

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

28 NOVEMBRE 1996

**Problématique des nominations au sein
du pouvoir judiciaire, à la Cour d'arbitrage
et au Conseil d'État**

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES
PAR M. **ERDMAN**

Au cours de sa réunion du 24 octobre 1996, le bureau du Sénat a renvoyé le problème des nominations au sein du pouvoir judiciaire, à la Cour d'arbitrage et au Conseil d'État, pour examen, à la Commission des Affaires institutionnelles.

La Commission des Affaires institutionnelles a examiné le problème au cours de ses réunions des 7 et 28 novembre 1996.

I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU PREMIER MINISTRE

1. Cours et tribunaux

Il faut veiller à ne pas confondre le problème des nominations des magistrats de la Cour d'arbitrage et

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Swaelen, président; Caluwé, Coveliers, De Decker, Desmedt, Goris, Happart, Hotyat, Lallemand, Mme Milquet, MM. Moens, Nothomb, Vandenberghe, Van Hauthem et Erdman, rapporteur.
2. Membres suppléants : MM. Goovaerts, Hostekint et Mme Willame-Boonen.
3. Autres sénateurs : MM. Anciaux, Boutmans, Foret, Loones et Verhofstadt.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1996-1997

28 NOVEMBER 1996

**Problematiek van de benoemingen in de
rechterlijke macht, alsook in het Ar-
bitragehof en in de Raad van State**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE INSTITUTIONELE
AANGELEGENHEDEN
DOOR DE HEER **ERDMAN**

Tijdens zijn vergadering van 24 oktober 1996 verzond het Bureau van de Senaat de problematiek van de benoemingen in de rechterlijke macht, alsook in het Arbitragehof en in de Raad van State, voor onderzoek naar de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden.

De Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden besprak deze aangelegenheid tijdens haar vergaderingen van 7 en 28 november 1996.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE EERSTE MINISTER

1. De hoven en de rechtbanken

De problematiek van de benoemingen van de magistraten van het Arbitragehof en van de Raad van

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Swaelen, voorzitter; Caluwé, Coveliers, De Decker, Desmedt, Goris, Happart, Hotyat, Lallemand, mevr. Milquet, de heren Moens, Nothomb, Vandenberghe, Van Hauthem en Erdman, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : de heren Goovaerts, Hostekint en mevr. Willame-Boonen.
3. Andere senatoren : de heren Anciaux, Boutmans, Foret, Loones en Verhofstadt.

du Conseil d'État avec celui des nominations des magistrats qui appartiennent au pouvoir judiciaire. La Cour d'arbitrage et le Conseil d'État se situent en dehors du pouvoir judiciaire, en droit et en fait.

Pour ce qui est des nominations et des promotions des juges des cours et tribunaux, le Gouvernement a déposé, à la Chambre des représentants, une proposition de révision de l'article 151 de la Constitution. Cette proposition tend à inscrire, dans la Constitution, les principes de la réforme envisagée et à renvoyer pour le reste à des lois d'application.

La proposition repose sur les quatre principes suivants:

- 1) les juges sont nommés par le Roi selon le mode déterminé par la loi;
- 2) les «chefs de corps» sont désignés pour une durée limitée;
- 3) pour les présentations et les désignations, il y a lieu, notamment, de recourir à des organes d'avis composés de membres de l'ordre judiciaire et d'autres personnes;
- 4) l'on crée un Conseil supérieur de la Justice.

Ces principes valent aussi pour les juridictions du travail et pour les tribunaux de commerce.

Le principe de la désignation des chefs de corps pour une durée limitée vaut également pour la magistrature debout, mais cela ne requiert aucune révision de la Constitution.

2. La Cour d'arbitrage et le Conseil d'État

En ce qui concerne les nominations de magistrats au sein de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État, le Premier ministre dit comprendre que le Sénat se soit imposé une période de réflexion.

Pour ce qui est de la Cour d'arbitrage, il n'y a aucune raison de modifier la procédure de nomination existante, étant donné la fonction particulière qui est la sienne.

En outre, l'organisation de la Cour d'arbitrage est tout à fait similaire à celle des cours constitutionnelles d'autres pays.

Il faut signaler par ailleurs que cette procédure a permis de nommer d'excellents juges et que chacun s'accorde pour dire que la Cour d'arbitrage fait de l'excellent travail.

En ce qui concerne le Conseil d'État, la procédure de nomination en vigueur pour les conseillers n'a pas été remise en question lorsqu'il y a quelques années, l'on a décidé d'insérer dans la Constitution un arti-

State mag niet worden verward met die van de benoeming van de magistraten die behoren tot de rechterlijke macht. Zowel in rechte als in feite maken het Arbitragehof en de Raad van State geen deel uit van de rechterlijke macht.

Aangaande de benoemingen en bevorderingen van de rechters in de hoven en de rechtbanken heeft de Regering een voorstel tot herziening van artikel 151 van de Grondwet neergelegd bij de Kamer van volksvertegenwoordigers. Dit voorstel strekt ertoe de beginselen in de Grondwet op te nemen, terwijl voor de nadere regels wordt verwezen naar de uitvoeringswetten.

Het voorstel steunt op vier beginselen:

- 1) de rechters worden benoemd door de Koning op de wijze bepaald door de wet;
- 2) «korpsoversten» worden slechts voor een beperkte termijn aangewezen;
- 3) voor de voordrachten en aanwijzingen wordt onder meer een beroep gedaan op adviesorganen waarin, naast leden van de rechterlijke orde, ook andere personen zetelen;
- 4) een Hoge Raad voor de Justitie wordt opgericht.

Deze beginselen gelden ook voor de arbeidsrechten en de rechtbanken van koophandel.

De tijdelijke aanwijzing van korpsoversten is ook van toepassing op de staande magistratuur, doch daartoe is geen grondwetsherziening vereist.

2. Het Arbitragehof en de Raad van State

Inzake de benoeming van de magistraten van het Arbitragehof en de Raad van State brengt de Eerste minister begrip op voor de bezinningsperiode die de Senaat zich heeft opgelegd.

Wat het Arbitragehof betreft, bestaat er evenwel geen reden om aan de betrokken benoemingsprocedure te raken, gelet op de bijzondere functie van het Hof.

Bovendien is de inrichting van het Arbitragehof volkomen vergelijkbaar met die van de grondwettelijke hoven in andere landen.

De benoemingsprocedure heeft overigens voortreffelijke rechters opgeleverd en eenieder is het erover eens dat het Arbitragehof zijn opdracht uitstekend vervult.

Wat de Raad van State betreft, werd de geldende benoemingsprocedure voor de staatsraden niet in vraag gesteld toen enkele jaren geleden het artikel 107quinquies, eerste en tweede lid (huidig

cle 107quinquies, premier et deuxième alinéas (art. 160 actuel). Cet article dispose que la composition du Conseil d'État est déterminée par la loi.

De plus, la loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, a étendu l'application de cette procédure à la nomination des assesseurs. Il est évident que, à l'époque — il y a quelques mois à peine — cette procédure était jugée très positive.

L'expérience a d'ailleurs montré que la Chambre et le Sénat ont généralement suivi les présentations qui leur avaient été soumises par le Conseil d'État. En outre, la moitié au moins des conseillers d'État ont été nommés parmi les membres de l'auditorat et du bureau de coordination. Or, l'accès à l'auditorat et au bureau de coordination est réservé aux lauréats d'un concours dont nul ne conteste le degré de difficulté.

L'on peut cependant envisager de modifier la procédure de nomination en vigueur pour les conseillers d'État qui ne sont pas désignés parmi les membres de l'auditorat ou du bureau de coordination. L'on pourrait, par exemple, exiger des candidats qu'ils portent le titre de docteur en droit ou qu'ils aient réussi le concours d'auditeur adjoint et de référendaire adjoint au Conseil d'État, le concours de référendaire à la Cour d'arbitrage ou l'un des examens ouvrant l'accès à la magistrature.

L'on pourrait aussi modifier la procédure de manière que la Chambre et le Sénat n'aient plus que la possibilité d'approuver ou de rejeter la liste de candidats qui leur est présentée par le Conseil d'État.

II. DISCUSSION

Un membre souligne qu'il n'y a pas de raison de suspendre les procédures de nomination dans l'attente d'une modification de la réglementation. Les institutions concernées doivent en effet pouvoir continuer à fonctionner normalement.

Si la modification des procédures est urgente pour le pouvoir judiciaire, elle l'est beaucoup moins pour ce qui concerne le Conseil d'État et elle n'est pas nécessaire pour la Cour d'arbitrage.

Un membre dit approuver la position du Premier ministre ainsi que les arguments qu'il a invoqués pour conclure que les nominations à la Cour d'arbitrage et au Conseil d'État constituent une problématique différente de celle des nominations dans le pouvoir judiciaire.

Il faut maintenir la procédure en vigueur pour les nominations à la Cour d'arbitrage.

En ce qui concerne le Conseil d'État, le Premier ministre propose que l'on modifie la procédure appli-

art. 160), in de Grondwet werd ingeschreven. Luidens dit artikel wordt de samenstelling van de Raad van State bepaald door de wet.

De wet van 4 augustus 1996 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, maakte die benoemingsprocedure daarenboven toepasselijk op de assessoren. Blijkbaar was het oordeel over die procedure toen — nauwelijks enkele maanden geleden — uitgesproken positief.

