg met drie rechters verleent meer autoriteit en legitimiteit aan het vonnis in beroep en leidt tot een betere aanvaarding ervan door de rechtszoekende. Dit geldt uiteraard ook voor een arrest van het hof van beroep dat een vonnis bevestigt of hervormt.

Er dient te worden vermeden dat een “hoger” beroep niet meer wordt beschouwd als de mogelijkheid om zijn grieven tegen een eerste beslissing voor te leggen aan een “hoger” rechtscollege, maar enkel als het nogmaals laten behandelen van de zaak door een “andere” rechter. Deze perceptie, waarbij de rechtszoekende niet meer gezag zou verlenen aan de beslissing in hoger beroep dan aan de beslissing in eerste aanleg, zou wel eens kunnen leiden tot een toename van het aantal Cassatieberoepen tegen deze vonnissen.

- Vrede- en politierechters zijn, gelet op het profiel en op de wettelijke vereisten, vaak magistraten met een gedegen en lange beroepservaring. Dat hun beslissingen zouden kunnen worden hervormd door een alleenzettelend rechter van de rechtbank van eerste aanleg, die soms minder ervaring heeft, is niet van dien aard bij te dragen tot het gezag van de beslissing van de vrede- en politierechters, maar ook niet tot dat van de beslissing in hoger beroep.

III. ÉVALUATION

Le Conseil supérieur partage l'inquiétude du gouvernement au sujet de l'arriéré judiciaire et de la lenteur de la procédure, mais émet néanmoins quelques réflexions au sujet des modifications proposées.

A. Les avantages de l'attribution de l'appel à une chambre composée de trois juges ou conseillers

- Le principe selon lequel les affaires sont, en degré d'appel, traitées par trois juges ou conseillers, contribue dans une large mesure à la légitimité et à l'autorité dont la décision de cette juridiction « supérieure » doit être investie pour pouvoir critiquer et réformer une décision du juge « inférieur » de première instance.

Le fait que le jugement d'un juge de paix ou de police soit confirmé ou réformé par une chambre du tribunal de première instance composée de trois juges, confère davantage d'autorité et de légitimité au jugement rendu en appel, et a pour conséquence que le justiciable accepte celui-ci plus facilement. Bien entendu, il en va de même pour un arrêt de la cour d'appel qui confirme ou réforme un jugement.

Il convient d'éviter qu'un appel ne soit plus considéré comme la possibilité d'exposer à une juridiction « supérieure » ses griefs à l'encontre d'une première décision, mais uniquement comme un nouveau traitement de l'affaire par un « autre » juge. Cette perception aurait pour effet que la décision rendue en appel ne soit, aux yeux du justiciable, guère investie de davantage d'autorité que la décision rendue en première instance, et pourrait également entraîner une augmentation du nombre de pourvois en cassation contre ces décisions.

- Compte tenu de leur profiel et des exigences légales, les juges de paix et de police sont souvent des magistrats dotés d'une expérience professionnelle solide et de longue durée. Le fait que leurs décisions puissent être réformées par un juge unique du tribunal de première instance, le cas échéant moins expérimenté, n'est pas de nature à contribuer à l'autorité de la décision des juges de paix et de police, pas plus qu'à celle de la décision en appel.

- De gedachtenwisseling en intersubjectiviteit tijdens het beraad leiden tot kwaliteitsvollere en minder subjectieve beslissingen. Ook in Nederland wordt erkend dat de behandeling in “meervoudige kamers” de juridische kwaliteit bevordert en worden er daarom per rechtsgebied streefpercentages afgesproken voor “meervoudige afdoening”³.
- De behandeling van zaken in beroep door alleenzetelende rechters of raadsheren in plaats van door kamers met drie rechters of raadsheren zal leiden tot een grotere diversiteit en tot minder eenheid van rechtspraak. Ook dit zou kunnen leiden tot een toename van het aantal Cassatieberoepen. In beroep zou de rechtbank en het Hof daarom de mogelijkheid moeten hebben om zelf te beslissen dat een bepaalde belangrijke zaak of een zaak waarin principevragen aan de orde zijn, door een kamer met drie rechters of raadsheren dient te worden behandeld.
- In een kamer met drie rechters kunnen recent benoemde rechters de nodige ervaring opdoen en kan er ook aan kennisoverdracht worden gedaan.
- Het aantal kamers en zittingen van de rechtbanken van eerste aanleg en van de hoven van beroep zal aanzienlijk toenemen. Daarop is niets tegen en dat is trouwens het doel van het wetsontwerp, maar dit zal de werklast van het openbaar ministerie, dat in strafzaken ter zitting vertegenwoordigd dient te zijn, aanzienlijk verzwaren. De nood aan administratieve ondersteuning (griffiers, personeel) zal toenemen en het gevaar is reëel dat de bestaande infrastructuur (zittingszalen, bureaus) ontoereikend is.
- Artikel 211bis Sv., dat eenparigheid van stemmen vereist wanneer een vrijspraak in hoger beroep wordt hervormd tot een veroordeling of wanneer een straf in hoger beroep wordt verzwaaard, wordt dode letter wanneer de door de eerste beslissing opgelegde straf in beroep wordt behandeld door een alleenzetelend rechter of raadsheer.
- L'échange de vues et l'intersubjectivité au cours du délibéré permettent des décisions de plus grande qualité et de moindre subjectivité. Aux Pays-Bas, il est également reconnu que le traitement en « chambres collégiales » favorise la qualité juridique. Pour cette raison, des pourcentages à atteindre pour le « traitement collégial » sont convenus par ressort³.
- Le traitement d'affaires en degré d'appel par des juges ou conseillers uniques, et non plus par des chambres composées de trois juges ou conseillers, augmentera la diversité et réduira l'unité de la jurisprudence. Ce qui pourrait également entraîner une augmentation du nombre de pourvois en cassation. En appel, le tribunal et la cour devraient dès lors avoir la possibilité de décider eux-mêmes qu'une affaire importante ou une affaire qui pose des questions de principe doit être traitée par une chambre à trois juges ou conseillers.
- Dans une chambre à trois juges, les juges récemment nommés peuvent acquérir l'expérience nécessaire et un transfert de connaissances peut s'exercer.
- Le nombre de chambres et d'audiences des tribunaux de première instance et des cours d'appel augmentera considérablement. Rien ne s'y oppose et tel est d'ailleurs l'objectif de l'avant-projet, mais cette augmentation alourdira fortement la charge de travail du ministère public qui, en matière pénale, doit être représenté à l'audience. Le besoin de soutien administratif (greffiers, personnel) augmentera lui aussi et il y a un risque réel que l'infrastructure existante (salles d'audience, bureaux) ne soit pas suffisante.
- L'article 211bis C.I.Cr., qui requiert l'unanimité lorsque en appel un acquittement est réformé en condamnation ou une peine est aggravée, reste lettre morte lorsque la peine infligée par la première décision est traitée en degré d'appel par un juge unique ou un conseiller unique.

