

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1993-1994

30 MAI 1994

Projet de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES DES INSTITUTIONS
PAR M. VANDENBERGHE

REMARQUE PREALABLE DU RAPPORTEUR

La Commission de Révision de la Constitution et des Réformes des institutions devait se prononcer sur deux projets de loi du Gouvernement relatifs à la Cour d'arbitrage, à savoir le projet de loi spéciale mentionné ci-dessus et le projet de loi modifiant la loi du 6 janvier 1989 relative aux traitements et pensions des juges, des référendaires et des greffiers de la Cour d'arbitrage (doc. Sénat n° 1083-1, 1993-1994).

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Swaelen, président, Arts, Benker, Happart, Lallemand, Lozie, Seeuws, Stroobant et Vandenberghe, rapporteur.
2. Membres suppléants : MM. De Seranno, Didden, Loones, Mme Maximus et M. Pataer.
3. Autre sénateur : M. Desmedt.

R. A 16596

Voir :

Document du Sénat :

1082-1 (1993-1994) : Projet de loi spéciale.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1993-1994

30 MEI 1994

Ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN DE HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER VANDENBERGHE

VOORAFGAANDE OPMERKING VAN DE RAPPORTEUR

De Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen diende zich uit te spreken over twee ontwerpen van wet van de Regering betreffende het Arbitragehof, namelijk het in hoofding vermelde ontwerp van bijzondere wet en het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 6 januari 1989 betreffende de wedden, pensioenen van de rechters, de referendarissen en de griffiers van het Arbitragehof [Gedr. St. Senaat nr. 1083-1 (1993-1994)].

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Swaelen, voorzitter, Arts, Benker, Happart, Lallemand, Lozie, Seeuws, Stroobant en Vandenberghe, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : de heren De Seranno, Didden, Loones, mevr. Maximus en de heer Pataer.
3. Andere senator : de heer Desmedt.

R. A 16596

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

1082-1 (1993-1994) : Ontwerp van bijzondere wet.

Etant donné le lien unissant ces deux projets de loi, le Premier ministre les a présentés conjointement dans une même introduction. Toutefois, pour la discussion des articles et les votes du projet de loi mentionné en dernier lieu, on se reportera au rapport fait par le même rapporteur sur ledit projet (doc. Sénat n° 1083-2, 1993-1994).

EXPOSE INTRODUCTIF DU PREMIER MINISTRE

La Cour d'arbitrage fut créée le 29 juillet 1980 par l'insertion d'un article 107^{ter} dans la Constitution. Cette cour introduisait un concept novateur dans l'histoire du droit belge. Avant la création de la Cour d'arbitrage, le législateur était tout-puissant : aucune juridiction ne pouvait en effet vérifier si les lois promulguées par le législateur étaient conformes à la Constitution. La mise en place de la Cour d'arbitrage a modifié cet état de choses : à partir de ce moment-là, une juridiction autonome pouvait, d'une part, vérifier si les lois, décrets et ordonnances étaient conformes à la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les communautés et régions et, d'autre part, annuler ces mêmes lois, décrets et ordonnances du chef d'un dépassement de compétence.

L'article 107^{ter} de la Constitution n'a été mis en application que trois années plus tard, plus particulièrement par la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage. Ensuite, il a encore fallu un an avant que la Cour d'arbitrage ne fût définitivement installée, à la date du 1^{er} octobre 1984.

Au moment de son installation, la Cour comptait douze juges, deux greffiers et au maximum dix référendaires.

En 1989, la nouvelle loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage a augmenté le nombre des référendaires de quatre unités. Le nombre des juges et des greffiers restait, lui, inchangé, quoique la révision de la Constitution du 15 juillet 1988 eût étendu les compétences de la Cour d'arbitrage aux principes d'égalité et de non-discrimination (tels que définis aux actuels articles 10 et 11 de la Constitution), ainsi qu'à la liberté de et du droit à l'enseignement (tels que réglés par l'actuel article 24 de la Constitution).