Het verleden heeft overigens uitgewezen dat Kamer en Senaat de voordrachten die werden gedaan door de Raad van State, doorgaans hebben gevolgd. Bovendien worden de staatsraden voor ten minste de helft van hun aantal benoemd uit de leden van het auditoraat en het coördinatiebureau. De toegang tot het auditoraat en het coördinatiebureau is voorbehouden aan de laureaten van een vergelijkend examen waarvan niemand de hoge moeilijkheidsgraad betwist.

Wel kan men een wijziging overwegen van de geldende benoemingsprocedure voor de staatsraden die niet uit de leden van het auditoraat en het coördinatiebureau worden benoemd. De kandidaten zouden, bij wijze van voorbeeld, doctor in de rechten moeten zijn of moeten geslaagd zijn in het vergelijkend examen voor adjunct-auditeur en adjunct-referendaris bij de Raad van State, het vergelijkend examen voor referendaris bij het Arbitragehof of één van de examens die toegang verlenen tot de magistratuur.

Een andere wijziging kan erin bestaan dat Kamer en Senaat de door de Raad van State voorgedragen lijst van kandidaten alleen nog kunnen goedkeuren of verwerpen.

II. BESPREKING

Een lid merkt op dat er geen reden is om de benoemingsprocedures te schorsen in afwachting van een wijziging van de regelgeving. De betrokken instellingen moeten immers op een normale wijze kunnen verderwerken.

Voor de rechterlijke macht is die wijziging dringend, voor de Raad van State heel wat minder. Voor het Arbitragehof is geen wijziging nodig.

Een lid is het eens met het standpunt en de motieven van de Eerste minister die ertoe besluiten dat de problematiek voor het Arbitragehof en de Raad van State anders ligt dan voor de rechterlijke macht.

De benoemingsprocedure voor het Arbitragehof moet worden gehandhaafd.

Wat de Raad van State betreft, suggereert de Eerste minister wijzigingen voor de benoemingen tot staats-

cable aux nominations en qualité de conseiller d'État pour les candidats qui ne sont pas issus du sein même du Conseil. C'est une proposition intéressante, mais il va de soi qu'elle requiert une étude plus détaillée.

Une telle étude est encore plus nécessaire pour les modifications annoncées dans la procédure relative aux nominations dans le pouvoir judiciaire. Le membre est en principe favorable à une révision de l'article 151 de la Constitution, mais il tient cependant à exprimer trois réserves à ce sujet :

a) il ne peut y avoir d'accord sur le nouveau texte de l'article 151 s'il n'y a pas aussi un accord sur les textes d'application dudit article;

b) la désignation des chefs de corps pour une durée limitée ne peut pas violer l'article 152, troisième alinéa, qui dispose que le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement;

c) la création d'un Conseil supérieur de la magistrature est recommandable, mais son contenu concret n'est pas défini avec assez de précision.

Un autre membre fait remarquer que la donnée objective que représente le mécontentement exprimé par la population ne doit pas être interprétée de manière subjective, c'est-à-dire au sens que la «politique» ne pourrait plus s'occuper de cette matière. L'expression du mécontentement général constitue plutôt un appel pressant aux décideurs politiques afin que ces derniers mettent bon ordre à la situation.

L'intervenant estime aussi qu'il faut tenir compte de la nature de l'institution concernée par les nominations. La Cour d'arbitrage a été créée dans le cadre de la réforme de l'État de 1980. La portée politique de la composition de la Cour d'arbitrage n'a été contestée ni dans les travaux préparatoires de cette réforme, ni dans ceux relatifs à la loi du 28 juin 1983 sur la Cour d'arbitrage. D'aucuns ont même proposé, à l'époque, que la Cour soit composée exclusivement d'anciens politiques. Il est d'ailleurs logique que les juges de la Cour d'arbitrage soient familiarisés avec la structure de l'État, avec les rapports entre l'État, les communautés et les régions, et avec les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Si la révision de la Constitution opérée en 1988 a étendu le pouvoir de contrôle de la Cour d'arbitrage aux principes d'égalité et de non-discrimination, les arrêts relatifs à la répartition des compétences représentent encore et toujours l'essentiel de la jurisprudence de la Cour.

Ceux qui souhaitent restreindre l'intervention des politiques dans la composition de la Cour d'arbitrage doivent démontrer que cette mesure est nécessaire et, en outre, pouvoir en convaincre une majorité spéciale.

raad voor kandidaten van buiten de Raad. Dat voorstel is interessant maar behoeft uiteraard een meer gedetailleerde studie.

Dat geldt des te meer voor de aangekondigde wijzigingen van de rechterlijke macht. In beginsel staat het lid gunstig tegenover een herziening van artikel 151 van de Grondwet, maar hij wenst wel een drievoudig voorbehoud te formuleren :

a) een akkoord over de nieuwe tekst van artikel 151 kan er enkel zijn wanneer er ook een akkoord is over de uitvoeringsteksten;

b) de tijdelijke aanwijzing van korpsoversten mag niet in strijd komen met artikel 152, derde lid, van de Grondwet luidens hetwelk de overplaatsing van een rechter niet kan geschieden dan door een nieuwe benoeming en met zijn toestemming;

c) de oprichting van een Hoge Raad voor de Justitie verdient aanbeveling, maar de concrete invulling ervan blijft nog onduidelijk.

Een ander lid merkt op dat het objectieve gegeven van de manifestatie van ongenoegen aangaande bepaalde praktijken niet subjectief mag worden uitgelegd alsof de «politiek» zich met de betrokken materie niet meer zou mogen inlaten. Die manifestatie is veeleer een dringend verzoek aan de beleidsmakers om orde op zaken te stellen.

Volgens de spreker moet inderdaad rekening worden gehouden met het type instelling waarin wordt benoemd. Het Arbitragehof werd in het leven geroepen door de staatshervorming van 1980. In de voorbereidende werken van deze staatshervorming, evenals in die van de wet van 28 juni 1983 op het Arbitragehof, wordt de politieke draagwijdte van de samenstelling van het Arbitragehof niet in vraag gesteld. Door sommigen werd oorspronkelijk zelfs voorgesteld om het Hof integraal met gewezen politici samen te stellen. Het is trouwens logisch dat de rechters in het Arbitragehof vertrouwd zijn met de staatsinrichting, de verhouding tussen Staat, gemeenschappen en gewesten en tussen wetgevende en uitvoerende macht.

Bij de grondwetsherziening van 1988 werd de toetsingsbevoegdheid van het Arbitragehof weliswaar uitgebreid tot de beginselen van gelijkheid en van verbod van discriminatie, maar de arresten inzake de bevoegdheidsverdeling vormen toch nog steeds de hoofdmoot van de rechtspraak van het Hof.

Wie de inbreng van de «politiek» in de samenstelling van het Arbitragehof wil terugdringen, moet bewijzen dat zulks nodig is en moet daarvan bovendien een bijzondere meerderheid kunnen overtuigen.

Par ailleurs, si l'on veut que la Cour d'arbitrage reflète fidèlement les tendances politiques, il faut admettre que cela ait des conséquences, non seulement sur le choix des magistrats-politiques, mais aussi sur la sélection des magistrats-juristes.

La présence de juristes éminents à la Cour d'arbitrage garantit la qualité juridique des arrêts qu'elle rend. La sélection des juristes doit donc être effectuée sur la base de leur formation juridique tout comme dans le souci d'assurer une composition politique équilibrée de la Cour.

De toute manière, il y a très peu de candidats, car les exigences de qualité envers ses futurs juges sont très grandes.

Une nomination rapide s'impose en ce qui concerne la Cour d'arbitrage, car cette dernière se trouve pour le moment dans l'impossibilité de prendre les décisions pour lesquelles elle doit se réunir en séance plénière (art. 56 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage).

Pour l'intervenant, une « nomination politique » revient à désigner une personne qui n'est pas compétente pour la fonction en question et qui doit sa nomination uniquement à son appartenance politique. Il n'est donc pas question de nomination politique lorsque l'on nomme une personne qui, tout en possédant des convictions politiques déclarées, soit est compétente, soit, du moins, est en mesure de donner des garanties suffisantes de ses compétences.

Il faut donc tenter de formuler les conditions de nomination de telle sorte que les personnes qui entrent en considération pour une nomination aient, en tout état de cause, fait la preuve de leurs compétences.

L'examen n'est peut-être pas non plus un critère décisif pour juger de l'aptitude d'un candidat. Cependant, dans le cas des promotions au sein du pouvoir judiciaire, ce problème peut être résolu par l'instauration d'un système d'évaluation. L'évaluation approfondie de la pratique juridictionnelle d'un magistrat — par exemple, de la manière dont il motive ses décisions — pourrait livrer des informations très précieuses. Le futur Conseil supérieur de la magistrature pourrait jouer un rôle utile en la matière.

De même, l'instauration de la carrière plane permettrait d'éviter bien des problèmes concernant la promotion des magistrats. Les candidats aux promotions à des fonctions plus élevées ne seraient plus uniquement motivés par des considérations financières.

La mission du Conseil d'État s'apparente plus à celle de la Cour d'arbitrage qu'à celle des juridictions du pouvoir judiciaire. En effet, le Conseil d'État exerce une série de fonctions importantes touchant à la décision politique. L'on pourrait peut-être imposer

Trouwens, als het de bedoeling is dat het Arbitragehof een juiste afspiegeling is van de politieke stromingen, dan heeft dat niet alleen gevolgen voor de keuze van de rechters-politici, maar ook voor die van de rechters-juristen.