³ Jaarverslag Rechtspraak 2012, blz. 17 (<http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Publicaties-En-Brochures/Documents/Jaarverslagen/Jaarverslag-2012.pdf>)

B. De doeltreffendheid van de maatregel

Het wetsontwerp lijkt uit te gaan van de veronderstelling dat een alleenzetelend rechter evenveel zaken kan behandelen dan een kamer met drie rechters en dat drie alleenzetelend rechters bijgevolg drie keer zoveel zaken kunnen behandelen dan een kamer met drie rechters. Op eerste gezicht lijkt dit logisch, doch zo eenvoudig is het niet.

In een kamer met drie rechters worden de zaken verdeeld onder de rechters. De zitting en het beraad gebeuren uiteraard collegiaal. De voorbereiding van het dossier voor de pleitzitting en het opstellen van de ontwerpbeslissing na het sluiten van de debatten worden evenwel gedaan door de rechter aan wie de betrokken zaak werd toegekend. Mits een goede werkverdeling en –organisatie, waarin de kamervoorzitter een belangrijke rol dient te spelen, zal een kamer met drie rechters misschien minder zaken behandelen dan drie alleenzetelende rechters, maar niet in zo'n mate dat dit opweegt tegen de hierboven vermelde voordelen inzake legitimiteit, kwaliteit en objectiviteit.

C. Conclusie

De Hoge Raad stelt zich de vraag of het voordeel van deze maatregelen, dat enigszins overschat wordt door de regering, opweegt tegen de belangrijke nadelen ervan. De gerechtelijke achterstand bij de behandeling van zaken in hoger beroep en de trage rechtsgang kunnen beter met andere maatregelen worden aangepakt die minder afbreuk doen aan het gezag, de legitimiteit, de objectiviteit en de kwaliteit van de beslissingen in hoger beroep. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het beperken van het aantal hogere beroepen en het beter aflijnen van de opdracht van de rechters of raadsheren in beroep. In zijn meerjarenplan 2012-2016 heeft de Hoge Raad een project "Gerechtelijke achterstand II" opgenomen dat als doel heeft om zijn bevindingen uit 2003, bekendgemaakt tijdens het forum "Gerechtelijke achterstand, geen noodzakelijk kwaad", te actualiseren. De Hoge Raad neemt zich voor dit aspect in het kader van dit project te onderzoeken en voorstellen te formuleren.

--- --- ---

B. L'efficacité de la mesure

L'avant-projet semble supposer qu'un juge unique est en mesure de traiter autant d'affaires qu'une chambre composée de trois juges, et que trois juges uniques sont par conséquent à même de traiter trois fois plus d'affaires qu'une chambre à trois juges. Cela semble logique au premier abord, mais n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît.

Dans une chambre à trois juges, les affaires sont réparties entre les juges. Naturellement, l'audience et le délibéré ont lieu collégialement. Toutefois, la préparation du dossier pour l'audience de plaidoirie ainsi que la rédaction du projet de décision à la suite de la clôture des débats sont effectuées par le juge à qui l'affaire concernée a été attribuée. Moyennant une bonne répartition et une bonne organisation du travail, à l'égard desquelles le président de chambre doit jouer un rôle important, une chambre composée de trois juges traitera peut-être moins d'affaires que trois juges uniques, mais pas dans une telle mesure que cela contrebalance les avantages susmentionnés en matière de légitimité, qualité et objectivité.

C. Conclusion

Le Conseil supérieur pose la question de savoir si l'avantage inhérent à ces mesures, qui a été quelque peu surestimé par le gouvernement, fait le poids par rapport aux inconvénients importants qui leur sont propres. Il serait préférable de s'attaquer à l'arriéré judiciaire relatif au traitement d'affaires en appel et à la lenteur de la procédure au moyen d'autres mesures moins préjudiciables à l'autorité, la légitimité, l'objectivité et la qualité des décisions rendues en appel. Il est possible d'envisager, par exemple, de limiter le nombre d'appels et de mieux préciser la mission des juges ou des conseillers en degré d'appel. Le Conseil supérieur a repris dans son plan pluriannuel 2012-2016 un projet « Arriéré judiciaire II » qui a pour but d'actualiser ses constatations de 2003, rendues publiques au cours du forum « L'arriéré judiciaire n'est pas une fatalité ». Le Conseil supérieur se propose d'examiner cet aspect dans le cadre de ce projet et de formuler des propositions.

--- --- ---