

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1980-1981

10 DECEMBER 1980

HERZIENING VAN DE GRONDWET

VOORSTEL

tot herziening van artikel 100 van de Grondwet om een nieuwe volzin toe te voegen ten einde het emeritaat en de eraan verbonden bezoldiging te kunnen regelen

AMENDEMENTEN

VOORGESTELD DOOR DE HEREN RISOPOULOS
EN DEFOSSET

Enig artikel

A) In hoofdorde :

De tekst van dit artikel vervangen door wat volgt :

« Artikel 100 van de Grondwet wordt aangevuld met een vierde lid, luidend als volgt :

De rechters houden op hun ambt uit te oefenen wanneer zij de leeftijd van 70 jaar bereikt hebben; de wet stelt de bezoldiging vast waarop zij recht hebben met inachtneming van het feit dat zij lid blijven van de rechterlijke macht en aan hetzelfde statuut onderworpen blijven als de in dienst zijnde magistraten. »

Zie :

10 (B. Z. 1979) :
— N° 11° : Voorstel.

Chambre des Représentants

SESSION 1980-1981

10 DÉCEMBRE 1980

REVISION DE LA CONSTITUTION

PROPOSITION

relative à la révision de l'article 100 de la Constitution en vue d'ajouter une nouvelle phrase permettant de régler l'éméritat et la rémunération y afférente

AMENDEMENTS

PRÉSENTÉS PAR MM. RISOPOULOS
ET DEFOSSET

Article unique

A) En ordre principal :

Remplacer le texte de cet article par ce qui suit :

« A l'article 100 de la Constitution est ajouté un quatrième alinéa, libellé comme suit :

Les juges cessent d'exercer leurs fonctions lorsqu'ils ont atteint l'âge de 70 ans; la loi fixe la rémunération à laquelle ils ont droit en tenant compte de ce que, demeurant membres du pouvoir judiciaire, ils restent soumis au même statut que celui des magistrats en fonction. »

Voir :

10 (S. E. 1979) :
— N° 11° : Proposition.

B) In bijkomende orde :

De tekst van dit artikel vervangen door wat volgt :

« Artikel 100 van de Grondwet wordt aangevuld met een vierde lid, luidend als volgt :

De rechters houden op hun ambt uit te oefenen wanneer zij de door de wet bepaalde leeftijd bereikt hebben, zonder dat deze lager kan zijn dan 65 jaar; voor de leden van het Hof van Cassatie is die leeftijd 70 jaar; de wet stelt de bezoldiging vast waarop zij recht hebben met inachtneming van het feit dat zij lid blijven van de rechterlijke macht en aan hetzelfde statuut onderworpen blijven als de in dienst zijnde magistraten. »

VERANTWOORDING

Er zij aan herinnerd dat artikel 100 van de Grondwet het volgende bepaalt :

« De rechters worden voor het leven benoemd.

Geen rechter kan uit zijn ambt worden ontzet of worden geschorst dan door een vonnis.

De overplaatsing van een rechter kan niet geschieden dan door een nieuwe benoeming en met zijn toestemming ».

Bij de voorbereiding van een legislatuur met grondwetgevende opdracht hebben de Kamers verklaard dat er reden bestond tot herziening van dit artikel om een nieuwe volzin in de voegen, ten einde het emeritaat en de eraan verbonden bezoldiging te kunnen regelen.

Het eerste ontwerp van de regering beoogde de herziening van het eerste lid ten einde voor de uitoefening van het rechterlijke ambt een leeftijdsgrens vast te stellen. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever de regeling vervat in het eerste lid van artikel 100 van de Grondwet steeds heeft aangezien als een onontbeerlijke garantie voor de onafhankelijkheid van de magistratuur.

Sinds 1831 is terzake een belangrijke stap gezet. In 1867 oordeelde de wetgever immers dat de rechters, alhoewel de Grondwet bepaalt dat zij voor het leven worden benoemd, in het algemeen belang toch konden worden gepensioneerd op een leeftijd waarop zij werden geacht fysisch niet meer in staat te zijn hun ambt ten volle uit te oefenen.