De aanwezigheid van hoogstaande juristen in het Arbitragehof waarborgt de juridische kwaliteit van de arresten. Bij de keuze van de juristen moet dus hun juridische onderlegdheid, maar ook de politiek evenwichtige samenstelling van het Hof in aanmerking worden genomen.

De hoge kwaliteitseisen die aan kandidaat-rechters van het Arbitragehof worden gesteld, maken trouwens dat slechts zeer weinigen zich kandidaat stellen.

Voor het Arbitragehof dringt een snelle benoeming zich op, aangezien het Hof momenteel niet in de mogelijkheid is om de beslissingen te nemen waarvoor het in voltallige zitting moet bijeenkomen (bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, art. 56).

De spreker definieert het begrip « politieke benoeming » als de benoeming van een persoon die onbekwaam is voor de betrekking in kwestie en die zijn benoeming enkel en alleen te danken heeft aan zijn partijpolitieke aanhorigheid. Wanneer daarentegen een persoon wordt benoemd die bekwaam is, of althans voldoende waarborgen voor zijn bekwaamheid kan voorleggen, en die tevens een uitgesproken politieke overtuiging heeft, is er geen sprake van een politieke benoeming.

De betrachting moet dus zijn de benoemingsvoorwaarden zo te formuleren dat degenen die in aanmerking komen voor een benoeming, hoe dan ook van hun bekwaamheid proeve hebben afgelegd.

Wellicht is ook het examen geen afdoend criterium om de geschiktheid van kandidaten te meten. Voor bevorderingen in de rechterlijke macht kan dit echter worden opgevangen door een stelsel van evaluatie in te voeren. Een grondige evaluatie van de jurisdictionele praktijk van een rechter — bijvoorbeeld van de wijze waarop hij zijn vonnissen motiveert — kan zeer bruikbare informatie opleveren. De op te richten Hoge Raad zou ter zake een nuttige rol kunnen vervullen.

Vele problemen bij de bevordering van magistraten kunnen ook worden voorkomen door het inrichten van een vlakke loopbaan, zodat men zich niet meer voor louter financiële motieven kandidaat stelt voor bevorderingen tot hogere ambten.

De opdracht van de Raad van State leunt nauwer aan bij die van het Arbitragehof dan bij die van de rechtscolleges van de rechterlijke macht. De Raad van State heeft immers een aantal belangrijke functies die verband houden met de beleidsvorming. Wellicht

également des exigences qualitatives plus élevées pour ce qui est des nominations au sein du Conseil, mais il convient de toute manière aussi de maintenir la procédure de présentation, car la seule autre solution réside dans une élection. La cooptation peut difficilement être qualifiée de solution de rechange valable: plus d'un éminent juriste flamand a déjà fait valoir que le recrutement de magistrats par cooptation aurait fait sérieusement obstacle à la néerlandisation de la magistrature.

En ce qui concerne le Conseil supérieur de la justice, une étude comparative nous apprend qu'à l'étranger il y a également un apport politique dans la composition de pareil organe. Il en résulte qu'il vaut mieux que ce Conseil ne s'occupe pas du contrôle interne de la magistrature.

Pour la cohérence, il convient aussi d'appliquer dorénavant des critères objectifs pour les nominations des juges non professionnels au sein des juridictions du travail et des tribunaux de commerce.

La réforme annoncée des institutions judiciaires n'est pas moins importante que la réforme des institutions législatives et exécutives. Il est normal, dès lors, que les lois d'exécution de l'article 151 de la Constitution ne puissent être adoptées qu'à une majorité spéciale, comme la loi spéciale de réformes institutionnelles. La réforme du pouvoir judiciaire doit bénéficier d'un large consensus et se faire sur une base stable.

L'article 152 actuel de la Constitution n'empêche pas la désignation temporaire de chefs de corps. L'on peut désigner ou élire, dans chaque tribunal et dans chaque cour, une personne ayant pour tâche de s'occuper, pendant un certain temps, en tant que *primus inter pares*, du fonctionnement pratique de la juridiction concernée. Il va de soi que sa mission ne pourrait en rien concerner la teneur des décisions judiciaires, sinon, l'indépendance des juges serait compromise.

Un commissaire déclare qu'il ne peut pas souscrire au raisonnement selon lequel la mission particulière de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État est telle qu'il y a lieu de constituer ces instances sur une base partisane de politique de parti. Il s'agit précisément des juridictions qui sont chargées de régler des conflits entre le citoyen et les pouvoirs publics.

Beaucoup, dont le Premier ministre, estiment que la composition de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État doit refléter fidèlement la société. Ils réduisent toutefois la société à des partis politiques et, plus précisément, pour la facilité, aux trois grandes familles politiques. Si l'on suit leur manière d'envisager les choses, 30 p.c. de la population flamande ne sont pas représentés à la Cour d'arbitrage et au Conseil d'État.

kunnen ook voor de benoemingen in de Raad hogere kwaliteitseisen worden opgelegd, maar ook hier moet de voordrachtprocedure worden gehandhaafd. Het enige alternatief voor de voordrachtprocedure is immers de verkiezing. De coöptatie kan men bezwaarlijk een valabel alternatief noemen: menig eminent Vlaams jurist verklaarde reeds dat de recrutering van magistraten via coöptatie een ernstige belemmering voor de vernederlandsing van de magistratuur zou hebben gevormd.

Wat de Hoge Raad voor de Justitie betreft, leert een vergelijkend onderzoek dat ook in het buitenland een politieke inbreng bestaat in de samenstelling van dergelijke organen. Dit brengt wel met zich dat die Raad zich beter niet inlaat met de interne controle van de magistratuur.

De rechtlijnigheid vergt dat ook voor de benoemingen van de lekenrechters in de arbeidsgerechten en in de rechtbanken van koophandel voortaan objectieve maatstaven zullen gelden.

De aangekondigde hervorming van de juridische instellingen is niet minder belangrijk dan de hervorming van de instellingen van de wetgevende en de uitvoerende macht. Het is dan ook billijk dat de uitvoeringswetten van artikel 151 van de Grondwet slechts met een bijzondere meerderheid kunnen worden aangenomen, net zoals de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen. De hervorming van de rechterlijke macht moet op een brede consensus en een stabiele basis rusten.

Het huidige artikel 152 van de Grondwet verzet zich niet tegen de tijdelijke aanwijzing van korpsoversten. Per rechtbank en per hof kan een persoon worden aangesteld of verkozen die gedurende een zekere tijd, als een *primus inter pares*, zorg draagt voor de functionele werking van het betrokken rechtscollege. Uiteraard heeft zijn opdracht geen betrekking op de inhoud van de rechterlijke uitspraken, want dat zou de onafhankelijkheid van de rechters in het gedrang brengen.

Een lid kan de redenering niet volgen die erin bestaat dat de bijzondere opdracht van het Arbitragehof en de Raad van State ertoe leidt dat deze instanties op een partijpolitieke basis moeten worden samengesteld. Juist deze rechtscolleges zijn belast met het beslechten van geschillen tussen de burger en de overheid.

Volgens velen, de Eerste minister inbegrepen, moet de samenstelling van Arbitragehof en Raad van State een getrouwe afspiegeling van de maatschappij zijn. Zij assimileren de maatschappij echter met politieke partijen, waarbij zij zich gemakshalve beperken tot de drie grote politieke families. Op basis van die redenering moet men vaststellen dat 30 pct. van de Vlaamse bevolking niet vertegenwoordigd is in het Arbitragehof en de Raad van State.

Selon l'intervenant, une nomination politique est une nomination faite en fonction de l'appartenance du candidat bénéficiaire à un parti politique, et en raison de laquelle, à compétences égales, les candidats qui ne peuvent pas justifier d'une telle appartenance n'ont aucune chance.

Les membres de la Chambre et du Sénat, qui doivent décider de la présentation de candidats au Conseil d'État et à la Cour d'arbitrage, ne disposent d'ailleurs d'aucune indication à propos des aptitudes respectives des candidats. Comment peut-on choisir entre des candidats que l'on ne connaît pas?

Du reste, la liberté de choix n'existe que sur le papier, car, dans 90 p.c. des cas, les candidats à élire ont déjà été désignés sur la base d'accords politiques entre partis.

L'élément clé de la réforme de la politique de nomination doit consister en une objectivation des nominations. La question de savoir qui procède, en définitive, à la nomination est secondaire. Il est essentiel que la nomination soit l'aboutissement d'une sélection objective.

En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, les principes avancés par le Premier ministre ne peuvent être appréciés qu'en fonction de la manière dont ils sont concrétisés. La liste de principes en question ne parle toutefois pas de concours pour ce qui est de la promotion de magistrats. Il y a lieu, par ailleurs, de couper la voie d'accès détournée qu'ouvre la nomination de juges suppléants.

L'on pourrait s'inspirer du système néerlandais, qui organise le recrutement des magistrats au cas par cas, c'est-à-dire, chaque fois qu'il y a une vacance, de manière qu'il ne faille pas puiser dans une réserve de lauréats d'un examen.

Un membre demande des garanties supplémentaires concernant la prise de lois d'exécution des modifications de l'article 151 de la Constitution grâce auxquelles le Gouvernement entend réformer le pouvoir judiciaire.

La désignation temporaire de chefs de corps doit se faire en application d'une bonne législation, sans quoi la politisation des nominations pourrait s'aggraver. Par ailleurs, le système de désignation temporaire ne peut porter atteinte à l'indépendance dont les chefs de corps font montre dans le système actuel.

