
**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

23 JANUARI 1998

VOORSTEL VAN VERKLARING

**tot herziening van artikel 152
van de Grondwet**

(Ingediend door de heer
Servais VERHERSTRAETEN)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 152 G.W. handelt over de benoeming, de inruststelling, de ontzetting en schorsing en de overplaatsing van rechters. Het derde lid bepaalt dat de overplaatsing van een rechter niet kan geschieden dan door een nieuwe benoeming en met zijn toestemming. Deze bepaling vormt een van de waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en moet voorkomen dat rechters in hun rechtsprekende taak worden gehinderd.

Hoewel deze bepaling in vroegere tijden een rationele grondslag had, rekening houdend met de eerder beperkte instroom van zaken en de beperkte mobiliteit, heeft zij op dit ogenblik veel van haar nut verloren. In het licht van, onder andere, het onlangs door de Kamer aangenomen wetsontwerp betreffende de toegevoegde rechters (*Gedr.St.*, Kamer, 1053/1-96/97) en de daarmee verband houdende wetsvoorstellen van de heer Vandeurzen (stuk nr. 1042/1-96/97) en de heer Duquesne (stuk nr. 1044/1-96/97), is de bepaling in zekere zin zelfs voorbijgestreefd.

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

**Chambre des Représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

23 JANVIER 1998

PROPOSITION DE DECLARATION

**de révision de l'article 152
de la Constitution**

(Déposée par
M. Servais VERHERSTRAETEN)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 152 de la Constitution concerne la nomination, la mise à la retraite, la destitution et suspension ainsi que le déplacement des juges. L'alinéa 3 dispose que le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. Cette disposition constitue une des garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire et doit éviter que les juges soient contrariés dans leur mission juridictionnelle.

Si elle reposait autrefois sur un fondement rationnel, eu égard au nombre plutôt limité d'affaires introduites et à la mobilité réduite, cette disposition a, aujourd'hui, perdu beaucoup de son utilité. A lire, entre autres, le projet de loi relatif aux juges de complément, adopté récemment par la Chambre (Doc. n° 1053/1, 1996-1997) et les propositions de loi jointes de M. Vandeurzen (Doc. n° 1042/1, 1996-1997) et de M. Duquesne (n° 1044/1, 1996-1997), cette disposition est même quelque part dépassée.

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

Volgens het aangenomen ontwerp kan de Koning toegevoegde rechters benoemen per rechtsgebied van een hof van beroep. Deze rechters worden aangewezzen om hun ambt, volgens de behoeften van de dienst, tijdelijk uit te oefenen bij één of meer rechtbanken van eerste aanleg, arbeidsrechtbanken of rechtbanken van koophandel binnen dit rechtsgebied. Ze worden echter slechts rechter-titularis in de rechtbank van eerste aanleg, de arbeidsrechtbank of de rechtbank van koophandel, wanneer zij tot dit nieuwe ambt worden benoemd (nieuw art. 90bis Ger.W.; art. 4 van het wetsontwerp).

Verder zou de eerste voorzitter van het hof van beroep de mogelijkheid krijgen om, wanneer de behoeften van de dienst dit rechtvaardigen, een rechter uit het rechtsgebied van het hof van beroep bij beschikking - dus zonder diens toestemming - op te dragen zijn ambt bijkomend en voor een bepaalde termijn in een andere rechtbank binnen dit rechtsgebied waar te nemen (nieuw art. 98 Ger.W.; art. 5 van het wetsontwerp).

In een nieuw art. 113bis Ger.W. (art. 6 van het wetsontwerp) wordt ten slotte bepaald dat de Koning, op verzoek van de eerste voorzitter of op vordering van de procureur-generaal, een raadsheer van een hof van beroep met diens toestemming kan aanwijzen, om zijn ambt tijdelijk waar te nemen in een ander hof van beroep.