L'importance de cet élargissement des compétences de la Cour ne saurait être sous-estimée. A titre d'exemple, je puis vous faire observer que 68 p.c. des arrêts rendus par la Cour d'arbitrage en 1992 portent sur la nouvelle compétence en matière d'égalité et d'enseignement (notamment les articles 10, 11 et 24 de la Constitution) contre 32 p.c. pour les conflits de compétence (Bourtembourg, J., Quertainmont, Ph., Uyttendaele, M. et Vandernacht, P., « Chronique de jurisprudence. La Cour d'arbitrage en 1991-1992

Gelet op de samenhang tussen beide ontwerpen van wet werden zij samen ingeleid door de Eerste minister. Voor de artikelsgewijze bespreking en de stemmingen van het laatstvermelde ontwerp van wet wordt evenwel verwezen naar het verslag van dezelfde rapporteur over de bespreking van dat ontwerp [Gedr. St. Senaat nr. 1083-2 (1993-1994)].

INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE EERSTE MINISTER

Op 29 juli 1980 werd door de invoeging van artikel 107^{ter} in de Grondwet het Arbitragehof opgericht. Het Arbitragehof was een *novum* in de Belgische rechtsgeschiedenis. Tot dan was de wetgever almachtig: zijn wetten konden niet naar hun grondwettigheid worden getoetst door enig rechtscollege. Met het Arbitragehof kwam hierin verandering: voortaan zou een onafhankelijk rechtscollege wetten, alsook decreten en later ordonnances toetsen aan de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten en deze zelfs vernietigen wegens bevoegdheidsoverschrijding.

Pas drie jaar later werd artikel 107^{ter} van de Grondwet uitgevoerd, namelijk door de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof. Vervolgens duurde het nog meer dan een jaar vooraleer het Arbitragehof, meer bepaald op 1 oktober 1984, werd geïnstalleerd.

Het Hof telde toen 12 rechters, 2 griffiers en ten hoogste 10 referendarissen.

In 1989 werd door de nieuwe bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, het aantal referendarissen verhoogd met 4 eenheden. Het aantal rechters en griffiers bleef onveranderd, hoewel de grondwetsherziening van 15 juli 1988 de bevoegdheid van het Arbitragehof substantieel heeft uitgebreid tot het gelijkheidsprincipe en het principe van non-discriminatie (zoals bepaald in de huidige artikelen 10 en 11 van de Grondwet), alsook tot de vrijheid van en het recht op onderwijs (zoals geregeld in het huidige artikel 24 van de Grondwet).

Deze bevoegdheidsuitbreiding mag niet onderschat worden. Zo hebben bijvoorbeeld 68 pct. van de arresten geveld door het Arbitragehof in 1992 betrekking op de nieuwe bevoegdheid inzake gelijkheid en onderwijs (namelijk de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet) en 32 pct. ervan op bevoegdheidsconflicten (Bourtembourg, J., Quertainmont, Ph., Uyttendaele, M. en Vandernacht, P., « Chronique de jurisprudence. La Cour d'arbitrage en 1991-1992 (première partie) », *Administration publique (trimes-*

(première partie) », *Administration publique (trimestriel)*, 1993 (231, 232). Rappelons, pour être complet, qu'en vertu de l'article 142 de la Constitution, la loi peut étendre la compétence de la Cour d'arbitrage à d'autres articles constitutionnels.

Malgré l'élargissement substantiel des compétences, la Cour d'arbitrage parvient toujours à rendre ses arrêts en temps utile, c'est-à-dire dans un délai d'un an et demi, ce délai d'ordre étant prescrit par l'article 109 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

J'estime dès lors qu'il convient de rendre hommage à la Cour d'arbitrage pour cet excellent travail. Elle fêtera par ailleurs le dixième anniversaire de son installation effective au 1^{er} octobre de cette année. Il convient de dire que la Cour d'arbitrage s'est avérée être depuis 1985 non seulement l'une des innovations les plus importantes de la réforme de l'Etat, mais aussi l'une des plus positives.

Cet automne, le greffier francophone quittera toutefois la cour pour prendre sa retraite.

Dès le 3 décembre 1992, la Cour d'arbitrage — qui est prévoyante, comme il sied à un *bonus pater familias* — s'est adressée au ministre de la Justice, afin de lui demander quels candidats entraient objectivement en ligne de compte pour la succession dudit greffier.

Après une enquête approfondie, le ministre de la Justice a fait savoir à la Cour qu'il n'existe aucun candidat potentiel satisfaisant aux conditions de nomination et pouvant remplacer le greffier francophone.

En tant que pouvoir législatif, il nous incombe de veiller à ce que la Cour d'arbitrage dispose du personnel qualifié requis pour pouvoir faire honneur, également à l'avenir, à l'excellente réputation qui est la sienne actuellement.

