

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

11 FEVRIER 1992

PROPOSITION DE LOI

**modifiant les articles 569, 573, 590, 617
et 1338 du Code judiciaire en vue de
relever la compétence *ratione summae*
du juge de paix ainsi que le montant
des demandes sur lesquelles il statue
en dernier ressort**

(Déposée par M. André Bourgeois)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'arriéré judiciaire a pris des proportions inquiétantes. D'aucuns vont jusqu'à l'assimiler à un « déni de justice qualifié », d'autres le considèrent comme un danger pour l'Etat de droit qui suppose, par définition, un droit d'accès effectif c'est-à-dire simple et rapide à la justice.

Afin de résorber l'arriéré existant et d'éviter que de telles situations se reproduisent à l'avenir, il faudra prendre une série de mesures considérables telles que l'adaptation des cadres du personnel, l'amélioration du statut, la formation et la formation permanente du personnel, la modernisation des instruments de travail, l'adaptation éventuelle des procédures...

En attendant, certaines mesures législatives plus ponctuelles peuvent elles aussi contribuer à résorber

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

11 FEBRUARI 1992

WETSVOORSTEL

**houdende wijziging van de artikelen
569, 573, 590, 617 en 1338 van het
Gerechtelijk Wetboek tot verruiming
van de bevoegdheden *ratione summae*
van de vrederechter en tot verhoging
van het bedrag van de vorderingen
die bij vonnis in laatste aanleg
worden gewezen**

(Ingediend door de heer André Bourgeois)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De gerechtelijke achterstand heeft in België onrustwekkende dimensies aangenomen. Sommigen spreken zelfs van een « gekwalificeerde vorm van rechtsweigering », anderen zien in die achterstand een gevaar voor de rechtsstaat, die per definitie een recht op effectieve, dit wil zeggen eenvoudige en snelle toegang tot de rechter veronderstelt.

Het wegwerken van de achterstand die reeds bestaat en het voorkomen van gelijkaardige situaties in de toekomst zal een geheel van verregaande maatregelen vergen, onder meer de aanpassing van de personeelsformaties, de verbetering van het statuut, de opleiding en de permanente vorming van het personeel, de modernisering van de werkmiddelen, en eventueel ook aanpassingen van procedurebepalingen...

Intussen kunnen ook kleine ingrepen op wetgevend vlak een bijdrage leveren tot het wegwerken van de

(*) Première session de la législature n° 48.

(*) Eerste zitting van de legislatuur n° 48.

l'arrière. C'est de cette conception que procède la présente proposition de loi.

Elle tend en effet à réduire dans une certaine mesure l'encombrement des tribunaux de première instance et à atténuer le phénomène du « goulet d'étranglement » au niveau des cours d'appel par le relèvement de la compétence *ratione summae* du juge de paix ainsi que par une limitation des possibilités d'appel en matière civile et commerciale.

*
* *

La présente proposition poursuit toutefois également un objectif d'une portée plus large, qui est la revalorisation des justices de paix en tant que base de la pyramide judiciaire. Les justices de paix et les tribunaux de police sont proches de la population, accessibles et les procédures sont généralement rapides et peu compliquées. Il n'y a que devant les juges de paix que les parties osent encore comparaître en personne et les procédures de conciliation sont encore courantes.

Il est essentiel, dans un régime démocratique, que les instances judiciaires demeurent aisément accessibles aux citoyens. Pour atteindre cet objectif, il faut impérativement disposer d'un réseau suffisamment large de justices de paix et de tribunaux de police, dont les greffes soient facilement accessibles aux justiciables.

Par le passé, les réformes de l'appareil judiciaire ont généralement été réalisées au détriment de la base de la pyramide judiciaire : des justices de paix ont été supprimées ou fusionnées, des tribunaux de police ont été supprimés et transférés au niveau de l'arrondissement. En matière de personnel également, seuls les cours d'appel et les tribunaux de première instance ont bénéficié d'extensions de cadre. La tendance générale a été de centraliser toujours davantage et de rendre de plus en plus malaisé l'accès des justiciables aux instances judiciaires, ce qui a eu pour effet de réduire le service direct des greffes, d'augmenter l'appréhension des justiciables vis-à-vis des instances judiciaires et de les éloigner de ces dernières.

