

DE REDACTIE PRIVAAT

EEN VOORTGEZETTE HERVORMING VAN DE RECHTERLIJKE MACHT?

1. Een reeks belangrijke hervormingen van de rechterlijke macht — de oprichting van een Hoge raad van de Magistratuur, de wijziging van bevorderings- en benoemingsvoorwaarden voor magistraten en de inrichting van een federaal parket — worden eerlang aan het parlement voorgelegd. Over die hervormingen gaat het hier niet.

Deze korte bijdrage is gewijd aan een voortgezette hervorming van de rechterlijke macht, die vervat is in een voorstel van het Interuniversitair Centrum voor Gerechtelijk recht en dat betrekking heeft op „de inrichting van de hoven en rechtbanken en hun leden”. Het werd onlangs overgemaakt aan de (vorige) Minister van Justitie, met het oog op het vaststellen van een coherente globale visie op de toekomstige organisatie van de hoven en rechtbanken. Het voorstel van het Centrum moet, volgens de nota, een oplossing bieden op velerlei vlakken:

- op het vlak van de piramidale opbouw, en dit zowel geografisch als structureel;
- op het vlak van de groepering van de verschillende contentieux;
- op het vlak van de inzetbaarheid en de mobiliteit van de magistraten;
- op het vlak van de interne rationalisering van de rechtscolleges;
- op het vlak van de specialisatie van magistraten.

2. Met verwijzing naar het basisontwerp Ch. VAN REEPINGHEN⁽¹⁾ met betrekking tot de arrondissementsrechtbank, die alsdan de rechtbank van eerste aanleg, de correctionele rechtbank, de rechtbank van koophandel en de arbeidsrechtbank omvatte, wordt ook in dit voorstel uitgegaan van *de eenheid van rechtsmacht*, maar dan in een doorgedreven geografische en inhoudelijke integratie. In de arrondissementsrechtbank worden geïntegreerd: de rechtbank van eerste aanleg, de rechtbank van koophandel, de arbeidsrechtbank, de vrederegerechten

(1) Ch. VAN REEPINGHEN, „Verslag over de gerechtelijke hervorming”, Uitg. Belgisch Staatsblad, 1964, I.133 e.v.

en de politierechtbanken. Daaraan wordt toegevoegd, met verlating van de duale rechtsbedeling: het administratief contentieux en de beslechting van de fiscale geschillen en ook het militair contentieux en de tuchtprocedures kunnen worden overgeheveld. Het zogenaamde precontentieux — de minnelijke schikking en de rechtsbijstand — en de geschillen inzake arbitrage worden ook toebedeeld aan de arrondissementsrechtbank. Andere afdelingen van de arrondissementsrechtbank zijn bevoegd voor het kortgeding, het executiecontentieux, het bevoegdheids- en procedurecontentieux.

Intern worden de bevoegdheden van de verschillende afdelingen herverdeeld. Zo wordt al wat gezin en jeugd betreft, uit het civiel contentieux gelicht en samen met de bevoegdheden van de huidige jeugdrechtbank opgenomen in het gezinscontentieux — de familie-rechtbanken — zodat de vrederechters en de burgerlijke rechtbank daaromtrent niet meer bevoegd zouden zijn.

De bestaande te ruim geachte bevoegdheden van de vrederechters worden herzien, zodanig dat alle vonnissen van deze afdeling in eerste en laatste aanleg worden gewezen. De vrederechters blijven territoriaal gespreid, maar worden toch opgenomen in het organiek kader van de arrondissementsrechtbank.

Belangrijke uitgangspunten van het voorstel zijn de autonomie van de afdelingen, het behoud van de lekenrechters en mogelijk van beroeps-genoten in sommige afdelingen, het principe van de alleenrecht-sprekende rechter en van het optreden van het openbaar ministerie bij wege van rechtsvordering, vordering en advies.

Een andere grote innovatie is de inzetbaarheid van de mobiliteit van magistraten onder de vorm van tijdelijke mandaten, in functie van de behoeften. Tot daar dit summier overzicht.

In het voorstel worden de hervormingen (nog) niet verder doorgetrokken naar de Hoven van beroep en naar de hogere rechtscolleges, Hof van Cassatie en Raad van State.

3. Hierna volgen enkele bedenkingen, die afgesloten worden met enkele wensen.

Die bedenkingen zijn ingegeven noch door een corporatistische reflex, noch door „behoudsgezindheid”. Ze willen ook partieel zijn en enkel bijdragen tot de discussie over een fundamenteel waardevol concept. Ze betreffen drie aspecten van de voorgestelde hervorming: de plaats van de vrederechter-familierechter, het administratief contentieux en de verdere uitwerking van het voorstel.