Ter naleving van de grondwetbepaling luidens welke de rechters voor het leven worden benoemd — hetgeen essentieel is voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht —, besliste de wetgever toen dat de rechters die de leeftijdsgrens hebben bereikt, hun ambt weliswaar niet langer zullen uitoefenen na dat zij toch lid van de rechterlijke macht blijven. Bijgevolg bleven zij onderworpen aan de tucht en de onverenigbaarheden die gelden voor zittende magistraten en bleven zij, mits zij bepaalde voorwaarden inzake anciënniteit naleefden in de plaats van een pensioen, hun wedde ontvangen.

Dat aparte statuut, dat eigen is aan de magistraten, vormt het emeritaat.

De onafhankelijkheid van de magistratuur vormt een essentiële waarborg voor de bescherming van de rechtzoekenden en ze verzekert de rechtszekerheid, die de eerste verdedigingsgordel van de politieke democratie vormt.

Omdat de rechters tot de rechterlijke macht blijven behoren, impliceert hun grondwettelijk statuut dat hun vrijheid — in tegenstelling tot wat de pensionering voor de andere ambten betekent, — wordt beperkt en dat zij hun inkomen niet met nieuwe activiteiten mogen verhogen. De betaling van het pensioen van de ambtenaren wordt gewoon onderbroken als hun nieuwe inkomsten een bepaald bedrag overschrijden. Gepensioneerde rechters die aan hun staat verbonden regels — met inbegrip van de onverenigbaarheden, — niet in acht nemen, kunnen echter een straf oplopen waarbij hen tijdelijk hun bezoldiging wordt ontnomen. Zij kunnen zelfs door het Hof van Cassatie uit hun ambt worden ontzet, zodat zij voor de rest van hun leven geen bezoldiging meer ontvangen.

Dergelijke strenge regels zijn gezond. Niet alleen wordt aldus voorkomen dat een rechter tijdens zijn loopbaan in de verleiding komt om zich de gunst van bepaalde personen te verwerven en zich aldus van nieuwe inkomsten na zijn pensionering te verzekeren. Ze willen tevens beletten dat dergelijke verdenkingen bij de rechtzoekenden opkomen en de rechtszekerheid aantasten.

Krachtens dit statuut en de in artikel 102 van de Grondwet bepaalde regel komt het de wetgever en niet de uitvoerende macht toe de bezoldiging van de magistraten, die de leeftijdsgrens hebben bereikt, vast te stellen. De wetgever zou dan ook die bezoldiging niet kunnen verbinden aan wedden waarvan het bedrag door de uitvoerende macht wordt bepaald, noch kunnen beslissen dat bij koninklijk besluit maatregelen worden genomen ter vermindering van die bezoldiging.

B) Subsidiarément :

Remplacer le texte de cet article par ce qui suit :

« A l'article 100 de la Constitution est ajouté un quatrième alinéa, libellé comme suit :

« Les juges cessent d'exercer leurs fonctions lorsqu'ils ont atteint l'âge que la loi détermine, sans qu'il puisse être inférieur à 65 ans et qui, pour les membres de la Cour de cassation, est de 70 ans; la loi fixe la rémunération à laquelle ils ont droit en tenant compte de ce que, demeurant membres du pouvoir judiciaire, ils restent soumis au même statut que celui des magistrats en fonction. »

JUSTIFICATION

Il y a lieu de rappeler que l'article 100 de la Constitution dispose :

« Les juges sont nommés à vie.

Aucun juge ne peut être privé de sa place ni suspendu que par un jugement.

Le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement ».

Lors de la préparation d'une législature constituante, les Chambres ont déclaré qu'il y avait lieu à révision de cet article en vue d'y ajouter une nouvelle phrase permettant de régler l'éméritat et la rémunération y afférente.

Le projet initial du gouvernement visait à réviser l'alinéa premier afin de fixer une limite d'âge à l'exercice de la fonction judiciaire. Il ressort des travaux parlementaires que le législateur a toujours considéré la règle contenue dans le premier alinéa de l'article 100 de la Constitution comme une garantie indispensable de l'indépendance de la magistrature.

Depuis 1831, une étape importante a été franchie en cette matière, lorsqu'en 1867, le législateur a estimé que, si la Constitution prévoyait que les juges étaient nommés à vie, ils pouvaient cependant, dans l'intérêt général, être mis à la retraite à un âge auquel ils étaient présumés ne plus être physiquement en état de remplir complètement leurs fonctions.