A l'avenir, les réformes de l'appareil judiciaire devraient être axées prioritairement sur la base : il faut créer un réseau plus étendu de justices de paix et de tribunaux de police facilement accessibles, disposant de compétences plus étendues et dont les greffes aient un cadre complet et disposent d'équipements modernes permettant le traitement efficace et rapide des affaires.

La mise en place, au niveau cantonal d'une infrastructure judiciaire de base bien équipée permettra également, à brève échéance, d'évaluer les besoins réels au niveau des arrondissements judiciaires et d'éviter ainsi de réaliser des investissements qui ne se justifient pas.

Compte tenu de l'évolution dans certaines régions et de l'augmentation du volume de travail, il pourrait éventuellement s'avérer souhaitable de scinder des

achterstand. Het onderhavig voorstel moet dan ook in dit licht beoordeeld worden.

Door een uitbreiding van de bevoegdheid *ratione summae* van de vrederechter en door een beperking van de beroepsmogelijkheden in burgerlijke en handelszaken poogt het voorstel de overbelasting van de rechtbanken van eerste aanleg en het gekende « flessenhals »-fenomeen op het niveau van de hoven van beroep in enige mate te milderen.

*
* *

Het voorstel heeft echter ook een meer verregaande bedoeling : de herwaardering van de vredegerechten als basis van de gerechtelijke pyramide. De vredegerechten en de politierechtbanken staan dicht bij de bevolking, ze zijn goed bereikbaar, werken meestal vlug en volgens weinig ingewikkelde procedures. Alleen voor de vrederechters durven de partijen het nog aan om in persoon te verschijnen en wordt de procedure van verzoening nog in ruime mate toegepast.

Een goede bereikbaarheid van de gerechtelijke instanties blijft essentieel voor een democratisch rechtsbestel. Dit kan best gerealiseerd worden op het kantonale niveau met een voldoende ruim net van vredegerechten en politierechtbanken en hun griffiediensten, die voor de rechtsonderhorigen goed bereikbaar zijn.

In het verleden zijn de hervormingen van het gerechtelijk apparaat meestal gebeurd ten laste van de basis van de gerechtelijke pyramide : vredegerechten werden afgeschaft of samengevoegd, politierechtbanken werden opgeheven en naar het arrondissementeel niveau verschoven. Ook de kaderuitbreidingen gebeurden alleen op niveau van de hoven van beroep en in de rechtbanken van eerste aanleg. Dit alles in een trend naar steeds grotere centralisatie en minder goede bereikbaarheid voor de rechtsonderhorigen met als gevolg : minder directe service vanwege de griffiediensten, verhoging van de drempelvrees en vervreemding van de rechtsonderhorige tegenover de rechtsprekende instanties.

Hervormingen van het gerechtelijk apparaat dienen in de toekomst van de basis uit te vertrekken : een ruimer net goed bereikbare vredegerechten en politierechtbanken met een ruimere bevoegdheid en met goed bezette en modern uitgeruste griffiediensten voorzien van de nodige apparatuur voor een doeltreffende en snelle behandeling der zaken.

Een doeltreffend uitgeruste kantonale basis van de gerechtelijke pyramide zal na korte tijd ook toelaten de werkelijke behoeften op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen te evalueren en aldus wellicht overdreven investeringen op dit niveau te kunnen vermijden.

Rekening houdend met de evolutie in bepaalde regio's en de groei van de werk volumes zouden aldus eventueel splitsingen en zelfs heroprichtingen van

justices de paix et des tribunaux de police, voire d'en recréer là où ils avaient été précédemment supprimés.