Le consensus sur la révision de l'article 151 et les lois d'application est tributaire de la réforme de la politique de nomination pour la Cour d'arbitrage et le Conseil d'État. Ces deux institutions doivent être composées en fonction de critères non politiques, même si elles ne font pas partie du pouvoir judiciaire. La réglementation en vigueur concernant ces organismes n'est pas lacunaire, mais elle est appliquée incor-

Een politieke benoeming is volgens het lid een benoeming die onder meer omwille van de partijpolitieke aanhorigheid van de kandidaat tot stand komt, zodanig dat kandidaten die minstens even bekwaam zijn doch geen dergelijke aanhorigheid bewijzen, niet voor benoeming in aanmerking komen.

De leden van Kamer en Senaat, die moeten beslissen over de voordracht van kandidaten voor de Raad van State en het Arbitragehof, hebben trouwens geen enkele aanwijzing over de respectieve bekwaamheden van de kandidaten. Hoe kan men kiezen tussen kandidaten die men niet kent?

In werkelijkheid bestaat die keuzevrijheid overigens louter op papier. In 90 pct. van de gevallen is immers reeds bij voorbaat beslist, op grond van partijpolitieke akkoorden, wie de uitverkoren kandidaat is.

De hervorming van het benoemingsbeleid moet haar sluitstuk vinden in een objectivering van de benoemingen. Wie uiteindelijk benoemt, is van ondergeschikt belang. Essentieel is dat de benoeming het eindpunt is van een objectief verlopen selectie.

Wat de rechterlijke macht betreft, kunnen de beginselen die de Eerste minister vooropstelt, enkel worden beoordeeld bij hun concrete invulling. In die lijst van beginselen wordt echter geen gewag gemaakt van vergelijkende examens voor de bevordering van magistraten. Bovendien moet het achterpoortje dat bestaat in de benoeming van plaatsvervangende rechters, worden gesloten.

Een voorbeeld kan worden genomen aan het Nederlandse systeem dat de werving van magistraten per vacature organiseert, zodat niet wordt gerecruteerd uit een pool van kandidaten die voor een examen slaagden.

Een lid vraagt bijkomende waarborgen voor de uitvoeringswetten van artikel 151 van de Grondwet, waarmee de Regering de rechterlijke macht wil hervormen.

De tijdelijke aanwijzing van korpsoversten moet steunen op een degelijke wetgeving. Anders dreigt de politisering van het benoemingsbeleid daardoor alleen maar toe te nemen. Anderzijds mag de tijdelijke aanwijzing geen aantasting zijn van de onafhankelijkheid waarvan de korpsoversten in de geldende regeling blijf geven.

De consensus over de herziening van artikel 151 en de uitvoeringswetten is afhankelijk van de hervorming van het benoemingsbeleid voor het Arbitragehof en de Raad van State. Beide instellingen moeten op grond van niet-politieke criteria worden samengesteld, ook al maken zij geen deel uit van de rechterlijke macht. De vigerende regelgeving voor deze instellingen is niet gebrekkig, maar zij wordt wel

rectement ou abusivement. Il n'existe par exemple aucune base légale justifiant le recours à des clés de répartition politiques pour ce qui est de la nomination des juges juristes à la Cour d'arbitrage. Ces clés de répartition, le Conseil d'État les utilise lui aussi lorsqu'il présente une liste de candidats conseillers d'État.

Un commissaire estime que le débat relatif à une révision de l'article 151 du Code judiciaire ne peut être guidé par une perception fautive de la politique de nomination au sein du pouvoir judiciaire et du fonctionnement de la justice. L'on déduit parfois à tort de l'intervention du Parlement et du ministre de la Justice dans la nomination des magistrats — une intervention qui confère nécessairement à cette nomination un caractère politique — que ceux-ci ne peuvent pas examiner les affaires judiciaires avec l'impartialité et la sérénité requises, ou du moins qu'une présomption de partialité est créée. Un tel lien de cause à effet n'a toutefois pas encore été mis en évidence.

Il est illusoire de croire qu'en apportant quelques modifications techniques à la loi (à la Constitution), l'on peut résoudre des problèmes judiciaires ou sociaux complexes. Le taux d'élucidation des affaires concernant des infractions commises en Belgique est de 20 p.c. Une révision de l'article 151 de la Constitution ne remédiera pas ou guère à cette situation. Quiconque prétend que, si 80 p.c. des infractions ne sont pas élucidées, c'est en raison de l'intervention politique dans les nominations de magistrats, méconnaît les véritables problèmes.

En ce qui concerne la Cour d'arbitrage, la présentation des candidats à la fonction de juge est faite alternativement par la Chambre des représentants et par le Sénat. Cette procédure doit être maintenue, et ce pour trois raisons: 1) la Cour d'arbitrage est investie d'une mission spéciale; 2) de nombreux autres États membres de l'Union européenne prévoient un apport du Parlement dans la nomination des membres de la cour constitutionnelle; 3) si une plus grande objectivation des présentations semble malgré tout souhaitable, une modification du règlement des Chambres législatives suffit.

La Cour d'arbitrage est investie d'une mission spéciale. Le contrôle de la conformité des lois, décrets et ordonnances à la Constitution n'est pas une activité juridique au sens étroit du terme. Des considérations d'opportunité jouent souvent un rôle dans les prononcés de ladite cour. Le contrôle de la conformité au principe d'égalité se résume généralement à un jugement de valeur. Certains actes dont l'on considère aujourd'hui qu'il s'agit de violations du principe d'égalité, étaient considérés régulièrement, dans les années cinquante, comme des traitements inégaux justifiés.

slecht toegepast of misbruikt. Er bestaat bijvoorbeeld geen wettelijke grond voor het hanteren van politieke verdeelsleutels bij de benoeming van de rechters-juristen in het Arbitragehof. Die verdeelsleutels worden ook gebruikt door de Raad van State wanneer hij een lijst met kandidaat-staatsraden voordraagt.

Een lid is van oordeel dat het debat over een herziening van artikel 151 van het Gerechtelijk Wetboek niet mag worden gestuurd door een foutieve perceptie van het benoemingsbeleid in de rechterlijke macht en van de werking van het gerecht. Uit de tussenkomst van het Parlement en de minister van Justitie in de benoeming van magistraten — een tussenkomst waardoor die benoeming noodzakelijk een politiek karakter krijgt — leidt men soms ten onrechte af dat magistraten de rechtszaken niet met de vereiste onbevangenheid en sereniteit kunnen behandelen, of dat althans een vermoeden van partijdigheid wordt gecreëerd. Een dergelijk causaal verband blijft echter vooralsnog onbewezen.

Wie erop rekent dat enkele technische (grond)wetswijzigingen een oplossing kunnen bieden voor complexe justitiële of zelfs maatschappelijke problemen, maakt zich illusies. De ophelderingsgraad van de in België gepleegde misdrijven bedraagt 20 pct. Een herziening van artikel 151 van de Grondwet zal daar weinig of niets aan verhelpen. Wie voorhoudt dat 80 pct. van de misdrijven niet wordt opgehelderd omwille van de politieke tussenkomst in de benoemingen van magistraten, miskent de eigenlijke problemen.

Wat het Arbitragehof betreft, geschiedt de voordracht van de kandidaat-rechters beurtelings door de Kamer van volksvertegenwoordigers en door de Senaat. Die regeling dient te worden behouden omwille van drie redenen: 1) het Arbitragehof heeft een bijzondere opdracht; 2) in vele andere Lid-Staten van de Europese Unie heeft het Parlement een inbreng in de benoeming van de leden van het constitutioneel hof; 3) als een verdere objectivering van de voordrachten toch gewenst lijkt, volstaat een wijziging van het Reglement van de wetgevende kamers.

Het Arbitragehof heeft een bijzondere opdracht. De toetsing van wetten, decreten en ordonnances aan de Grondwet is geen eng juridische activiteit. Vaak spelen opportuniteitsoverwegingen een rol in de uitspraken van het hof. De toetsing aan het gelijkheidsbeginsel komt doorgaans neer op een waardeoordeel. Wat vandaag als een schending van het gelijkheidsbeginsel wordt beschouwd, was in de jaren vijftig niet zelden een verantwoorde ongelijke behandeling.

C'est précisément parce que la Cour d'arbitrage «crée» souvent le droit et opère souvent des choix sociaux, qu'il faut que l'éventail idéologique trouve son reflet le plus large au sein de la cour. Cette composition pluraliste est une condition de base de la confiance du justiciable.

L'intervention du Parlement dans la nomination des membres de la Cour constitutionnelle est la règle générale dans les pays de l'Union européenne. En Allemagne, la moitié des seize juges de la Cour constitutionnelle sont nommés par le «Bundestag» et la moitié par le «Bundesrat», le parlement des États fédérés. Le Parlement italien intervient dans la nomination des membres de la «Corte Costituzionale» italienne. Trois membres du Conseil constitutionnel français sont nommés par le président, trois par l'Assemblée nationale et trois par le Sénat. En Autriche, en Espagne et au Portugal aussi, il y a un apport parlementaire dans la nomination des juges de la Cour constitutionnelle. Les membres de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme, une cour unique instituée par le onzième protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sont élus par l'Assemblée parlementaire.

Bref, l'*opinio communis* européenne considère qu'il faut un apport politique dans la composition d'une cour constitutionnelle pour que celle-ci puisse assumer pleinement son rôle de modèle de pacificateur.