Tijdens de bespreking werd erop gewezen dat de voorgestelde bepalingen verenigbaar zijn met de Grondwet. Ook artikel 100 Ger.W. voorziet reeds in de mogelijkheid om rechters gelijktijdig te benoemen in verschillende zetels. Ook werd opgemerkt dat het om een tijdelijke en bijkomende functie gaat, zodat het principe van de onverplaatsbaarheid (artikel 152 G.W.) niet in het gedrang komt.

Deze nieuwe mogelijkheden moeten de rechterlijke macht in staat stellen op flexibelere wijze de toegenomen werklast in de hoven en rechtbanken op te vangen. De toename van het aantal burgerlijke zaken is onder meer duidelijk gebleken uit een onderzoek van het *Journal des Tribunaux* (« L'arriéré judiciaire », *J.T.*, 1 maart 1997, 137-163). In de meeste gerechtelijke arrondissementen is de instroom van nieuwe zaken hoger dan het aantal gewezen beslissingen. De gerechtelijke achterstand is dus nog steeds reëel.

Ook uit cijfers, meegedeeld door de minister van Justitie (31 mei 1997), blijkt dat de werklast bij de hoven van beroep aanzienlijk is. In de periode 1 januari 1997 - 30 mei 1997 werd bij de hoven van beroep reeds voor talrijke zaken een rechtsdag vastgesteld na 1 september 1998 (Antwerpen: 1.336; Brussel: 1.691; Gent: 836; Bergen: 138; Luik: 289).

En vertu du projet adopté, le Roi peut nommer des juges de complément par ressort de la cour d'appel. Ces juges sont désignés pour exercer temporairement leur fonction, selon les nécessités du service, auprès d'un ou de plusieurs tribunaux de première instance, auprès d'un ou de plusieurs tribunaux du travail ou auprès d'un ou de plusieurs tribunaux de commerce situés dans ce ressort. Ils ne deviennent toutefois juges titulaires au tribunal de première instance, au tribunal du travail ou au tribunal de commerce que s'ils sont l'objet d'une nomination à ces nouvelles fonctions (nouvel article 90bis du Code judiciaire; art. 4 du projet de loi).

Par ailleurs, le premier président de la cour d'appel pourrait également, lorsque les nécessités du service le justifient, charger par ordonnance - et donc sans son accord - un juge du ressort de la cour d'appel d'exercer ses fonctions, à titre complémentaire et pour un délai déterminé, dans un autre tribunal situé dans ce ressort (nouvel art. 98 du Code judiciaire; art. 5 du projet de loi).

Enfin, un nouvel article 113bis du Code judiciaire (art. 6 du projet de loi) dispose que le Roi peut désigner, à la demande du premier président de la cour d'appel ou sur réquisition du procureur général, un conseiller à une cour d'appel pour exercer temporairement, avec son accord, ses fonctions auprès d'une autre cour d'appel.

Au cours de la discussion, il a été souligné que les dispositions proposées étaient compatibles avec la Constitution. L'article 100 du Code judiciaire prévoit aussi déjà la possibilité de nommer simultanément des juges à différents sièges. Il a également été fait observer qu'il s'agit d'une fonction exercée à titre temporaire et complémentaire et que dès lors il n'est pas porté atteinte au principe de l'inamovibilité des juges (art. 152 de la Constitution).

Ces nouvelles possibilités doivent permettre au pouvoir judiciaire de faire face à l'accroissement de la charge de travail avec plus de souplesse dans les cours et les tribunaux. L'augmentation du nombre de causes civiles ressort clairement d'une étude du *Journal des Tribunaux* (« L'arriéré judiciaire », *J.T.*, 1er mars 1997, 137-163). Dans la plupart des arrondissements judiciaires, l'afflux de nouvelles causes excède le nombre de décisions rendues. L'arriéré judiciaire demeure donc une réalité.

Il ressort également de chiffres communiqués par le ministre de la Justice (31 mai 1997) que la charge de travail est considérable dans les cours et tribunaux. Entre le 1er janvier 1997 et le 30 mai 1997, de nombreuses causes introduites aux cours d'appel ont été fixées à une audience au-delà du 1er septembre 1998 (Anvers: 1 336; Bruxelles: 1 691; Gand: 836; Mons; 138; Liège 289).