1. L'extension de la compétence du juge de paix

Aux termes de l'article 590, 1°, du Code judiciaire, le juge de paix a une compétence résiduaire en ce qui concerne toutes les demandes en matière civile et commerciale dont le montant n'excède pas 50 000 francs. Le montant de 50 000 francs a été inséré par la loi du 29 novembre 1979 (*Moniteur belge* du 22 décembre 1979), notamment en raison du fait que le montant maximum de 25 000 francs qui avait été fortement érodé par suite de l'inflation, risquait de restreindre la compétence du juge de paix et de surcharger les tribunaux de première instance.

Au cours de la discussion en commission de la Justice de la Chambre, le Ministre de la Justice de l'époque avait annoncé qu'après quelques années d'expérience, on pourrait revoir ce montant en connaissance de cause.

Jusqu'à ce jour, cette modification n'a toutefois pas été apportée. Il est dès lors hautement souhaitable d'adapter les montants.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 novembre 1979, les prix à la consommation ont augmenté d'environ 70 % (indice de novembre 1979 : 136,26; indice d'octobre 1990 : 226,27).

Le relèvement à 100 000 francs du montant maximum des demandes dont connaît le juge de paix correspond dès lors à l'évolution des prix.

Cette adaptation, combinée à un relèvement du montant minimum pour pouvoir aller en appel, permettrait en outre de réduire le volume de travail des tribunaux de première instance et de commerce ainsi que, dans un deuxième temps, des cours d'appel.

Au reste, les procédures devant les justices de paix sont beaucoup plus rapides et plus simples, on peut y consacrer davantage de temps aux procédures de conciliation, les frais de procédure y sont en général moins élevés, l'administration de la justice y est plus rapide et plus simple et les justiciables hésitent beaucoup moins à franchir le seuil de ces juridictions.

Différents milieux sont d'ailleurs favorables à une telle adaptation, notamment le procureur général près la Cour de cassation, M. E. Krings, la Fédération royale des greffiers en chef des justices de paix et des tribunaux de police, le président de l'Union des juges de paix, etc.

Il faut d'autre part éviter que les justices de paix soient surchargées par suite d'une modification trop importante; un tel surcroît de travail aurait pour seul effet de déplacer l'arriéré vers les juridictions inférieures. Une extension accrue des compétences des justices de paix et des tribunaux de police est indispensable si l'on veut décentraliser au maximum ces instances judiciaires et élargir autant que possible la base de la pyramide judiciaire. Il faut toutefois que les implications éventuelles d'une telle extension soient

vredegerechten en politierechtbanken kunnen aangewezen zijn.

1. De verruiming van de bevoegdheid van de vrederechter

Op grond van artikel 590, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek neemt de vrederechter residuaire kennis van alle vorderingen in burgerlijke en handelszaken waarvan het bedrag 50 000 frank niet te boven gaat. Het bedrag 50 000 frank werd ingevoegd bij wet van 29 november 1979 (*Belgisch Staatsblad* van 22 december 1979), onder meer omdat door de hoge inflatie tussen 1967 en 1979 het maximumbedrag van 25 000 frank tot een ernstige uitholling van de bevoegdheid van de vrederechter en een overbelasting van de rechtbanken van eerste aanleg dreigde te leiden.

Tijdens de bespreking in de Kamercommissie voor Justitie werd door de toenmalige minister van Justitie aangekondigd dat men na een paar jaar ervaring met kennis van zaken het bedrag zou kunnen herzien.

Tot op heden werd evenwel geen dergelijke wijziging doorgevoerd. Het is dan ook hoogst wenselijk de bedragen aan te passen.

Sinds de inwerkingtreding van de wet van 29 november 1979 zijn de consumptieprijsen met ongeveer 70 % gestegen (index november 1979 : 136,26; index oktober 1990 : 226,27).

Het optrekken van de bevoegdheidsdrempel van de vrederechter tot 100 000 frank beantwoordt bijgevolg aan de evolutie van de prijzen.

Tevens moet uit deze aanpassing, gekoppeld aan een verhoging van de drempel om in hoger beroep te gaan, een verlichting van de werkvolumes van de rechtbanken van eerste aanleg en koophandel en in tweede orde van de hoven van beroep voortvloeien.