Il ne peut y avoir aucune méprise sur la nature de cet apport politique. Un juge de la Cour d'arbitrage n'est pas nommé par un parti politique. Premièrement, les conditions qualitatives sont très sélectives. En outre, la liste des candidats présentés par la Chambre ou le Sénat doit être adoptée à une majorité des deux tiers des membres présents. Chaque candidat doit donc être acceptable aux yeux de plusieurs partis politiques.

L'objection selon laquelle on peut difficilement voter pour un candidat que l'on ne connaît pas n'est toutefois pas injustifiée. Une audition («hearing») des candidats est sans doute souhaitable avant le vote sur la présentation proprement dite. Une audition organisée par la commission compétente montrerait également à l'opinion publique qu'elle mesure les mérites des divers candidats. Il faut toutefois savoir que pour pouvoir organiser des auditions dans le cadre de la procédure de présentation, il faut modifier le règlement du Sénat. L'on ne peut donc pas improviser. L'on peut lier cette modification à la révision de l'article 151 de la Constitution.

Enfin, il convient de rappeler que dans bon nombre de pays (comme les Pays-Bas) il n'existe pas de cour constitutionnelle et que les citoyens ne peuvent pas y vérifier si les lois sont conformes à la Constitution.

Juist omdat het Arbitragehof zo vaak recht «schept» en maatschappelijke keuzes maakt, moet de levensbeschouwelijke waaier zo ruim mogelijk vertegenwoordigd zijn in het hof. Die pluralistische samenstelling is een grondvoorwaarde voor het vertrouwen van de rechtzoekende.

De inbreng van het Parlement in de benoeming van de leden van het constitutioneel hof is in de landen van de Europese Unie de algemene regel. In Duitsland worden de zestien rechters van het Grondwettelijk Hof telkens voor de helft benoemd door de Bondsdag en door de Bondsraad, het parlement van de deelstaten. Het Italiaanse parlement komt tussen in de benoeming van de leden van het Italiaanse «Corte Costituzionale». Drie leden van de Franse «Conseil constitutionnel» worden benoemd door de president, drie door de Nationale Vergadering en drie door de Senaat. Ook in Oostenrijk, Spanje en Portugal bestaat een parlementaire inbreng in de benoeming van de rechters van het Grondwettelijk Hof. De leden van het nieuwe, enkelvoudige Europees Hof voor de rechten van de mens, dat door het Elfde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden wordt ingesteld, worden verkozen door de Parlementaire Vergadering.

Kortom, de opvatting dat een politieke inbreng in de samenstelling van een grondwettelijk hof noodzakelijk is opdat het hof zijn rol als pacificatiemodel ten volle kan vervullen, is de Europese *opinio communis*.

Over de aard van die politieke inbreng mag geen misvatting bestaan. Een rechter in het Arbitragehof wordt niet benoemd door een politieke partij. Voor eerst gelden zeer selectieve kwaliteitsvereisten. Bovendien moet de lijst met kandidaten voorgedragen door de Kamer of de Senaat, worden aangenomen met een meerderheid van twee derde van de aanwezige leden. Iedere kandidaat moet bijgevolg aanvaardbaar zijn voor meerdere politieke partijen.

De opwerping dat men bezwaarlijk kan kiezen voor een kandidaat wanneer men hem niet kent, is echter niet onterecht. Wellicht is het wenselijk een vraagggesprek («hearing») met de kandidaten te hebben vooraleer over de eigenlijke voordracht wordt gestemd. Dergelijke hoorzittingen, georganiseerd door de bevoegde commissie, zouden ook aan de publieke opinie duidelijk maken dat de verdiensten van de diverse kandidaten worden afgewogen. Het inbouwen van hearings in de voordrachtprocedure vergt wel een wijziging van het Reglement van de Senaat, men mag immers niet improviseren. Die wijziging kan worden gekoppeld aan de herziening van artikel 151 van de Grondwet.

Tenslotte weze eraan herinnerd dat vele landen (bijvoorbeeld Nederland) niet eens beschikken over een grondwettelijk hof en dat burgers er de wetten niet kunnen laten toetsen aan de Grondwet.

Du reste, les magistrats de la juridiction suprême des Pays-Bas, le « Hoge Raad der Nederlanden », sont également nommés suivant une procédure purement « politique » : la Reine les nomme sur présentation de la Deuxième Chambre.

Le Conseil d'État est la plus haute juridiction administrative de Belgique. Traditionnellement, il contrôle la légalité des actes juridiques administratifs, tandis que l'administration juge elle-même discrétionnairement de l'opportunité des décisions. Cette expression ne reflète toutefois pas la réalité. Comme le Conseil doit, dans le cadre du contrôle de légalité, examiner si une décision donnée respecte les principes généraux de bonne gestion, il intervient dans le domaine du contrôle de l'opportunité.

L'intervention du Parlement dans la composition du Conseil d'État se justifie, dès lors, de la même manière que son intervention dans la composition de la Cour d'arbitrage. L'on peut néanmoins moduler cette intervention dans la nomination des conseillers d'État. L'on peut, par exemple, priver la Chambre et le Sénat du droit de présenter leur propre liste de candidats. Ils ne pourraient plus alors qu'approuver ou rejeter la liste établie par le Conseil d'État ou par un autre organe.

En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, le membre souscrit aux principes qui sous-tendent la proposition de révision de l'article 151 de la Constitution déposée par le Gouvernement. Le Sénat doit toutefois être associé en temps utile à la discussion menée à la Chambre, de manière qu'il puisse réunir également en son sein les majorités nécessaires au vote de la révision et des lois d'exécution.

La réforme du mode de nomination des membres du pouvoir judiciaire s'annonce très délicate. La responsabilité ministérielle de ces nominations ne peut être vidée de sa substance. Le ministre doit répondre politiquement de la politique de nomination devant le Parlement. En retirant cette responsabilité au pouvoir exécutif, l'on se heurte à des objections constitutionnelles.

D'autre part, les compétences en matière de nomination, de contrôle interne et de contrôle externe doivent être exercées par trois organes distincts.

C'est à tort que le contrôle externe éveille la méfiance. Dire que procéder au contrôle externe, c'est refaire le contrôle interne est inexact. Le contrôle externe implique que des experts examinent la méthodologie appliquée au contrôle interne.

Un commissaire craint qu'aucune solution ne soit possible, si l'on ne s'attache pas à expliquer sérieusement les choses. Il ne suffit pas d'appliquer purement et simplement la loi, il faut aussi expliquer les choses. C'est pourquoi il est utile de redéfinir, dans le cadre du présent débat, les différentes missions de la Cour d'arbitrage, du Conseil d'État et du pouvoir judiciaire (voir également l'annexe).

De magistraten van het hoogste rechtscollege van Nederland, de Hoge Raad der Nederlanden, worden overigens ook zuiver « politiek » benoemd: de Koningin benoemt hen op voordracht van de Tweede Kamer.

De Raad van State is het hoogste administratieve rechtscollege van België. Traditioneel heet het dat de Raad de administratieve rechtshandelingen toetst op hun wettigheid, terwijl het bestuur zelf discretionair oordeelt over de opportuniteit van de beslissingen. Die uitdrukking strookt evenwel niet met de feitelijkheid. Doordat de wettigheidstoetsing impliceert dat de Raad nagaat of een beslissing de algemene beginselen van behoorlijk bestuur eerbiedigt, infiltreert de Raad het domein van de opportuniteitstoetsing.

De parlementaire inbreng in de samenstelling van de Raad van State steunt dan ook op dezelfde verantwoording als die voor de samenstelling van het Arbitragehof. Niettemin kan aan de omvang van die inbreng in de benoeming van staatsraden worden gesleuteld. Men kan, bij voorbeeld, Kamer en Senaat het recht ontnemen een eigen lijst met kandidaten voor te dragen. Kamer en Senaat zouden dan enkel nog de lijst, opgemaakt door de Raad van State of een ander orgaan, kunnen goedkeuren of verwerpen.

Wat de rechterlijke macht betreft, onderschrijft het lid de uitgangspunten van het voorstel van herziening van artikel 151 van de Grondwet, zoals ingediend door de Regering. De Senaat moet wel tijdig bij de bespreking in de Kamer worden betrokken, zodat ook in de Senaat de nodige meerderheden kunnen worden gevonden voor de goedkeuring van de herziening en van de uitvoeringswetten.

De hervorming van de benoeming van leden van de rechterlijke macht kondigt zich zeer delicaat aan. De ministeriële verantwoordelijkheid voor die benoemingen mag niet inhoudloos worden. De minister moet aan het Parlement politieke verantwoording afleggen voor het benoemingsbeleid. Indien die verantwoordelijkheid aan de uitvoerende macht wordt ontnomen, rijzen constitutionele bezwaren.

Anderzijds moeten de bevoegdheden inzake benoeming, interne controle en externe controle door drie onderscheiden organen worden uitgeoefend.

De externe controle wekt ten onrechte argwaan op. Het is niet zo dat de externe controle de interne controle nog eens overdoet. Externe controle houdt in dat experts de methodologie, die voor de interne controle wordt gehanteerd, onderzoeken.

Een lid vreest dat iedere oplossing zal falen indien men geen aandacht besteedt aan een degelijke toelichting. Het volstaat niet om louter de wet toe te passen, er is ook nood aan duiding. Daarom is het nuttig dat in dit debat de onderscheiden opdrachten van Arbitragehof, Raad van State en rechterlijke macht nog eens worden gedefinieerd (zie ook bijlage).