4. De bevoegdheden van de vrederechters werden in het tijdperk na de invoering in 1967 van het Gerechtelijk Wetboek aanzienlijk uitgebreid. Naast de uitbreiding van de algemene bevoegdheid werden nieuwe bijzondere bevoegdheden toegevoegd. Voor dit alles zijn er zeker twee beweegredenen: de vrederechter staat dicht bij de rechtzoekende en de vrederechters hebben, algemeen gezien, geen achterstand in de afhandeling van hun zaken. In het voorliggende voorstel wordt het gezinscontentieux een afdeling van de grote arrondissementsrechtbank: alle jeugd-, gezins- en relatieconflicten worden haar toebedeeld; ze wordt de familierechtbank waarvoor sedert jaren door velen geijverd wordt. De vrederechters worden opgenomen in het organiek kader van de arrondissementsrechtbank, zij het dat zij territoriaal-kantonnaal blijven optreden. Deze voorstellen zijn wel erg verregaand en of ze concreet werkzaam zullen zijn is een open vraag: de vrederechters hebben door hun optreden en door hun rechtspraak bewezen „familierechters” te zijn, met een grote openheid en bereikbaarheid, terwijl in het voorstel in eerste aanleg en ook verzoening de verre grote, dus anonieme arrondissementsrechtbank zal optreden en in beroep, dat te dezen toch moet openstaan, de familiebetwistingen door de hoven van beroep zullen worden behandeld. Of de voorgestelde specialisatie daaraan kan verhelpen, is een andere onbekende.

5. Nog fundamenteler is de keuze met betrekking tot het administratief contentieux. De Raad van State werkt binnenkort sedert vijftig jaar. Door zijn omvangrijke activiteit terzake de rechtsbescherming van de burger tegenover de openbare besturen en de weerklank daarvan, bekleedt de afdeling administratie een belangrijke plaats in het rechtsbestel(2). Hij wordt veelal rechtstreeks door de verzoeker gevat en de vernietigingsarresten in eerste en laatste aanleg hebben gezag erga omnes, zij het dat de uitvoering problemen stelt. De laatste jaren worden gemiddeld 7 à 8000 zaken ingeleid; er bestaat wel een belangrijke achterstand, maar die lijkt te worden ingehaald.

De rechtsbescherming van de burger wordt ook nog door de gewone rechter bewerkstelligd (o.m. artikel 159 G.W., 1382 e.v. B.W., de rechtstreekse wettelijke bevoegdheden terzake onteigening, fiscale aangelegenheden enz.) en door andere administratieve rechters in allerlei domeinen, zulks met toepassing van artikel 145 G.W. Deze aanpak van de administratieve geschillenbeslechting opgebouwd in de loop der jaren, veelal door afzonderlijke wetten en nu ook decreten is

(2) Zie daarover de jaarverslagen en het kortelings te verschijnen *liber memorialis*.

alleszins onoverzichtelijk en niet coherent georganiseerd. Er werden pogingen gedaan tot gehele(3) of gedeeltelijke hervormingen(4) van het administratief contentieux(5).

Het voorliggende voorstel kiest resoluut voor het verlaten van het juridictioneel pluralisme en voor de invoering van het *jurisdictioneel monisme*(6).

Dit onderdeel van het voorstel is fundamenteel innoverend en belangrijk, door het verlaten van het traditioneel gegroeid pluralisme, door zijn juridisch-technische implicaties en door zijn praktische gevolgen. Een greep daaruit. Deze hervorming kan niet gerealiseerd worden zonder wijziging van de Grondwet (o.m. de artikelen 144, 145, 146, 160 en 161 G.W.). De toewijzing van het (volledige) administratief contentieux aan de afdelingen administratief contentieux van de grote arrondissementsrechtbanken veronderstelt de reorganisatie van het ganse bestaande administratief contentieux, op het niveau van de federale staat, de gewesten en gemeenschappen(7), om het in te passen in de monistische gerechtelijke organisatie. Ook al zou door de decentralisatie het aantal annulatieberoepen drastisch kunnen toenemen(8), toch lijkt de spreiding over 27 rechtbanken wellicht overdreven (zie de cijfers in nr. 5) en daar stelt zich dan ook het probleem van de specialisatie. Het belang daarvan kan ontkend worden(9), maar toch kan niet geloofwaardig worden dat er een fundamenteel andere benadering is van de bestuursgeschillen, tegenover die van de andere domeinen van het recht: ze worden vanuit een andere verhouding benadert — overheid-enkeling — op een andere wijze gevoerd, de

(3) Onder meer de wetsvoorstellen DE STAERCKE betreffende de hervorming van de rechtspleging inzake administratieve geschillen (Gedr. St. Kamer, 1962-63, nr. 479/1 en advies van de afdeling wetgeving *ibid*, nr. 479/2); het wetsvoorstel DE STAERCKE tot invoering van administratieve rechtbanken (Gedr. St. R., 1963-64, nr. 652/1); R. VANDEKERCKHOVE, *Geschillen van bestuur*. Hervorming van het administratief contentieux. Werknota 1976; het wetsvoorstel Cerexhe van 23 november 1989 tot oprichting van administratieve rechtbanken (Gedr. St. Sen., 1989-90, nr. 808/1); het verslag van de werkgroep „Instellingen van administratieve rechtbanken van eerste aanleg”, 10 januari 1996.

