

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997-1998 (*)

26 JANUARI 1998

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Voorstel van de Regering tot herziening van artikel 151 van de Grondwet

AMENDEMENT

N° 5 VAN DE HEER BOURGEOIS

Enig artikel

Het voorgestelde artikel 151 vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 151. — § 1. De raadsheren in de hoven van beroep van Antwerpen en Gent en in de Nederlandstalige afdeling van het hof van beroep van Brussel, en de vrederechters en de rechters in de rechtbanken binnen hun rechtsgebied, worden door de regering van de Vlaamse Gemeenschap benoemd onder de voorwaarden en op de wijze die het decreet bepaalt.

De raadsheren in het hof van beroep van Bergen en in de Franstalige afdeling van het hof van beroep van Brussel, en de vrederechters en de rechters in de rechtbanken binnen hun rechtsgebied, alsook de Franstalige raadsheren in het hof van beroep van Luik en de Franstalige vrederechters en rechters in de rechtbanken binnen zijn rechtsgebied worden door de regering van de Franse Gemeenschap benoemd onder de voorwaarden en op de wijze die het decreet bepaalt.

Zie :

- 740 - 96 / 97 :

- N° 1 : Voorstel van de regering.
- N° 2 : Amendementen.

(*) Vierde zitting van de 49^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997-1998 (*)

26 JANVIER 1998

REVISION DE LA CONSTITUTION

Proposition du Gouvernement relative à la révision de l'article 151 de la Constitution

AMENDEMENT

N° 5 DE M. BOURGEOIS

Article unique

Remplacer l'article 151 proposé par la disposition suivante :

« Art. 151. — § 1^{er}. Les conseillers des cours d'appel d'Anvers et de Gand et de la section néerlandaise de la cour d'appel de Bruxelles, ainsi que les juges de paix et les juges des tribunaux de leur ressort sont nommés par le gouvernement de la Communauté flamande dans les conditions et selon le mode déterminés par le décret.

Les conseillers de la cour d'appel de Mons et de la section française de la cour d'appel de Bruxelles, les juges de paix et les juges des tribunaux de leur ressort, ainsi que les conseillers francophones de la cour d'appel de Liège et les juges de paix et les juges francophones des tribunaux de son ressort sont nommés par le gouvernement de la Communauté française dans les conditions et selon le mode déterminés par le décret.

Voir :

- 740 - 96 / 97 :

- N° 1 : Proposition du gouvernement.
- N° 2 : Amendements.

(*) Quatrième session de la 49^e législature.

De Duitstalige raadheren in het hof van beroep van Luik en de Duitstalige vrederechters en rechters in de rechtbanken binnen zijn rechtsgebied, worden door de regering van de Duitse Gemeenschap benoemd onder de voorwaarden en op de wijze die het decreet bepaalt.

Het decreet regelt de opleiding en de permanente vorming van de vrederechters, de rechters in de rechtbanken en de raadsheren in de hoven van beroep.

De raadsheren in het Hof van Cassatie worden bij koninklijk besluit benoemd onder de voorwaarden en op de wijze die de wet bepaalt.

Onverminderd de bepalingen van artikel 152, bepaalt het decreet de wijze, de voorwaarden en de duur van de aanwijzing tot eerste voorzitter, voorzitter, kamervoorzitter, afdelingsvoorzitter en ondervoorzitter onder de leden van de hoven en de rechtbanken.

§ 2. Het decreet waarborgt de onafhankelijkheid van de vrederechters, de rechters in de rechtbanken en de raadsheren in de hoven van beroep en bepaalt de wijze waarop, onder meer via een beroep op één of meerdere adviesorganen samengesteld uit leden van de rechterlijke orde en uit andere leden, de objectiviteit van de benoemingen bedoeld in § 1, eerste tot derde en vijfde lid, en van de aanwijzingen, bedoeld in § 1, zesde lid, wordt gewaarborgd. Hierbij wordt uitsluitend rekening gehouden met de bekwaamheid van de kandidaten en met hun geschiktheid voor een rechterlijk ambt.

§ 3. Er bestaat een Nederlandstalige Hoge Raad voor Justitie voor de rechtsgebieden van de hoven van beroep van Antwerpen en Gent en van de Nederlandstalige afdeling van het hof van beroep van Brussel en een Franstalige Hoge Raad voor Justitie voor de rechtsgebieden van de hoven van beroep van Luik en Bergen en van de Franstalige afdeling van het hof van beroep van Brussel, ieder wat hem betreft samengesteld uit leden van de rechterlijke orde en uit andere leden volgens de wijze die het decreet bepaalt.