En étroite concertation avec elle, le Gouvernement a abouti à la conclusion qu'il convenait, à cette fin, d'adapter les conditions de nomination à la fonction de greffier. Cette adaptation est donc soumise à votre examen dans le projet de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Actuellement, l'article 41 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage (à l'instar d'ailleurs de son prédécesseur, l'article 27 de la loi du 28 juin 1983) impose quatre conditions de nomination à la fonction de greffier, à savoir :

- être âgé de trente-cinq ans;
- être docteur ou licencié en droit;
- avoir exercé pendant un an au moins la fonction de greffier au Conseil d'Etat, dans une cour ou un tribunal;

triel), 1993, (231, 232). Volledigheidshalve dient eraan te worden herinnerd dat de bevoegdheid van het Arbitragehof overeenkomstig artikel 142 van de Grondwet bij wet tot andere grondwetsartikelen kan worden uitgebreid.

Niettegenstaande deze belangrijke bevoegdheidsuitbreiding, slaagt het Arbitragehof erin om steeds tijdig zijn arresten te vellen, namelijk gemiddeld binnen een periode van anderhalf jaar, wat precies overeenstemt met de termijn van orde voorgeschreven door artikel 109 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Dit verdient ongetwijfeld een eresaluut voor het Arbitragehof dat trouwens op 1 oktober van dit jaar precies 10 jaar effectief zal bestaan. Het dient te worden gezegd dat het Arbitragehof niet alleen een van de belangrijkste innovaties gebleken is van de staatshervorming sedert 1985, maar ook een zeer positieve.

Dit najaar zal echter de Franstalige griffier het Arbitragehof verlaten om zijn pensioenrechten op te nemen.

Het Arbitragehof — vooruitziend, zoals het een *bonus pater familias* past —, heeft zich daarom reeds op 3 december 1992 tot de minister van Justitie gericht met de vraag wie objectief in aanmerking zou kunnen komen voor de opvolging van de Franstalige griffier.

Na grondig onderzoek heeft de minister van Justitie het Hof laten weten dat er geen enkele potentiële kandidaat is die aan de benoemingsvoorwaarden voldoet om de Franstalige griffier te vervangen.

Als wetgevende macht is het thans onze taak om ervoor te zorgen dat het Arbitragehof over het vereiste personeel met de nodige kwalificaties beschikt om zijn huidige goede reputatie ook in de toekomst te kunnen hoog houden.

In nauwe samenspraak met het Arbitragehof, is de Regering tot de slotsom gekomen dat daartoe de benoemingsvoorwaarden voor de functie van griffier moeten worden aangepast. Deze aanpassing wordt u thans ter bespreking voorgelegd in het ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Momenteel legt artikel 41 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof (net zoals trouwens zijn voorganger, namelijk artikel 27 van de wet van 28 juni 1983) vier benoemingsvoorwaarden op voor de functie van griffier, namelijk :

- 35 jaar oud zijn;
- doctor of licentiaat in de rechten zijn;
- ten minste één jaar het ambt van griffier bij de Raad van State, in een hof of in een rechtbank hebben uitgeoefend;

— justifier d'une connaissance suffisante de l'autre langue nationale.

La troisième condition, liée à la deuxième et à la quatrième, explique pourquoi un nombre aussi restreint de personnes satisfont aux conditions de nomination.

Point n'est besoin de démontrer que pour assurer le bon fonctionnement de la Cour d'arbitrage, les greffiers doivent être juristes et posséder également une connaissance suffisante de l'autre langue nationale.

La troisième condition peut quant à elle faire l'objet d'une adaptation. Il est dès lors proposé de modifier la troisième condition, plus particulièrement en élargissant les catégories de fonctions permettant l'accès à la fonction de greffier à la Cour d'arbitrage. En raison de la proposition de modification, la fonction de greffier n'y sera plus réservée, comme c'est le cas actuellement, aux seuls greffiers au Conseil d'Etat, dans une cour ou dans un tribunal. Les fonctions de référendaire à la Cour d'arbitrage, d'auditeur adjoint, de référendaire adjoint, ainsi que de magistrat dans une cour ou dans un tribunal seront elles aussi prises en compte. Il est également conseillé de porter à deux ans l'ancienneté de service fixée à un an actuellement.