Il existe effectivement une nette distinction entre, d'une part, le pouvoir judiciaire et, d'autre part, la Cour d'arbitrage et le Conseil d'État, mais il y en a aussi une entre la Cour d'arbitrage et le Conseil d'État.

Si l'on prévoit que la nomination des juges juristes de la Cour d'arbitrage doit se faire dorénavant sur la base de critères plus objectifs, que fera-t-on pour ce qui est de la nomination des juges issus du monde politique?

La loi leur imposera-t-elle des conditions qualitatives? Ou existe-t-il une volonté de repenser la composition de la Cour d'arbitrage *ab ovo*? À chaque réforme, il faudra en tout cas tenir compte de la mission spéciale de la cour constitutionnelle. Compléter la procédure actuelle par l'organisation d'auditions de candidats à la fonction de juge semble déjà défendable.

La réforme des procédures de nomination au sein du pouvoir judiciaire bénéficie déjà d'un consensus croissant. L'objectif est de poursuivre l'objectivation des nominations. La question a d'ailleurs déjà fait l'objet d'un débat sur le fond au cours des travaux préparatoires de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats.

La proposition du Premier ministre de définir des procédures ou des critères plus objectifs pour la nomination des conseillers d'État mérite, elle aussi, d'être soutenue.

Une décision rapide s'impose pour ce qui est du Conseil d'État et de la Cour d'arbitrage. La Cour d'arbitrage ne peut provisoirement pas se réunir en audience plénière et le Conseil d'État ploie sous un volume de travail écrasant.

Un commissaire estime que les procédures de nomination pour le Conseil d'État et la Cour d'arbitrage peuvent être objectivées, même si l'on ne peut pas faire tout à fait abstraction de l'apport du Parlement.

La proposition du Premier ministre tendant à instaurer des critères de nomination plus sévères pour les conseillers d'État qui ne sont pas nommés parmi les membres de l'auditorat et du bureau de coordination constitue un bon point de départ en l'espèce.

Mais pourquoi ne ferait-on pas appel de surcroît, pour la nomination des conseillers d'État au Conseil d'État ou des juges à la Cour d'arbitrage, à un comité d'avis spécialisé? En effet, les conditions de nomination actuelles ne constituent pas une garantie absolue de qualité pour les juges à nommer. C'est ainsi qu'il n'est pas sûr que tous les conseillers de la Cour de cassation, par exemple, puissent être d'excellents juges à la Cour d'arbitrage.

En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, l'intervenant s'interroge sur la fonction du Conseil supérieur

Er bestaat inderdaad een duidelijk onderscheid tussen de rechterlijke macht enerzijds en het Arbitragehof en de Raad van State anderzijds, maar ook tussen het Arbitragehof en de Raad van State onderling.

Indien de benoeming van de rechters-juristen van het Arbitragehof voortaan moet plaatsvinden aan de hand van meer objectieve criteria, wat doet men dan met de benoeming van de rechters-politici?

Worden daarvoor ook kwaliteitsvereisten in de wet ingeschreven? Of bestaat de wil om de samenstelling van het Arbitragehof *ab ovo* te herdenken? Bij iedere hervorming zal hoe dan ook de bijzondere opdracht van het grondwettelijk hof moeten vooropstaan. Wel lijkt alvast het organiseren van hearings met kandidaat-rechters een verdedigbare toevoeging aan de huidige procedure.

Over de hervorming van de benoemingsprocedures in de rechterlijke macht groeit reeds een consensus. Het streefdoel is de verdere objectivering van de benoemingen. Hierover werd trouwens reeds ten gronde gedebatteerd tijdens de voorbereiding van de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de voorschriften van het Gerechtelijk Wetboek die betrekking hebben op de opleiding en de werving van magistraten.

Ook het voorstel van de Eerste minister om voor de benoeming van staatsraden in de Raad van State meer objectieve criteria of procedures uit te werken, verdient steun.

Voor de Raad van State en het Arbitragehof dringt zich een snelle beslissing op. Het Arbitragehof kan voorlopig niet in voltallige zitting bijeenkomen en de Raad van State gaat gebukt onder een grote werklast.

Een lid is van oordeel dat de benoemingsprocedures voor de Raad van State en het Arbitragehof kunnen worden geobjectiveerd, al mag de inbreng van het Parlement niet volledig worden weggecijferd.

Het voorstel van de Eerste minister om strengere benoemingscriteria in te bouwen voor de staatsraden die niet uit de leden van het auditoraat en het coördinatiebureau worden benoemd, biedt ter zake een goede aanzet.

Waarom zou men echter daarnaast voor de benoeming van staatsraden in de Raad van State of rechters in het Arbitragehof geen beroep doen op een deskundig adviescomité? De huidige benoemingsvereisten vormen immers geen sluitende waarborg voor de kwaliteit van de te benoemen rechters. Zo is, bij voorbeeld, niet iedere raadsheer bij het Hof van Cassatie ook een voortreffelijk rechter in het Arbitragehof.

Wat de rechterlijke macht betreft, heeft het lid vragen bij de functie van de Hoge Raad voor de Justi-

de la justice. Quel sera l'apport concret de ce conseil dans la nomination de magistrats? Émettra-t-il, en vue de la nomination d'un candidat à la fonction de juge, un avis unanime qui ne permettra plus au ministre que d'approuver ou rejeter la proposition? Ou le ministre bénéficiera-t-il encore d'une large marge d'appréciation, par exemple dans la mesure où il pourrait opérer un choix sur une liste de candidats présentés?

Quant à la désignation temporaire de chefs de corps, l'intervenant ne voit pas en quoi elle serait contraire à l'article 152 de la Constitution.

Enfin, il faut également s'interroger sur l'opportunité du détachement d'auditeurs du Conseil d'État ou de magistrats du parquet dans des cabinets ministériels.

Le Premier ministre annonce qu'en ce qui concerne la révision de l'article 151 de la Constitution, le Gouvernement veillera, bien entendu, à ce que la Chambre et le Sénat se trouvent sur la même longueur d'onde.

En outre, la révision de l'article 151 doit se dérouler parallèlement à l'examen des lois d'exécution de cet article.

Il s'associe pleinement à la remarque selon laquelle la nomination de magistrats par le Roi suppose que le ministre garde la responsabilité politique, ce qui implique que le ministre doit au moins avoir la possibilité de rejeter la présentation d'un candidat.

Le Conseil supérieur de la justice ne pourra sans doute jouer aucun rôle dans le contrôle interne ou externe du pouvoir judiciaire s'il est habilité à intervenir dans les procédures de nomination. Mieux vaut confier les tâches en question à des organes distincts, même si le débat n'est pas clos pour autant.

Enfin, les conditions de nomination des juges juristes de la Cour d'arbitrage sont déjà si sévères que l'on peut difficilement les alourdir encore. Il n'empêche que les candidats peuvent être convoqués à une audition.

Un sénateur constate avec étonnement que tous les membres ne semblent pas convaincus qu'un changement en profondeur s'impose dans la politique de nomination. L'opinion publique considère — souvent avec raison — les nominations politiques comme de mauvaises nominations. Elles compromettent l'impartialité des juges.

L'on ne peut lutter contre cette «maladie belge» que par des réformes radicales. Une étude de droit comparé peut certes être enrichissante, mais la situation belge requerra de toute manière un remède *sui generis*.

En ce qui concerne les nominations dans les cours et tribunaux, la Constitution doit se limiter à établir

tie. Wat zal de concrete inbreng van de Hoge Raad zijn in de benoeming van magistraten? Brengt hij over de benoeming van een kandidaat-rechter een eensluidend advies uit, zodat de minister het voorstel alleen nog kan goedkeuren dan wel verwerpen? Of behoudt de minister een ruimere appreciatiemarge, bij voorbeeld door een keuze te maken uit een lijst van voorgedragen kandidaten?

Wat de tijdelijke aanwijzing van korpsoversten betreft, ziet het lid niet in hoe dit strijdig kan zijn met artikel 152 van de Grondwet.

Tenslotte dient men zich ook eens te bezinnen over de wenselijkheid van de detachering van auditeurs bij de Raad van State of van parketmagistraten naar ministeriële kabinetten.

De Eerste minister deelt mee dat, voor de herziening van artikel 151 van de Grondwet, de Regering er uiteraard naar zal streven dat Kamer en Senaat zich op dezelfde golflengte bevinden.

Voorts dient de herziening van artikel 151 parallel te verlopen met de behandeling van de uitvoerwetten ervan.

Hij sluit zich ten volle aan bij de opmerking dat de benoeming van magistraten door de Koning veronderstelt dat de minister de politieke verantwoordelijkheid behoudt. Dit impliceert dat de minister minstens de mogelijkheid moet hebben om de voordracht van een kandidaat te verwerpen.

Als de Hoge Raad voor de Justitie een inbreng krijgt in de benoemingsprocedures, kan hij wellicht geen rol spelen in de interne of de externe controle van de rechterlijke macht. Die taken worden best toevertrouwd aan aparte organen, al blijft dit nog een open debat.

Tenslotte lijken de benoemingsvereisten voor de rechters-juristen in het Arbitragehof reeds zo hoog te liggen dat men ze bezwaarlijk nog kan verstrengen. Dit belet niet dat de kandidaten kunnen worden uitgenodigd op een hearing.