Het decreet bepaalt de bevoegdheden en de werking van deze Raden. De verenigde vergadering van de Nederlandstalige Hoge Raad voor Justitie en de Franstalige Hoge Raad voor Justitie is bevoegd inzake de aangelegenheden die het Hof van Cassatie betreffen. De Wet bepaalt de bevoegdheden en de werking van deze verenigde vergadering.

§ 4. De in dit artikel omschreven wetten en decreten worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 198, tweede lid.

Overgangsbepaling

Zolang de rechtsgebieden van de Nederlandstalige en de Franstalige afdeling van het hof van beroep van Brussel niet zijn vastgelegd, benoemt de regering van de Vlaamse Gemeenschap de Nederlandstalige kandidaten en de regering van de Franse Gemeenschap de Franstalige kandidaten in het rechtsgebied van het hof van beroep van Brussel. ».

Les conseillers germanophones de la cour d'appel de Liège, ainsi que les juges de paix et les juges germanophones des tribunaux de son ressort sont nommés par le gouvernement de la Communauté germanophone dans les conditions et selon le mode déterminés par le décret.

Le décret règle la formation et la formation permanente des juges de paix, des juges des tribunaux et des conseillers des cours d'appel.

Les conseillers de la Cour de cassation sont nommés par arrêté royal dans les conditions et selon le mode déterminés par la loi.

Sans préjudice de l'article 152, le décret détermine les modalités, les conditions et la durée de la désignation, parmi les membres des cours et tribunaux, aux fonctions de premier président, président, président de chambre, président de section et vice-président.

§ 2. Le décret garantit l'indépendance des juges de paix, des juges des tribunaux et des conseillers des cours d'appel et détermine la manière dont, notamment par le recours à un ou plusieurs organes d'avis composés de membres de l'ordre judiciaire et d'autres membres, l'objectivité des nominations visées au § 1^{er}, alinéas 1^{er} à 3 et 5, et des désignations visées au § 1^{er}, alinéa 6, est garantie. Il est à cet égard exclusivement tenu compte de la compétence des candidats et de leur aptitude à exercer une fonction judiciaire.

§ 3. Il existe un Conseil supérieur de la justice néerlandophone pour les ressorts des cours d'appel d'Anvers et de Gand et pour la section néerlandaise de la cour d'appel de Bruxelles et il existe un Conseil supérieur de la justice francophone pour les ressorts des cours d'appel de Liège et de Mons et de la section française de la cour d'appel de Bruxelles, composés, chacun pour ce qui le concerne, de membres de l'ordre judiciaire et d'autres membres selon le mode établi par le décret.

Le décret règle les compétences et le fonctionnement de ces Conseils. L'assemblée réunie du Conseil supérieur de la justice francophone et du Conseil supérieur de la justice néerlandophone est compétente dans les matières qui concernent la Cour de cassation. La loi détermine les compétences et le fonctionnement de cette assemblée réunie.

§ 4. Les lois et les décrets visés dans le présent article sont adoptés à la majorité prévue à l'article 198, alinéa 2.

Disposition transitoire

Aussi longtemps que les ressorts des sections française et néerlandaise de la Cour d'appel de Bruxelles n'ont pas été fixés, le gouvernement de la Communauté française nomme les candidats francophones et le gouvernement de la Communauté flamande nomme les candidats néerlandophones dans le ressort de la cour d'appel de Bruxelles. ».

VERANTWOORDING

Dit amendement heeft een dubbel oogmerk. Enerzijds onderschrijft het het opzet om tot een korps te komen van onafhankelijke, hoogstaande en onkreukbare magistraten; bijgevolg worden de in het regeringsvoorstel opgenomen principes op het vlak van objectivering en onafhankelijkheid nog versterkt.

Anderzijds wenst dit amendement — via de overheveling van het benoemingsbeleid in de magistratuur naar de gemeenschappen — een eerste stap te zetten in de overdracht van het bevoegdheidsdomein justitie aan de gemeenschappen.

Daarbij niet nog aangetekend te worden dat gelet op artikel 156 van de Grondwet, dat niet vatbaar is voor herziening, in de voorgestelde tekst nog niet gesproken kan worden over een Nederlandstalig en een Franstalig hof van beroep in Brussel.