Pour respecter la règle constitutionnelle de la nomination à vie, élément essentiel de l'indépendance de la justice, le législateur a décidé alors que les juges atteints par la limite d'âge, quoique n'exerçant plus leurs fonctions, resteraient membres du pouvoir judiciaire, qu'ils en conserveraient les droits et les obligations, qu'ils demeureraient soumis à la discipline et aux incompatibilités prévues pour les magistrats en fonction et que, moyennant certaines conditions d'ancienneté, ils continueraient à percevoir leur traitement, qui leur tiendrait lieu de pension.

C'est ce statut particulier, propre aux magistrats, qui constitue l'éméritat.

L'indépendance de la magistrature est une garantie essentielle protégeant le justiciable, assurant la sécurité juridique et servant de premier rempart à la démocratie politique.

Le statut constitutionnel du juge implique que, contrairement à ce que la mise à la pension signifie pour d'autres fonctions, le maintien de l'appartenance du juge au pouvoir judiciaire restreint sa liberté et exclut notamment le droit d'accroître ses revenus par de nouvelles activités. Alors que le fonctionnaire voit sa pension simplement interrompue si les ressources nouvelles dont il bénéficie dépassent un certain plafond, le juge mis à la retraite qui ne respecterait pas les règles de son état, en ce compris les incompatibilités, pourrait encourir une sanction le privant, à temps, de sa rémunération, voire être destitué par la Cour de cassation, ce qui le priverait du droit à cette rémunération pour le reste de ses jours.

Ces règles sévères sont saines. Non seulement, elles tendent à éviter que le juge, pendant sa carrière, soit tenté de se concilier les faveurs de certains afin de s'assurer de nouveaux revenus après sa mise à la retraite : elles visent aussi à empêcher que de tels soupçons effleurent l'esprit des justiciables et ébranlent la sécurité juridique.

C'est encore en vertu de ce statut ainsi que de la règle énoncée à l'article 102 de la Constitution qu'il appartient au législateur, et non à l'exécutif, de fixer la rémunération des magistrats atteints par la limite d'âge. Le législateur ne saurait, dès lors, lier cette rémunération à des traitements dont le montant est décidé par l'exécutif ni prévoir que des mesures de réduction de cette rémunération seraient prises par arrêté royal.

1) *Amendement in hoofddorde*

Voorgesteld wordt om de leeftijdsgrens voor de magistraten vast te leggen in de Grondwet.

Uit de in naburige landen opgedane ervaring blijkt dat moet worden voorkomen dat weinig soepele magistraten geweerd kunnen worden dank zij een tijdelijke verlaging van de leeftijdsgrens ten einde hen te vervangen door minder onafhankelijke rechters.

De toevoeging aan artikel 100 ligt dus in de lijn van het eerste lid van hetzelfde artikel.

De voorgestelde leeftijdsgrens is 70 jaar. Die grens komt overeen met die welke in artikel 383 van het Gerechtelijk Wetboek is bepaald. Er wordt rekening gehouden met het feit dat de gemiddelde leeftijd bij de indiensttreding ongeveer 40 jaar bedraagt, alsmede met de noodzaak om voor ervaren advocaten die laat in dienst treden, een normale loopbaan van magistraat te garanderen.

2) *Amendement in bijkomende orde.*

Voorgesteld wordt dat in de Grondwet bepaalde regels worden opgenomen in verband met de vaststelling van de leeftijdsgrens voor de magistraten.

De toevoeging aan artikel 100 blijft in de lijn van het eerste lid van hetzelfde artikel.

De voorgestelde tekst behelst dat de rechters ophouden hun ambt uit te oefenen wanneer zij de door de wet bepaalde leeftijd bereikt hebben, zonder dat deze lager kan zijn dan 65 jaar; voor de leden van het Hof van Cassatie is die leeftijd 70 jaar.

Er zij op gewezen dat het onmogelijk is de leeftijdsgrens voor de magistraten van het Hof van Cassatie andermaal te verlagen.