En raison de cette extension de la troisième condition de nomination, il convenait d'adapter la quatrième condition: il est normal, en effet, que les examens par lesquels les magistrats dans les cours et tribunaux et les greffiers au Conseil d'Etat peuvent justifier de leur connaissance de l'autre langue nationale puissent apporter la preuve que ceux-ci satisfont à la quatrième condition de nomination à la fonction de greffier à la Cour d'arbitrage.

Il convenait, dans le même temps, de rendre la fonction de greffier à la Cour d'arbitrage plus attractive sur le plan financier. La proposition formulée dans le projet de loi modifiant la loi du 6 janvier 1989 relative aux traitements et pensions des juges, des référendaires et des greffiers de la Cour d'arbitrage prévoit dès lors une augmentation salariale, qui octroie aux greffiers le même statut pécuniaire que celui des référendaires à la cour.

Le Gouvernement estime toutefois que cette augmentation salariale ne peut porter préjudice à son plan dit « Plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale ». Attendu que ce plan interdit toute augmentation salariale jusqu'au 31 décembre 1996 inclus, le Gouvernement propose de ne faire entrer en vigueur cette augmentation salariale pour les greffiers à la Cour d'arbitrage qu'à partir du 1^{er} janvier 1997.

— het bewijs te hebben geleverd van een voldoende kennis van de tweede landstaal.

De derde voorwaarde, in combinatie met de tweede en de vierde, is de reden waarom zo weinigen aan de benoemingsvoorwaarden voldoen.

Het hoeft geen betoog dat voor de goede werking van het Arbitragehof de griffiers zowel jurist dienen te zijn als een voldoende kennis van de andere landstaal dienen te hebben.

Er is echter wel ruimte om de derde voorwaarde aan te passen. Daarom wordt voorgesteld om de derde voorwaarde te wijzigen, meer bepaald door de categorieën van ambten die toegang hebben tot het ambt van griffier bij het Arbitragehof uit te breiden. Door de voorgestelde wijziging zullen aldus niet meer alleen, zoals thans het geval is, de griffiers bij de Raad van State of in een hof of een rechtbank griffier bij het Arbitragehof kunnen worden. Ook de ambten van referendaris bij het Arbitragehof zelf, van adjunct-auditeur of adjunct-referendaris bij de Raad van State, alsook van magistraat in een hof of een rechtbank zullen, zoals voorgesteld, in aanmerking kunnen komen. Tegelijk is het wel raadzaam om de huidige minimum dienstanciënniteit van 1 jaar op 2 jaar te brengen.

Door deze uitbreiding van de derde benoemingsvoorwaarde, dient uiteraard ook de vierde te worden aangepast: het is zinvol dat ook de examens waarin de magistraten in de hoven en de rechtbanken alsook de griffiers bij de Raad van State hun kennis van de tweede landstaal kunnen bewijzen, zouden gelden als bewijs voor het voldoen aan de vierde benoemingsvoorwaarde voor het ambt van griffier bij het Arbitragehof.

Tegelijk dient ook het ambt van griffier bij het Arbitragehof financieel aantrekkelijker te worden gemaakt. Het voorstel geformuleerd in het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 6 januari 1989 betreffende de wedden en pensioenen van de rechters, de referendarissen en de griffiers van het Arbitragehof voorziet daarom in een weddeverhoging, die erop neer komt dat aan de griffiers hetzelfde geldelijk statuut wordt toegekend als dat van de referendarissen bij het Hof.

Nochtans is de Regering van oordeel dat deze loonsverhoging geen afbreuk mag doen aan haar zogenaamd « Globaal Plan voor de werkgelegenheid, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid ». Aangezien dit Plan elke loonsverhoging tot en met 31 december 1996 verbiedt, stelt de Regering daarom voor de loonsverhoging voor de griffiers in het Arbitragehof pas in werking te laten treden vanaf 1 januari 1997.

Avec la Cour d'arbitrage, le Gouvernement espère que vous, Mesdames et Messieurs les sénateurs, examinerez ces deux projets de loi avec bienveillance.

DISCUSSION

Faisant référence à l'article unique du projet de loi spéciale, un commissaire demande s'il existe une définition légale de la notion d'« autre langue nationale », utilisée tant dans l'exposé introductif du Premier ministre que dans l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet. L'intervenant suppose que l'on entend par là, selon le cas, le néerlandais ou le français, et non la troisième langue nationale, l'allemand.

Le Premier ministre renvoie au texte existant et au nouveau texte proposé de l'article 41, deuxième alinéa, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, qui ne laissent subsister aucune équivoque: il s'agit du français pour les candidats néerlandophones et du néerlandais pour les candidats francophones.