De wenselijkheid om justitie naar de gemeenschappen over te dragen

In de meeste federale staten beschikken de deelgebieden over een eigen gerechtelijk systeem : dit is onder meer het geval in de Verenigde Staten, Zwitserland, Duitsland, Australië, Canada en Spanje. Zo hebben de rechtbanken van de Amerikaanse deelstaten een volheid van bevoegdheid, waardoor 95 % van alle gerechtelijke procedures gevoerd worden voor de rechtbanken van de deelstaten. In Duitsland is de rechtspraak georganiseerd op het niveau van de *Länder*, conform de federale voorschriften terzake. Benoeming en bezoldiging van rechters, evenals de administratie van de rechtbanken worden verzorgd door de deelstaten; de federale wet regelt rechtspleging en bevoegdheid, evenals het statuut van de rechters.

Zeer onlangs nog werden aan het Schotse Parlement justitiële bevoegdheden toegewezen. Deze bevoegdheden behelzen de strafwetgeving, het strafuitvoerings- en vervolgingsbeleid, de organisatie van de rechtbanken, de rechtshulp, het vrijlaten van levenslang veroordeelden, het gevangenisbeleid en de politie.

Ook in België dient een eerste stap te worden gezet naar een verantwoordelijkheid van de deelstaten op het vlak van justitie. Dit is nodig, zowel vanuit een algemene diagnose, die maatschappelijk is, als vanuit een diagnose die zeer concreet op het justitieel vlak toegespitst is.

Sedert de witte mars is het bewustzijn gegroeid dat justitie dicht bij de bevolking moet staan; de bevolking wil dat de democratische rechtsstaat beter functioneert, hierbij moet het gerecht efficiënt inspelen op de juridische noden van de burger.

Om justitie uit de ivoren toren te halen moeten een aantal maatregelen genomen worden die nauw aansluiten bij de gemeenschapsbevoegdheden : zo is er het initiatief in Antwerpen waarbij op het lokaal niveau drie juristen voltijs ter beschikking staan om eerstlijnsrechtshulp te organiseren; dergelijk initiatief moet de inspiratiebron zijn om de pas opgerichte justitiehuisen te decentraliseren tot sociale huizen waardoor er in elke gemeente (eventueel in een vorm van samenwerking tussen kleine gemeenten) justitiële toegang is.

Deze sociale huizen moeten — eens onder de bevoegdheid van de gemeenschappen — uitgroeien tot de plaats bij uitstek waar het welzijnsbeleid gekoppeld wordt aan het justitiële. De burger moet er terecht kunnen onder meer voor de eerstlijnsrechtshulp; hier moet ook bekeken worden of de betrokkene in aanmerking kan komen voor

JUSTIFICATION

Cet amendement poursuit un double objectif. D'une part, il souscrit au but de l'opération qui est de créer un corps de magistrats indépendants, éminents et intègres et il renforce dès lors les principes d'objectivation et d'indépendance énoncés dans la proposition du gouvernement.

D'autre part, cet amendement vise — en transférant aux communautés la politique de nomination dans la magistrature — à faire un premier pas vers le transfert aux communautés des compétences en matière de justice.

Il convient de souligner qu'en égard au fait que l'article 156 de la Constitution n'est pas soumis à révision, il n'est pas possible de parler, dans le texte proposé, d'une cour d'appel francophone et d'une cour d'appel néerlandophone de Bruxelles.

De l'intérêt de communautariser la justice

Dans la plupart des Etats fédéraux, les entités fédérées ont un système judiciaire qui leur est propre : c'est notamment le cas aux Etats-Unis, en Suisse, en Allemagne, en Australie, au Canada et en Espagne. C'est ainsi qu'étant donné que les tribunaux des Etats américains ont la plénitude des compétences, 95 % de toutes les procédures judiciaires se déroulent devant les tribunaux des Etats. En Allemagne, la justice est organisée au niveau des *Länder*, conformément aux dispositions légales fédérales en la matière. La nomination et la rémunération des juges ainsi que l'administration des tribunaux sont réglées par les entités fédérées; la loi fédérale règle la procédure et la compétence ainsi que le statut des juges.

Tout récemment encore, le parlement écossais s'est vu attribuer, en matière de justice, des compétences englobant la législation pénale, la politique en matière d'application des peines et de poursuite, l'organisation des tribunaux, l'aide judiciaire, la libération de condamnés à perpétuité, la politique pénitentiaire et la police.

La Belgique doit également s'engager dans la voie de la responsabilisation des entités fédérées en matière de justice. Que l'on établisse un diagnostic de la société en général ou un diagnostic plus concrètement axé sur la justice, on constatera que cette évolution est nécessaire.

On a pris davantage conscience, depuis la marche blanche, que la justice doit être plus proche de la population. Dès lors que celle-ci exige que l'Etat de droit démocratique fonctionne mieux, la justice doit répondre efficacement aux besoins de la population en matière de justice.