De toegenomen werklast en het gebrek aan personeel om hem op te vangen, blijken ook uit een recente demografische studie over de rechters van de rechtbanken van eerste aanleg. De studie wijst niet enkel op de toename van de bevolking, maar ook op de zichtbare verschillen tussen de gerechtelijke arrondissementen inzake de verhouding tussen het aantal inwoners en het aantal zaken en vooral tussen het aantal rechters en het aantal inwoners. De kaders, zo wordt opgemerkt, lijken ongelijk of minstens ongelijk verdeeld over de diverse rechtsgebieden, met daarbij nog een opmerkelijk en constant onderscheid tussen de rechtsgebieden aan beide zijden van de taalgrens.

In 1995 stond een rechter in het rechtsgebied van het hof van beroep van Antwerpen in voor 23.365 inwoners, terwijl dit aantal in Luik 17.066 inwoners bedroeg. Het rechtsgebied Antwerpen omvatte in 1994 23,7 % van de rijksbevolking, maar beschikt slechts over 20,3 % van het aantal rechters in de rechtbanken van eerste aanleg. Deze rechters zorgden voor 22,9 % van de uitspraken (434 per rechter). Ter vergelijking: het rechtsgebied Luik omvatte 16,7 % van de rijksbevolking, maar beschikte over 19,5 % van de rechters in de rechtbanken van eerste aanleg, die zorgden voor 17,1 % van de uitspraken, zijnde 336 uitspraken per rechter.

Op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen, springen de verschillen nog meer in het oog. Hasselt (29.938), Tongeren (29.681) en Turnhout (28.371) waren in 1995 koplopers wat betreft het aantal inwoners per rechter. In Mechelen bedroeg dit aantal 25.354 en in Leuven 26.393. In Wallonië was Doornik koploper met 21.184 inwoners per rechter, in Luik bedroeg dit 17.126 en in Charleroi 16.789. Het gemiddelde bedroeg voor 1995 19.849 inwoners per rechter.

Ook op het vlak van het aantal uitspraken per jaar per rechter bestaan opmerkelijke verschillen. In het rechtsgebied Antwerpen bedroeg dit 434, in Gent 406, in Luik 336, in Bergen 379 en in Brussel 364. Op arrondissementeel niveau behoorden vier van de vijf arrondissementen van het rechtsgebied Antwerpen in 1994 tot de «top 10» van het aantal uitspraken per rechter. Ook grootstedelijke arrondissementen als Gent en Antwerpen behoorden tot de koplopers.

Tot slot worden nog een aantal specifieke vergelijkingen gemaakt (stand van zaken op 31 december 1994). De arrondissementen Hasselt en Bergen hebben een vergelijkbaar aantal inwoners (419.129 tegenover 417.959) en een vergelijkbaar aantal nieuwe zaken (8.675 tegenover 9.153 of respectievelijk eenentwintig en tweeëntwintig zaken per duizend inwoners). Wanneer men daartegenover het aantal rechters en het aantal vonnissen per rechter bekijkt is een aanzienlijk verschil merkbaar. In Hasselt bestaat het kader uit veertien rechters (1 per 29.938 inwoners), in Bergen uit tweeëntwintig rechters (1 per

L'accroissement de la charge de travail et la pénurie de personnel pour y faire face ressortent également d'une étude démographique récente concernant les juges des tribunaux de première instance. L'étude souligne non seulement l'augmentation de la population mais également les différences manifestes existant entre les arrondissements judiciaires quant au rapport entre le nombre d'habitants et le nombre de causes et surtout entre le nombre de juges et le nombre d'habitants. Il est fait observer que les cadres paraissent inégaux ou au moins répartis de façon inégale entre les différents ressorts, un écart remarquable et constant étant en outre constaté entre les ressorts des deux côtés de la frontière linguistique.