(4) Gerechtelijke hervormingen betreffende fiscale geschillen, de procedure voor de bestendige deputatie, de procedure met betrekking tot de afdeling administratie, enz.

(5) Een grondige studie daarvan wordt eerlang uitgegeven. Zie BERCKX, C. *Afbakening van de administratieve en juridictionele rechtshandeling. Een analyse van de administratieve rechtspraak in België*. Proefschrift U.I.A., 1997.

(6) Zie een vroeger „pleidooi” in die richting van P. VAN ORSHOVEN, „Administratieve rechtbanken? Ja of neen. Pleidooi voor een juridictioneel monisme”, *R.W.*, 1994-95, 897-908.

(7) Zie bijvoorbeeld het decreet VI. R., 28 april 1993 met betrekking tot het beroep tegen de beslissingen van de bestendige deputatie krachtens artikel 256 N.G.W. Het bestaande stedebouwcontentieux moet ook herzien worden.

(8) Wat het geval is geweest in het Groothertogdom Luxemburg en in Frankrijk na de oprichting van administratieve rechtbanken van eerste aanleg.

(9) P. VAN ORSHOVEN, *o.c.*, *R.W.*, 1994-94, 907, nr. 31.

gevolgen van vernietigingen verschillen van veroordelingen enz. Zeker kan de bevoegdheid van ieder van de 27 afdelingen contentieux niet die omvatten om algemene verordeningen van administratieve overheden waarvan de bevoegdheid *ratione loci* algemeen is — federaal, gewestelijk of communautair — te vernietigen, al ware het maar omdat de processen beslecht worden in eerste aanleg door een alleenrechtsprekende rechter. Zowel de bevoegdheid *ratione loci* als de toepassing van de taalwetgeving(10) kunnen in tal van gevallen problemen stellen. Dit alles ten titel van aanwijzing.

6. De hervorming mag ook niet beperkt blijven tot de grote arrondissementenrechtbank. Eens die stap gezet, moet de lijn doorgetrokken worden naar de hoven van beroep — waar nu al het fiscale contentieux bestaat — en naar het Hof van Cassatie, naar de Raad van State en zelfs naar het Arbitragehof. Zulks dringt zich te meer op daar de alleenrechtsprekende rechter in eerste aanleg de regel is. Vraag is dan of in het administratief contentieux, de rechtsgang niet langer zal zijn dan hij thans is in de Raad van State. Voor het monisme moet hier dan verwezen worden naar Nederland, waar het wel ingesteld is geworden, maar nog niet tot op het hoogste niveau, terwijl in Frankrijk, en in het Groothertogdom Luxemburg het dualisme in de laatste jaren uitgebouwd werd.

7. Uit wat voorafgaat volgt, dat de voorliggende ontwerp-tekst niet alleen een belangrijk document is uit hoofde van degenen van wie het uitgaat en degenen voor wie het bestemd is, mede in acht genomen de omstandigheden waarin het geformuleerd wordt, maar ook wegens het opzet, een mogelijke verdere hervorming van de gerechtelijke organisatie van dit land.

Het gaat echter om een basisschets die verder moet bestudeerd en uitgewerkt worden in acht genomen de verregaande conceptuele en praktische gevolgen. De enkele voorgaande beschouwingen tonen aan dat belangrijke rechtspolitieke opties moeten gedaan worden, zoals de vrederechter geen familierechter meer en de hervorming van het ganse administratief contentieux. Improvisatie te dezen moet uitgesloten worden. Ook partiële en opvolgende hervormingen kunnen niet. De inrichting van de „grote arrondissementenrechtbank” moet gevolgd worden door die van de hoven van beroep en verder: het ene sluit bij het andere aan. Een volledig uitgewerkt ontwerp zal aantonen

(10) Daarover de werknota van 10 januari 1996 geciteerd sub voetnoot (3).

of het allemaal zo kan en moet en of het ook werkzaam, efficiënt en haalbaar is.

Tevens moeten de onvermijdelijke overgangsregelingen uitgewerkt worden met betrekking tot de gerechtelijke organisatie en het administratief contentieus.

Tenslotte mogen de praktische en financiële implicaties niet onderschat worden: de bestaande (infra)structuren zijn zeker niet geschikt voor de grote arrondissementsrechtbanken. Meteen wordt de noodzaak van een goedwerkende magistratenschool voor vorming, scholing en herscholing van kennis en geestesgesteldheid duidelijk.

De omvang van de weerslag en het belang van het voorstel doen dan ook de vraag rijzen of het niet aangewezen is (een) Koninklijke Commissaris(sen) te benoemen die, zoals Ch. VAN REEPINGHEN en E. KRINGS het Gerechtelijk Wetboek van 1967 hebben voorbereid, deze hervorming in teksten giet(en), waarbij hij(ze) dan zoals zijn(hun) voorgangers deden voor ieder onderdeel beroep kan(kunnen) doen op zovele onderlegde theoretici en practici.

Een eerste opdracht van degene(n) die de opdracht aanvaard(en) zal alvast zijn: de vereiste grondwetsherziening voor te stellen.

Prof. em. G. BAETEMAN