Pour arracher la justice à sa tour d'ivoire, il convient de prendre certaines mesures étroitement liées aux compétences des communautés. C'est ainsi que, dans le cadre d'une initiative en cours à Anvers, trois juristes occupés à temps plein dispensent, au niveau local, une aide juridique de première ligne. Ce genre d'initiatives devrait inciter à décentraliser les maisons de justice et à créer dans chaque commune (les petites communes pouvant éventuellement se regrouper) des maisons sociales permettant à la population d'avoir accès à la justice.

Une fois qu'elles relèveront de la compétence des communautés, ces maisons sociales doivent devenir le lieu de confluence par excellence de la politique de bien-être et de la justice. Elles seront notamment chargées de dispenser l'aide juridique de première ligne. Il conviendra également d'examiner en l'occurrence si l'intéressé peut prétendre à

rechtsbijstand (die dan door de gemeenschappen — in het kader van hun bevoegdheden inzake bijstand aan personen — kan toegekend worden).

Er is de vaststelling dat decreten wel strafbepalingen kunnen invoeren (dat de deelstaten dus strafrechtelijke handhavingsnormen kunnen stellen) maar dat daar op het deelstaatsniveau geen vervolgingsbeleid tegenover staat.

Onlangs doken er — naar aanleiding van concrete dossiers — grondige verschillen op tussen de opvattingen aan de beide zijden van de taalgrens : bij de behandeling van dossiers als de politiehervorming, het wetsontwerp Franchimont tot modernisering van het Strafwetboek, de taalkennis van de rechters in Brussel, het rijbewijs op punten of de uitvoeringsregels inzake de onbemande camera's staan Nederlandstalige en Franstalige opvattingen lijnrecht tegenover mekaar. De kloof manifesteert zich echter niet enkel bij de politici. De Belgische Orde van Advocaten is verlamd, het experiment met de autonome politieke afhandeling van de procureur-generaal van Gent stuit op verzet van zijn Luikse collega, er is het fenomeen van forum-shopping voor de Raad van State ...

Het amendement vertaalt onze zorg om een betrokkenheid van de gemeenschappen bij justitie middels een rechtstreeks door de Grondwet toegekende decretale bevoegdheid inzake de benoemingen en aanwijzingen van magistraten en inzake de vorming en permanente bijscholing van magistraten (waardoor Vlaanderen — naar Nederlands voorbeeld — een magistratenschool zou kunnen oprichten).

Enkel voor de benoemingen in het Hof van Cassatie lijkt een tussenkomst van de federale overheid nog denkbaar. Meer bepaald vroegen wij een benoeming in bij koninklijk besluit; *expressis verbis* bij koninklijk besluit, dit — naar Nederlands voorbeeld — om te benadrukken dat het hier een regeringsbevoegdheid betreft.

Daarnaast moeten er bij decreet Raden voor de Justitie worden opgericht; met een verenigde vergadering enkel voor de aangelegenheden die het Hof van Cassatie betreffen.

Een korps van onafhankelijke, hoogstaande en onkreukbare magistraten

Ondanks de reeds bestaande garanties in de Grondwet, is de politieke aanhorigheid van de (kandidaat-)magistraat de laatste decennia een steeds grotere rol gaan spelen bij benoeming en bevordering; nochtans dient een rechtsstaat te streven naar een gedepoliteerde, objectieve manier van werving, selectie, benoeming en aanwijzing.

Het amendement legt een aantal principes vast in de Grondwet; deze principes dienen uitgewerkt te worden in decreten aan te nemen met gekwalificeerde meerderheden. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is immers dermate belangrijk dat ze moet gedragen worden door een grote parlementaire meerderheid.

Volgende principes schragen ons voorstel :

— het decreet garandeert de onafhankelijkheid van de magistraten;

— het decreet legt objectieve criteria voor benoeming en aanwijzing vast; hierbij wordt uitsluitend rekening gehouden met de bekwaamheid van de kandidaten en met hun geschiktheid voor een rechterlijk ambt;

— tussenkomst van adviesorganen samengesteld uit leden van de rechterlijke orde en uit andere leden bij beoordeling van de objectiviteit; voor de hoven kan gedacht worden aan een centraal georganiseerd adviesorgaan, voor

l'assistance juridique (qui peut être accordée par les communautés, dans le cadre de leurs compétences en matière d'aide aux personnes).

Alors que les décrets peuvent prévoir des dispositions pénales (c'est-à-dire que les entités fédérées peuvent établir des règles de droit pénal), on constate que les entités fédérées n'ont aucune compétence en matière de politique de poursuite.