En 1995, dans le ressort de la cour d'appel d'Anvers, on comptait un juge pour 23 365 justiciables, alors qu'à Liège, ce chiffre était de 17 066. En 1994, le ressort d'Anvers représentait 23,7% de la population du Royaume, mais ne disposait que de 20,3% des juges des tribunaux de première instance. Ces juges ont rendu 22,9% des jugements (434 par juge). Signalons, à titre de comparaison, que le ressort de Liège représentait 16,7% de la population du Royaume, mais disposait de 19,5% des juges des tribunaux de première instance, et que ceux-ci ont rendu 17,1% des jugements, soit 336 par juge.

Les différences sont plus frappantes encore entre les arrondissements judiciaires. En 1995, c'est à Hasselt (29 938), à Tongres (29 681) et à Turnhout (28 371) que le nombre d'habitants par juge était le plus élevé. A Malines, ce nombre s'élevait à 25 354 et à Louvain, à 26 393. En Wallonie, Tournai était en tête de ce classement avec 21 184 habitants par juge; à Liège, ce nombre s'élevait à 17 126 et à Charleroi, à 16 789. La moyenne pour l'année 1995 s'établissait à 19 849 habitants par juge.

Des différences substantielles existent également en ce qui concerne le nombre de décisions par juge et par an. Dans le ressort d'Anvers, ce nombre était de 434, contre 406 à Gand, 336 à Liège, 379 à Mons et 364 à Bruxelles. Au niveau des arrondissements, quatre des cinq arrondissements du ressort d'Anvers figuraient parmi les 10 premiers du classement du nombre de jugements rendus par juge en 1994. Des arrondissements de grandes villes telles que Gand et Anvers figuraient également en bonne place.

Enfin, il est également procédé à une série de comparaisons spécifiques (situation au 31 décembre 1994). Les arrondissements de Hasselt et de Mons comptent à peu près le même nombre d'habitants (419 129 contre 417 959) et ont à traiter un nombre comparable de nouvelles affaires (8 675 contre 9 153 soit, respectivement, vingt et une et vingt-deux affaires par mille habitants). En ce qui concerne par contre le nombre de juges et le nombre de jugements par juge, la différence est considérable. Le cadre du tribunal de Hasselt compte 14 juges (un pour 29 938 habitants), celui de Mons 22 (un pour

18.998 inwoners). Het aantal vonnissen per rechter bedraagt 513 in Hasselt en 359 in Bergen (1994); het aantal nieuwe zaken per rechter 620 in Hasselt en 416 in Bergen (1994).

Brugge heeft nauwelijks zestigdduizend inwoners meer dan Hasselt maar het kader telt elf rechters meer. Oudenaarde heeft nauwelijks half zoveel inwoners als Hasselt doch telt slechts drie rechters minder. Mechelen heeft twaalf rechters voor 304.243 inwoners tegenover veertien rechters voor 296.571 inwoners in Doornik. Tongeren en Nijvel huisvesten beiden een assisenhof en tellen ongeveer evenveel inwoners (356.173 tegenover 339.705). Nijvel heeft niettemin vijf rechters meer. In de rechtsgebieden Antwerpen en Gent staat een vrederechter in voor 63.258 inwoners; in Brussel voor 53.117 inwoners, in Luik en Bergen voor 43.761 inwoners. Uiteraard wordt de werklast van magistraten niet enkel door het aantal inwoners bepaald, maar deze verhouding kan wel een ernstige indicator zijn.

De invoering van een grotere mobiliteit binnen de magistratuur kan dan ook, veeleer dan loutere kaderuitbreidingen, een belangrijk hulpmiddel zijn om de achterstand weg te werken en de zetels van rechtbanken die een plotse stijging van de werklast of een significant grotere achterstand kennen, te versterken. Daarom wordt voorgesteld om het mogelijke grondwettelijke bezwaar tegen een uitbreiding en veralgemening van het principe van maximale mobiliteit weg te nemen.