Onlangs werd die leeftijd verlaagd bij de wet van 10 oktober 1967. Mocht de leeftijdsgrens tot 65 jaar worden teruggebracht, wat blijkbaar nergens het geval is voor de leden van het Hoogste Gerechtshof, dan zouden er van de zesentwintig leden van het Hof onmiddellijk een tiental wegvallen. Voorts moet er rekening mee gehouden worden dat de rechters gemiddeld hun ambt op ongeveer veertig jaar aanvaarden, dat zij in het Hof van Cassatie niet kunnen worden benoemd vooraleer zij een grondige ervaring als feitenrechter hebben opgedaan en dat zij, gelet op de lange tijd die nodig is om zich de zeer bijzondere cassatietechniek eigen te maken, gedurende lange jaren hun diensten moeten presteren indien men wil dat de periode die zij nodig hadden om zich in hun vak te bekwamen, vruchten afwerpt.

Een nieuwe verlaging van de leeftijdsgrens voor de magistraten van het Hof zou een versnelde verjonging van dat korps met zich brengen; de voortdurende wijzigingen in de samenstelling van het Hof zouden de werking ervan, alsmede de eenheid van de rechtspraak ernstig schaden.

Er zij ten slotte nog aan toegevoegd dat in alle democratische landen die wij als rechtsstaten kennen, van Frankrijk tot Japan, de leeftijdsgrens voor de leden van het Opperste Gerechtshof boven 65 jaar ligt.

De voorgestelde tekst bepaalt eveneens dat de wetgever bij de vaststelling van de bezoldiging rekening zal moeten houden met het hiertoe in herinnering gebrachte bijzondere statuut dat de Grondwet aan de in rust gestelde magistraten oplegt.

1) *Amendement à titre principal*

Il est proposé de fixer constitutionnellement la limite d'âge des magistrats.

L'expérience de pays proches met en lumière qu'il faut empêcher qu'en réduisant pour un temps la limite d'âge, il soit possible d'écartier des magistrats manquant de souplesse pour les remplacer par des éléments paraissant moins indépendants.

L'ajout à l'article 100 reste ainsi dans la ligne de l'alinéa premier du même article.

La limite d'âge proposée est de 70 ans. Cette limite correspond à celle qui est prévue par l'article 383 du Code judiciaire. Elle tient compte de la circonstance que l'âge moyen d'entrée en fonction du juge est d'environ 40 ans, ainsi que de la nécessité de continuer à assurer la possibilité d'une carrière normale de magistrat, notamment à des avocats expérimentés, entrés tard dans leurs fonctions.

2) *Amendement subsidiaire.*

Il est proposé que la Constitution énonce certaines règles relatives à la fixation de la limite d'âge des magistrats.

L'ajout à l'article 100 reste dans la ligne de l'alinéa 1^{er} du même article.

Le texte proposé prévoit que les juges cessent d'exercer leurs fonctions lorsqu'ils ont atteint l'âge que la loi détermine sans qu'il puisse être inférieur à 65 ans et qui, pour les membres de la Cour de cassation, est de 70 ans.

Il convient de souligner l'impossibilité de fait d'abaisser une nouvelle fois l'âge limite des magistrats de la Cour de cassation.

La loi du 10 octobre 1967 l'avait déjà abaissé récemment. Si l'âge limite était ramené à 65 ans, ce qui ne semble être la règle dans aucun pays pour les membres des Cours suprêmes, la Cour perdrait une dizaine de ses membres sur les vingt-six qui la composent. Il faut en outre tenir compte de la circonstance que l'âge moyen d'entrée en fonction du juge est d'environ quarante ans, qu'il ne saurait accéder à la Cour de cassation avant d'avoir acquis une expérience approfondie comme juge du fond, et que, étant donné la longue période d'apprentissage de la technique particulière de cassation, il faut qu'il y rende des services pendant de nombreuses années pour que cet apprentissage ait un effet utile.

Un nouvel abaissement de l'âge limite des magistrats de la Cour provoquerait un renouvellement plus rapide de ses effectifs; sa composition continuellement mouvante nuirait gravement à son activité et à l'unité de la jurisprudence.

Ajoutons enfin que de la France au Japon, les pays démocratiques que nous connaissons comme étant des Etats de droit, la limite d'âge des Cours suprêmes se situe au-delà de 65 ans.

Le texte proposé prévoit également que le législateur devra tenir compte, lors de la fixation des rémunérations, du statut particulier rappelé ci-avant, que la Constitution impose au magistrat qui a cessé sa vie professionnelle active.

B. RISOPOULOS
L. DEFOSSET