On a pu s'apercevoir récemment — dans le cadre de dossiers concrets — qu'il existe parfois des divergences fondamentales entre les thèses défendues de part et d'autre de la frontière linguistique : ainsi, les conceptions des Flamands et des francophones sont diamétralement opposées en ce qui concerne la réforme des polices, le projet de loi Franchimont relatif à la modernisation du Code pénal, les connaissances linguistiques des juges à Bruxelles, le permis à points ou les modalités de mise en œuvre des caméras dites « automatiques ». Ce clivage ne s'observe toutefois pas que dans le monde politique. L'Ordre des avocats de Belgique est paralysé, l'expérience en matière de traitement policier autonome menée par le procureur général de Gand se heurte à l'opposition de son collègue liégeois, le Conseil d'Etat est saisi à tout bout de champ ...

Le présent amendement traduit notre souci d'associer les communautés à la politique en matière de justice en inscrivant dans la Constitution une disposition leur conférant un pouvoir décretaal en matière de nomination et de désignation des magistrats et en matière de formation et de formation permanente des magistrats (ce qui permettrait à la Flandre de créer, à l'exemple des Pays-Bas, une école de magistrats).

L'intervention de l'autorité fédérale paraît encore uniquement envisageable pour les nominations à la Cour de cassation. Nous prévoyons — expressément — que les nominations se font par arrêté royal, et ce, afin d'insister sur le fait qu'il s'agit — à l'instar du modèle néerlandais — d'une compétence du gouvernement.

Il faudra en outre instituer des conseils de la justice par voie de décret, l'assemblée réunie ne statuant que sur les questions concernant la Cour de cassation.

Un corps de magistrats indépendants, éminents et intègres

En dépit des garanties déjà offertes par la Constitution, la couleur politique du (candidat) magistrat joue, depuis les dernières décennies, un rôle de plus en plus important en cas de nomination et de promotion; un état de droit doit cependant tendre à la dépolitisation et à l'objectivation des recrutements, de la sélection et des nominations.

Le présent amendement tend à inscrire un certain nombre de principes dans la Constitution, principes qui devront être mis en œuvre par des décrets adoptés aux majorités qualifiées. L'indépendance du pouvoir judiciaire est d'une importance telle qu'elle doit être portée par une large majorité politique.

Notre proposition repose sur les principes suivants :

— le décret garantit l'indépendance des magistrats;

— le décret fixe les critères objectifs en matière de nomination et de désignation; seules les capacités des candidats et leur aptitude à exercer une fonction au sein du pouvoir judiciaire seront prises en considération;

— l'intervention d'organes consultatifs composés de membres du pouvoir judiciaire et d'autres membres dans l'appréciation de l'objectivité : la création d'un organe consultatif central peut être envisagée dans le cas des cours,

de rechtbanken dient dit meer gedecentraliseerd te verlopen;

— een Nederlandstalige en een Franstalige Hoge Raad voor Justitie, bevoegd inzake het opstellen van examenprogramma's, opleiding en vorming, advies over werking van gerecht en gerechtelijke organisatie en de externe controle op de gerechtelijke organisatie.

Zoals gezegd moeten gekwalificeerde wetten en decreten de principes verder uitwerken; zo moeten vastgelegd worden :

— een zware procedure wanneer de minister wil afwijken van adviezen; uiteindelijk kan de minister slechts afwijken op gemotiveerde wijze, waardoor meteen zijn politieke verantwoordelijkheid kan vastgesteld worden;

— de tijdelijke aanwijzing dient verder uitgewerkt te worden, in de zin dat de tijdelijkheid betrekking heeft op het administratieve aspect van de functie, doch niet op het rechtsprekende gedeelte van het werk van de magistraat.

G. BOURGEOIS

alors que pour les tribunaux, la procédure devra être davantage décentralisée;

— un Conseil supérieur de la justice francophone et un Conseil supérieur de la justice néerlandophone ayant compétence pour établir les programmes d'examens et de formation, pour rendre des avis concernant le fonctionnement de la justice et de l'organisation judiciaire et pour exercer un contrôle externe sur l'organisation judiciaire.

Ainsi qu'il a été dit, les principes devront être fixés dans des lois et des décrets adoptés à la majorité qualifiée. Ainsi, il convient :

— de prévoir une procédure lourde lorsque le ministre souhaite déroger aux avis; le ministre ne pourra finalement y déroger que de façon motivée, ce qui permet d'établir d'emblée une responsabilité politique;

— de préciser la désignation temporaire, le caractère temporaire portant sur l'aspect administratif de la fonction, mais non sur l'aspect juridictionnel du travail du magistrat.