In een nieuwe grondwetsbepaling zou, naast de benoeming in een welbepaalde zetel van de rechtbank of in een welbepaald hof van beroep, de mogelijkheid kunnen worden opgenomen, rechters te benoemen voor meerdere gerechtelijke arrondissementen binnen een rechtsgebied van een hof van beroep (vrederechters, rechters in de rechtbank van eerste aanleg) of voor meerdere rechtsgebieden binnen hetzelfde taalgebied (raadsheren in het hof van beroep). Daarbij zou uitdrukkelijk worden bepaald dat de wetten op het taalgebruik in gerechtszaken dienen te worden nageleefd. Aldus wordt bij voorbeeld vermeden dat een eentalige raadsheer zou kunnen zetelen in een anderstalige kamer van een hof van beroep.

De nieuwe bepaling van artikel 152, derde lid, G.W. zou dan kunnen luiden:

« Met inachtneming van de wetten op het gebruik der talen in gerechtszaken kan de benoeming van een vrederechter of een rechter in de rechtbank geschieden voor het geheel van een rechtsgebied van een hof van beroep zoals bepaald in artikel 156, en kan de benoeming van een raadsheer geschieden voor meerdere rechtsgebieden. ».

18 998 habitants). Le nombre de jugements rendus par juge est de 513 à Hasselt et de 359 à Mons (1994); le nombre de nouvelles affaires par juge est de 620 à Hasselt et de 416 à Mons (1994).

Bruges compte à peine 60 000 habitants de plus qu'Hasselt, mais le cadre de son tribunal compte 11 juges de plus. Audenaarde compte à peine la moitié du nombre d'habitants d'Hasselt, mais le nombre de juges n'y est inférieur que de trois unités. Malines compte 12 juges pour 304 243 habitants, alors que Tournai en compte 14 pour 296 571 habitants. Alors que Tongres et Nivelles abritent toutes deux une cour d'assises et comptent pratiquement le même nombre d'habitants (356 173 contre 339 705), Nivelles compte cinq juges de plus. Dans les ressorts d'Anvers et de Gand, il y a un juge de paix pour 63 258 habitants; à Bruxelles, il y en a un pour 53 117 habitants et à Liège et à Mons, il y en a un pour 43 761 habitants. S'il va de soi que la charge de travail des magistrats n'est pas uniquement fonction du nombre d'habitants, cette proportion peut cependant constituer un précieux indicateur.

L'instauration d'une mobilité accrue au sein de la magistrature pourrait dès lors, davantage que de simples extensions de cadre, contribuer dans une large mesure à résorber l'arriéré judiciaire et à renforcer les sièges des tribunaux qui sont confrontés à une soudaine augmentation de leur charge de travail ou à un arriéré nettement plus important. Aussi proposons-nous de lever l'obstacle constitutionnel qui pourrait s'opposer à une extension et à une généralisation du principe de la mobilité maximale.

Une nouvelle disposition constitutionnelle pourrait permettre, outre la nomination dans un siège donné du tribunal ou dans une cour d'appel donnée, la nomination de juges pour plusieurs arrondissements judiciaires au sein du ressort d'une cour d'appel (juges de paix, juges au tribunal de première instance) ou pour plusieurs ressorts d'une même région linguistique (conseillers à la cour d'appel). Il serait prévu explicitement qu'il convient de respecter les lois sur l'emploi des langues en matière judiciaire, ceci, notamment, afin d'éviter qu'un conseiller unilingue puisse siéger dans une chambre d'une cour d'appel d'un autre rôle linguistique.

Le nouvel article 152, alinéa 3, de la Constitution serait dès lors libellé comme suit:

« Sans préjudice de l'application des lois sur l'emploi des langues en matière judiciaire, un juge de paix ou un juge au tribunal peut être nommé pour l'ensemble du ressort d'une cour d'appel, tel qu'il est défini à l'article 156, et un conseiller peut être nommé pour plusieurs ressorts. »

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van artikel 152, derde lid, van de Grondwet.

19 december 1997

S. VERHERSTRAETEN

PROPOSITION DE DECLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 152, alinéa 3, de la Constitution.

19 décembre 1997