Ten slotte is het zo dat de procedures voor de vredegerichten veel sneller en eenvoudiger verlopen, dat er ruimte wordt geboden voor verzoeningsprocedures, dat de procedurekosten er meestal lager liggen, de rechtsbedeling er eenvoudiger en sneller verloopt en de drempel voor de rechtzoekende veel lager ligt.

Een dergelijke aanpassing wordt trouwens gesteund in diverse kringen, zo onder meer door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, E. Krings, door de Koninklijke federatie van hoofdgriffiers van de vredegerichten en politierechtbanken, de voorzitter van de Unie van vrederechters en andere.

Anderzijds mogen de vredegerichten niet overbelast worden door een te verregaande aanpassing; dit zou enkel tot een verschuiving van de achterstand naar de lagere rechtscolleges aanleiding geven. In het licht van een maximale decentralisatie van de vredegerichten en politierechtbanken en in het kader van een maximale uitbouw van de basis van de gerechtelijke pyramide is een verdergaande uitbreiding van de bevoegdheden van deze rechterlijke instanties onontbeerlijk. Daartoe is evenwel vereist dat de eventueel

examinées et que celle-ci s'accompagne par ailleurs d'une extension des cadres du personnel.

La présente proposition de loi doit dès lors être considérée comme un premier pas vers une décentralisation des instances judiciaires par l'extension des compétences des justices de paix et des tribunaux de police.

2. Relèvement du montant déterminant le dernier ressort

En vertu de l'article 617 du Code judiciaire, les jugements du tribunal de première instance, du tribunal de commerce et du juge de paix qui statuent sur une demande dont le montant ne dépasse pas 15 000 francs sont rendus en dernier ressort.

Ce montant de 15 000 francs a été fixé par la loi du 29 novembre 1979 et n'a plus été modifié depuis.

La présente proposition de loi prévoit de porter ce montant à 20 000 francs. Cette adaptation est inférieure à l'augmentation de l'indice des prix à la consommation au cours de la période 1979-1990. Une indexation complète poserait le montant en question à 25 000 francs.

Cet ajustement limite vraisemblablement à la résorption de l'arriéré judiciaire puisqu'elle limitera le nombre d'appels et tient par ailleurs compte du fait que le produit du recours à ce moyen de droit est généralement marginal, eu égard au coût de la procédure.

En conservant une portée modeste, la modification proposée ne néglige en outre nullement l'importance qu'un petit litige peut malgré tout revêtir pour certaines personnes.

Signalons incidemment que le système du Code judiciaire, selon lequel l'appel peut être interjeté dans tous les cas (abstraction faite de quelques rares exceptions), ainsi que le seuil de 15 000 francs (qui n'en est en fait pas un) sont considérés par le procureur général près la Cour de cassation, E. Krings, comme une invitation à user de ce moyen comme manœuvre dilatoire.

La présente proposition de loi doit une fois encore être considérée comme une incitation à procéder à une évaluation de l'usage qui est fait de cette voie de droit. Nous estimons cependant que des modifications plus importantes nécessiteraient une approche plus fondamentale, non seulement de l'opportunité de garantir « un droit à une deuxième instance », mais aussi du système du juge unique et du recrutement de la formation et de la formation permanente des magistrats.

Nous souhaitons dès lors que la présente proposition constitue l'amorce d'une discussion approfondie sur ces sujets.

onverwachte implicaties van een dergelijke uitbreiding worden nagegaan en dat anderzijds op dit niveau hieraan onvermijdelijk een uitbreiding van de personeelsformaties verbonden zijn.

Dit voorstel moet dan ook beschouwd worden als een eerste stap naar een decentralisatie van de rechterlijke instanties door een uitbreiding van de bevoegdheden van vrederechters en politierechtbanken.

2. Verhoging van het bedrag dat de laatste aanleg bepaalt

Op grond van artikel 617 van het Gerechtelijk Wetboek worden de vonnissen van de rechtbank van eerste aanleg, de rechtbank van koophandel en de vrederechter, waarbij uitspraak wordt gedaan over een vordering waarvan het bedrag 15 000 frank niet overschrijdt, in laatste aanleg gewezen.