Un membre constate qu'alors que l'article 41 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 impose actuellement la justification d'une connaissance suffisante de l'autre langue, la qualification « suffisante » ne figure plus dans le nouveau texte proposé. L'intervenant ainsi que plusieurs autres membres aimeraient obtenir l'assurance que cette modification ne revient pas à atténuer la condition des connaissances linguistiques.

Le Premier ministre répond que telle n'est pas la portée du nouveau texte proposé. Il signale que le terme « suffisante » a été supprimé à la suite d'une observation du Conseil d'Etat concernant le manque d'uniformité entre le nouveau texte du deuxième alinéa de l'article 41, tel qu'il figurait dans l'avant-projet, et les articles 43quinquies et 53, § 6, de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, auxquels il est fait référence.

Par cette référence et par la référence à l'article 73, § 2, cinquième alinéa, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le texte proposé renvoie aux examens sur la base desquels les catégories de personnes susceptibles d'être nommées au titre de greffier à la Cour d'arbitrage peuvent prouver leur connaissance de la deuxième langue nationale. On leur évite ainsi, si elles ont déjà réussi un tel examen, de devoir le subir une deuxième fois pour pouvoir être nommées au titre de greffier.

Le Premier ministre signale enfin que les examens auxquels il est fait référence sont des examens assez sévères qui, par exemple, accordent aux magistrats le droit de siéger dans la langue autre que leur langue maternelle.

Samen met het Arbitragehof, hoopt de Regering dat u, dames en heren senatoren, beide ontwerpen van wet welwillend zult willen behandelen.

BESPREKING

Met verwijzing naar het enig artikel van het ontwerp van bijzondere wet vraagt een lid of er een wettelijke definitie bestaat van de notie « andere landstaal » die zowel in de inleiding van de Eerste minister als in het advies van de Raad van State bij het ontwerp worden gebruikt. Het lid neemt aan dat daarmee naargelang van het geval, het Nederlands of het Frans worden bedoeld en niet de derde landstaal, het Duits.

De Eerste minister verwijst naar de bestaande en de voorgestelde nieuwe tekst van artikel 41, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die ondubbelzinnig zijn: het gaat om het Frans voor de Nederlandstalige kandidaten, en het Nederlands voor de Franstalige kandidaten.

Een lid stelt vast dat waar artikel 41 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 thans het bewijs voorschrijft van een voldoende kennis van de andere taal, de kwalificatie « voldoende » niet meer voorkomt in de voorgestelde nieuwe tekst. Het lid en meerdere andere leden hadden graag de verzekering dat deze wijziging niet neerkomt op een verlichting van de taalkennisvereiste.

De Eerste minister antwoordt dat dat niet de strekking is van de voorgestelde nieuwe tekst. Hij wijst erop dat de term « voldoende » geschrapt werd na een opmerking van de Raad van State over het gebrek aan uniformiteit tussen de nieuwe tekst van het tweede lid van artikel 41 zoals die voorkwam in het voorontwerp, en de artikelen 43quinquies en 53, § 6, van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken waarnaar wordt verwezen.

Met deze verwijzing en de verwijzing naar artikel 73, § 2, vijfde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, verwijst de voorgestelde tekst naar de examens aan de hand waarvan de categorieën van personen die in aanmerking komen om te worden benoemd tot griffier bij het Arbitragehof, hun kennis van de tweede landstaal kunnen aantonen. Zo wordt vermeden dat zij, als zij reeds met succes een dergelijk examen hebben afgelegd, het een tweede maal zouden dienen af te leggen om tot griffier te kunnen worden benoemd.

De Eerste minister wijst er tenslotte op dat de examens waarnaar wordt verwezen vrij strenge examens zijn, die bijvoorbeeld de magistraten het recht verlenen te zetelen in de andere taal dan hun moedertaal.

L'article unique et l'ensemble du projet ont été adoptés à l'unanimité des 13 membres présents.

La commission a fait confiance au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,

Hugo VANDENBERGHE.

Le Président,

Frank SWAELEN.

Het enig artikel en het geheel van het ontwerp worden eenparig aangenomen door de 13 aanwezige leden.

De Commissie schenkt vertrouwen aan de rapporteur voor de redactie van het verslag.

De Rapporteur,

Hugo VANDENBERGHE.

De Voorzitter,

Frank SWAELEN.