Een senator stelt met verwondering vast dat niet alle leden ervan overtuigd blijken te zijn dat een grondige ommekeer in het benoemingsbeleid noodzakelijk is. Politieke benoemingen worden door de publieke opinie — grotendeels terecht — beschouwd als slechte benoemingen. Ze brengen de onpartijdigheid van de rechters in het gedrang.

Deze «Belgische ziekte» kan alleen met radicale ingrepen worden bestreden. Rechtsvergelijkende studie kan terzake wel verrijkend zijn, maar de Belgische toestand vergt hoe dan ook een remedie *sui generis*.

Wat de benoemingen in de hoven en rechtbanken betreft, hoort de Grondwet alleen de algemene begin-

les principes généraux. L'intervenant a déposé une proposition de révision de l'article 151 de la Constitution qui prévoit que la loi fixe la procédure de nomination. Cette procédure doit garantir l'objectivité des nominations en tenant compte des capacités des candidats et de leur aptitude à exercer une fonction judiciaire. La nomination proprement dite incombe au Roi.

Les capacités concernent les connaissances techniques du candidat, l'aptitude, sa personnalité. Un juge de paix doit avoir une plus grande « aptitude » sociale que — par exemple — un conseiller à la Cour de cassation, qui doit plutôt se distinguer par ses capacités d'appréciation juridique et son esprit de décision.

Les propositions du Gouvernement ne donnent toutefois aucun poids aux capacités et à l'aptitude des candidats. Quels seront, dès lors, les principes auxquels devront se référer les lois d'application ?

La proposition visant à désigner les chefs de corps pour un temps limité mérite, par contre, d'être soutenue.

Enfin, en ce qui concerne le Conseil supérieur de la Justice, on ne sait pas encore exactement quelles seront sa composition et sa mission. La mission du conseil supérieur sera d'ailleurs déterminante pour sa composition. Si on lui octroie des compétences en matière de nomination ou de promotion des magistrats, le politique ne peut avoir aucune emprise sur sa composition.

Le Conseil d'État statue sur la légalité des décisions administratives. Cette mission postule une indépendance totale à l'égard du pouvoir exécutif et des partis politiques. Tout plaidoyer en faveur d'une composition politiquement équilibrée du Conseil d'État est dès lors à proscrire. Pour la même raison, il est inacceptable qu'un collaborateur de cabinet ministériel soit nommé directement conseiller d'État.

À l'époque, on a estimé devoir réaliser, dans la composition de la Cour d'arbitrage, un équilibre entre des juges ayant une formation et une expérience nettement juridiques et des juges ayant une expérience nettement politique.

La cour évoluant progressivement vers le statut de cour constitutionnelle à part entière, il conviendrait peut-être d'en modifier l'organisation. Il est en tout cas, inacceptable d'étendre les exercices d'équilibre politique aux juges-juristes de la Cour d'arbitrage.

En attendant que la loi soit modifiée, le bon fonctionnement de la cour ne saurait cependant être perturbé. Selon les dispositions légales en vigueur, la Chambre et le Sénat doivent présenter tour à tour une liste de deux candidats. Le Sénat se doit de respecter la

selen voor te schrijven. De spreker diende een voorstel tot herziening van artikel 151 van de Grondwet in, luidens hetwelk de benoemingsprocedure door de wet wordt bepaald. Die procedure moet de objectiviteit van de benoemingen waarborgen, rekening houdend met de bekwaamheid van de kandidaten en hun geschiktheid voor een rechterlijke ambt. De eigenlijke benoeming geschiedt door de Koning.

De bekwaamheid betreft de vakkennis van de kandidaat, de geschiktheid zijn persoonlijkheid. Een vrederechter moet over meer sociale vaardigheden beschikken dan — bij voorbeeld — een raadsheer in het Hof van Cassatie, die veeleer moet uitblinken in zijn juridisch beoordelingsvermogen en zijn besluitvaardigheid.

De voorstellen van de Regering kennen echter geen enkel gewicht toe aan de bekwaamheid en de geschiktheid van de kandidaten. Wat zullen dan de beginselen zijn waarnaar de uitvoeringswetten zich moeten richten ?

Het voorstel om korpsoversten tijdelijk aan te wijzen, verdient daarentegen alle steun.

Wat tenslotte de Hoge Raad voor de Justitie betreft, is vooralsnog onduidelijk hoe die Raad zal samengesteld zijn en wat zijn opdracht is. De opdracht van de Hoge Raad zal overigens bepalend zijn voor zijn samenstelling. Indien de Hoge Raad bevoegdheden inzake de benoeming of bevordering van magistraten krijgt toebedeeld, mag er geen partijpolitieke greep op de samenstelling zijn.

De Raad van State oordeelt over de wettigheid van de bestuursbeslissingen. Die opdracht vergt een volstrekte onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht en de politieke partijen. Ieder pleidooi voor een politiek evenwichtige samenstelling van de Raad van State is derhalve uit den boze. Om diezelfde reden is het onaanvaardbaar dat een kabinetsmedewerker van een minister rechtstreeks benoemd wordt tot staatsraad.

Indertijd werd het nodig bevonden om in de samenstelling van het Arbitragehof een evenwicht in te bouwen tussen rechters met een uitgesproken juridische vorming en ervaring en rechters met een uitgesproken politieke ervaring.

Nu het Hof stapsgewijs evolueert naar een volwaardig grondwettelijk hof, moet de inrichting van het Hof wellicht worden gewijzigd. Het is in ieder geval ontoelaatbaar de partijpolitieke evenwichtsoefening uit te breiden tot de rechters-juristen van het Arbitragehof.

In afwachting van een wetswijziging mag de goede werking van het Hof echter niet worden verstoord. Volgens de geldende wettelijke voorschriften moeten Kamer en Senaat beurtelings een lijst met twee kandidaten voordragen. De Senaat moet de wet eerbiedigen.

loi, mais il peut élaborer une procédure favorisant l'objectivité de la nomination. Il faut pour cela une nouvelle publication de la vacance au *Moniteur belge*. Les candidats devront ensuite être entendus au cours d'une séance publique.

Un membre estime qu'il faut pourvoir d'urgence à la vacance à la Cour d'arbitrage. Une audition des candidats peut effectivement permettre au Sénat de faire une présentation plus mûrement réfléchie.

En ce qui concerne le Conseil d'État, il y a lieu d'étudier en détail les propositions du Premier ministre.

Pour ce qui est des nominations des magistrats dans les cours et tribunaux, la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats donne de bons résultats. Il s'agit maintenant de s'attaquer à une réforme des procédures de promotion.

L'ingérence des partis politiques dans le processus de nomination et de promotion n'a, en effet, pas toujours contribué à accroître la qualité du corps des magistrats. Il faut cependant reconnaître aussi les mérites de l'intervention politique. M. Châtel, le premier président de la Cour de cassation, a déclaré, lui aussi, que la «néerlandisation» rapide de la magistrature en Flandre était due surtout à l'apport de la politique au processus de nomination.

Le recrutement des magistrats doit se faire selon divers critères. Les candidats doivent bien entendu être compétents, mais la seule compétence juridique, ne suffit pas, car le rôle social du juge est devenu bien trop complexe pour cela. Montesquieu pouvait encore réduire le juge à être «la bouche de la loi». Aujourd'hui, à peu près tout le monde reconnaît que le juge suit une politique et interprète la loi.

Un juge se fait donc une opinion se fondant sur toutes sortes de considérations, y compris d'ordre idéologique. Ce n'est pas une mauvaise chose, tant que le juge reste attaché aux principes démocratiques, ce qui n'est toutefois pas une évidence. Nul ne peut exclure qu'un juge se laisse un jour influencer, lorsqu'il se fait une opinion, par des considérations antidémocratiques, racistes et xénophobes. La compétence ne peut donc être le seul critère. La réforme imminente de la réglementation en matière de nomination et de promotion, — si légitime soit-elle — ne doit pas se départir de cette prémisse.

Pour ce qui est des cours et tribunaux, un sénateur souhaite que la nomination et la promotion des magistrats fassent l'objet d'une réglementation détaillée à l'article 151 de la Constitution. C'est la meilleure façon de garantir l'indépendance de la magistrature.

gen, maar kan wel een procedure uitwerken die de objectiviteit van de benoeming bevordert. Daartoe is een nieuwe bekendmaking van de vacature in het *Belgisch Staatsblad* vereist. De kandidaten moeten vervolgens in een openbare zitting worden gehoord.

Een lid is van mening dat de vacature in het Arbitragehof dringend moet worden ingevuld. Een hoorzitting met de kandidaten kan de Senaat inderdaad in staat stellen een beter overwogen voordracht te doen.

Wat de Raad van State betreft, moeten de voorstellen van de Eerste minister grondig worden bestudeerd.

Wat de benoeming van magistraten in de hoven en rechtbanken betreft, heeft de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de voorschriften van het Gerechtelijk Wetboek die betrekking hebben op de opleiding en de werving van magistraten, gunstige resultaten. Nu moet er echter werk worden gemaakt van een hervorming van de bevorderingsprocedures.

De partijpolitieke inmenging in de benoeming van magistraten kwam de kwaliteit van het rechterskorps inderdaad niet altijd ten goede. Toch moet men ook de verdiensten van de politieke tussenkomst erkennen. Ook de heer Châtel, eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, verklaarde dat de snelle vernederlandsing van de magistratuur in Vlaanderen vooral te danken is aan de politieke inbreng in het benoemingsbeleid.