Dit bedrag van 15 000 frank werd vastgesteld bij wet van 29 november 1979 en is sindsdien ongewijzigd gebleven.

Dit voorstel beoogt het bedrag op 20 000 frank vast te stellen. Deze aanpassing is lager dan de stijging van het indexcijfer der kleinhandelsprijzen in de periode 1979-1990. Een volledige indexering zou een verhoging tot minstens 25 000 frank betekend hebben.

Enerzijds zal deze beperkte wijziging waarschijnlijk een bijdrage leveren tot een inperking van de gerechtelijke achterstand door het aantal beroepen te beperken en houdt tevens rekening met de meestal « marginale » opbrengst van een aanwending van dit rechtsmiddel — gelet op de kosten van de procedure.

Anderzijds wordt door het « bescheiden » karakter van de wijziging niet voorbijgegaan aan het belang dat een klein geschil voor sommige mensen toch kan hebben.

Terloops mag worden vermeld dat het systeem van het Gerechtelijk Wetboek dat hoger beroep heeft opgesteld in alle gevallen (enkele zeldzame uitzonderingen buiten beschouwing gelaten) en de drempel van 15 000 frank (die er in feite geen is) door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, E. Krings worden bestempeld als « een uitnodiging om dat rechtsmiddel dilatorisch aan te wenden ».

Opnieuw moet dit voorstel worden beschouwd als een aanzet tot een evaluatie van het gebruik dat van dit rechtsmiddel wordt gemaakt. Meer ingrijpende beperkingen vereisen ons inziens evenwel niet alleen een meer fundamentele benadering van de wenselijkheid een « recht op een tweede aanleg » te waarborgen, maar ook van het stelsel van de alleerechtsprekende rechter en van de recrutering, de opleiding en de permanente vorming van de magistraten.

Het is dan ook onze wens dat dit voorstel de aanzet zou kunnen vormen tot een grondige discussie ter zake.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

A l'article 569, premier alinéa, 7°, du Code judiciaire, le montant de « vingt-cinq mille francs » est remplacé par le montant de « 100 000 francs ».

Art. 2

A l'article 573, premier alinéa, 2°, du même Code, modifié par la loi du 29 novembre 1979, le montant de « 50 000 francs » est remplacé par le montant de « 100 000 francs ».

Art. 3

A l'article 590, premier alinéa, du même Code, modifié par la loi du 29 novembre 1979, le montant de « 50 000 francs » est remplacé par le montant de « 100 000 francs ».

Art. 4

A l'article 617, premier alinéa, du même Code, modifié par la loi du 29 novembre 1979, le montant de « 15 000 francs » est remplacé par le montant de « 20 000 francs ».

Art. 5

A l'article 1338, premier alinéa, du même Code, modifié par la loi du 29 novembre 1979, le montant de « cinquante mille francs » est remplacé par le montant de « cent mille francs ».

Art. 6

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} février 1993.

31 janvier 1992.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

In artikel 569, eerste lid, 7° van het Gerechtelijk Wetboek wordt het getal « vijftigduizend » vervangen door het getal « honderdduizend ».

Art. 2

In artikel 573, eerste lid, 2° van hetzelfde Wetboek, gewijzigd bij wet van 29 november 1979, wordt het getal « vijftigduizend » vervangen door het getal « honderdduizend ».

Art. 3

In artikel 590, eerste lid, van hetzelfde Wetboek, gewijzigd bij wet van 29 november 1979, wordt het getal « vijftigduizend » vervangen door het getal « honderdduizend ».

Art. 4

In artikel 617, eerste lid, van hetzelfde Wetboek, gewijzigd bij wet van 29 november 1979, wordt het getal « 15 000 » vervangen door het getal « twintigduizend ».

Art. 5

In artikel 1 338, eerste lid, van hetzelfde Wetboek, gewijzigd bij wet van 29 november 1979, wordt het getal « vijftigduizend » vervangen door het getal « honderdduizend ».

Art. 6

Deze wet treedt in werking op 1 februari 1993.

31 januari 1992.

A. BOURGEOIS