Bij de werving van magistraten moet men diverse criteria hanteren. De kandidaten moeten uiteraard bekwaam zijn, maar de juridische bekwaamheid is niet alleenzalmakend. Daarvoor is de maatschappelijke rol van de rechter veel te complex geworden. Montesquieu kon de rechter nog reduceren tot «la bouche de la loi». Vandaag erkent vrijwel eenieder dat de rechter een beleid voert en de wet interpreteert.

Een rechter vormt zijn oordeel dus op grond van allerlei beschouwingen, ook ideologische. Daarmee is niets fout zolang de rechter het democratische ideeëngoed genegen is. Dat is evenwel geen evidentie. Niemand kan uitsluiten dat er ooit een rechter zal zijn die zich in zijn oordeelsvorming laat leiden door antidemocratische, racistische en xenofobe overwegingen. Bekwaamheid mag dus niet het enige criterium zijn. De nakende hervorming van het benoemings- en bevorderingsbeleid, hoe gewettigd zij ook is, moet van die premisse uitgaan.

Wat de hoven en rechtbanken betreft, pleit een senator ervoor een gedetailleerde regeling van de benoeming en bevordering van magistraten op te nemen in artikel 151 van de Grondwet. Dat is de beste waarborg voor de onafhankelijkheid van de magistratuur.

L'organisation de la Cour d'arbitrage doit être revue fondamentalement à long terme. Ce qui pose problème, ce n'est pas l'intervention du politique dans la composition de la Cour. Partout dans le monde, le politique intervient dans la composition des cours constitutionnelles. Mais la Cour d'arbitrage belge a une composition unique en son genre: y siègent, outre six spécialistes, six anciens politiciens qui, mis à part leur expérience politique, ne sont soumis à aucune condition de nomination. Ils ne doivent même pas avoir une formation juridique, alors qu'ils sont appelés à résoudre des problèmes de droit fondamentaux.

Cette composition hybride n'a pas d'équivalent dans le monde. Soit les cours constitutionnelles sont composées de juristes, soit — mais c'est extrêmement rare — il n'y a pas de conditions de nomination. Les juges de Cour suprême des États-Unis sont dans ce cas. Dans l'Union européenne, par contre, sur le plan de la composition, la Cour d'arbitrage est un phénomène à part. Il conviendrait que les critères qualitatifs élevés applicables aux six juges-juristes de la cour soient étendus à tous ses juges.

Cela n'empêcherait d'ailleurs pas que d'anciens politiciens puissent encore siéger à la Cour d'arbitrage, pour autant qu'ils réunissent les conditions qualitatives requises. À la cour constitutionnelle italienne, par exemple, siège un ex-ministre de la Justice, non pas comme ancien homme politique, mais en raison de sa grande expérience juridique, notamment en tant qu'avocat.

Il y a lieu de réformer non seulement l'organisation, mais aussi la procédure de présentation des candidats. Il est bon que la Chambre et le Sénat continuent à avoir une responsabilité à cet égard, mais une objectivation s'impose. Peut-être y a-t-il là une tâche pour le Conseil supérieur de la Justice, qui pourrait émettre un avis sur les candidats ou en établir un classement à l'intention de la Chambre compétente.

Il convient de rechercher déjà cette objectivation pour la présentation à laquelle le Sénat doit procéder actuellement. Le Sénat pourrait désigner un Conseil des sages, composé de deux anciens magistrats (par exemple, des anciens présidents de la Cour d'arbitrage) et de deux professeurs émérites de droit constitutionnel. Ce conseil devrait ensuite, à titre d'avis, établir un classement des cinq candidats. La Commission de la Justice du Sénat entendrait ensuite les candidats et, enfin, le Sénat procéderait à la présentation, à la majorité des deux tiers des membres présents. La responsabilité finale de la présentation resterait donc au Sénat.

L'intervenant ne se prononce pas sur la question de savoir si les étapes ainsi ajoutées à la procédure nécessitent une nouvelle publication de la vacance au *Mooniteur belge*.

De inrichting van het Arbitragehof moet, op lange termijn, grondig worden hervormd. Het knelpunt is niet de politieke inbreng in de samenstelling van het Hof. Wereldwijd komt de politiek tussen in de samenstelling van grondwettelijke hoven. Het Belgische Arbitragehof kent echter een unieke samenstelling: naast zes specialisten zetelen zes gewezen politici voor wie, hun politieke ervaring uitgezonderd, geen enkele benoemingsvereiste geldt. Zij hoeven zelfs niet juridisch gevormd te zijn, ook al moeten zij fundamentele juridische vraagstukken oplossen.

Die gemengde samenstelling kent in de wereld haar gelijke niet. Ofwel zijn grondwettelijke hoven samengesteld uit juristen, ofwel — maar dat komt hoogst zelden voor — bestaat er geen benoembaarheidsvereiste. Dat laatste is het geval voor de rechters in het Amerikaanse Supreme Court. In de Europese Unie echter is het Arbitragehof qua samenstelling een buitenbeentje. Het ware aangewezen de hoge kwaliteitsvereisten voor de zes rechters-juristen van het Hof uit te breiden tot alle rechters van het Hof.

Zulks zou overigens niet beletten dat ook gewezen politici nog in het Arbitragehof kunnen zetelen, als zij maar voldoen aan de kwaliteitsvereisten. Zo zetelt in het Italiaanse grondwettelijk hof een gewezen minister van Justitie, — niet als oud-politicus, maar wegens zijn gedegen juridische ervaring als, onder meer, advocaat.

Niet alleen de inrichting, ook de voordrachtprocedure is aan een hervorming toe. Het is goed dat de Kamer en de Senaat een verantwoordelijkheid blijven behouden in de voordracht van de kandidaten, maar een objectivering dringt zich op. Hier ligt wellicht een werktein voor de Hoge Raad voor de Justitie, die aan de bevoegde Kamer een advies over de kandidaten kan uitbrengen of een rangschikking kan opmaken.

Een dergelijke objectivering moet ook reeds worden nagestreefd voor de voordracht die de Senaat nu moet doen. De Senaat kan een Raad van Wijzen instellen, bestaande uit twee oud-magistraten (bij voorbeeld oud-voorzitters van het Arbitragehof) en twee professoren-emeriti in het grondwettelijk recht. Deze Raad moet dan, bij wijze van advies, een rangschikking opmaken van de vijf kandidaten. Vervolgens worden de kandidaten door de Senaatscommissie voor de Justitie gehoord. Tenslotte doet de Senaat de voordracht met een meerderheid van twee derde der stemmen van de aanwezige leden. De eindverantwoordelijkheid voor de voordracht blijft dus bij de Senaat.

De spreker laat in het midden of de toevoeging van deze procedurestappen een nieuwe bekendmaking van de vacature in het *Belgisch Staatsblad* noodzaakt.

Le Premier ministre souligne qu'une suspension prolongée des nominations entraverait le bon fonctionnement de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État. Ce n'est donc pas une bonne formule que de rouvrir entièrement la procédure de nomination.

Il répète que la Cour d'arbitrage et le Conseil d'État ne font pas partie du pouvoir judiciaire au sens du chapitre VI du titre III de la Constitution.

En ce qui concerne les cours et tribunaux du pouvoir judiciaire, la Chambre a déjà entamé le débat sur la révision de l'article 151 de la Constitution.

Concernant la réforme éventuelle des procédures de nomination au Conseil d'État également, la Chambre devra bientôt trancher sur quelques points, puisqu'elle sera appelée la première à présenter une liste de candidats à la fonction de conseiller d'État.

La composition de la Cour d'arbitrage belge a effectivement un caractère *sui generis*, mais n'en est pas pour autant lacunaire. Elle s'explique du reste historiquement. La présence d'anciens parlementaires devait rendre la création de la cour acceptable aux yeux de ceux qui craignaient le «gouvernement des juges». Cette création était en effet devenue inévitable du fait que les décrets auraient la même force juridique que les lois, si bien que le législateur national pouvait difficilement conserver le dernier mot dans le contrôle du respect de la répartition des compétences prévue par la Constitution.

Aucune formation juridique spécifique n'est certes exigée des anciens parlementaires, mais il peuvent se prévaloir d'une expérience d'au moins cinq ans des procédures et de la pratique législatives. La cour s'acquitte d'ailleurs excellemment de sa tâche dans sa composition paritaire, notamment grâce à l'apport des anciens politiques. Cette constatation a plus d'importance qu'une étude de droit comparé. En définitive, chaque pays se dote après tout des institutions adaptées aux spécificités qui lui sont propres.

Cela n'empêche pas qu'il soit possible d'objectiver la procédure de présentation. Une audition des candidats serait assurément judicieuse à cet égard, et l'on peut éventuellement envisager aussi de charger un organe externe d'établir, à titre consultatif, un classement des candidats. La question est de savoir si ces volets de la procédure s'appliqueront également aux futures présentations d'hommes politiques pour la fonction de juge à la Cour d'arbitrage. Si ce n'était pas le cas, on donnerait l'impression d'appliquer deux poids, deux mesures. C'est la raison pour laquelle il ne paraît sûrement pas opportun de faire dresser un classement par un organe externe.

De Eerste minister merkt op dat een langdurige opschorting van de benoemingen de goede werking van het Arbitragehof en de Raad van State belemmert. Het volledig heropenen van de benoemingsprocedure is bijgevolg geen goede formule.

Hij herhaalt dat het Arbitragehof en de Raad van State geen deel uitmaken van de rechterlijke macht bedoeld in Hoofdstuk VI van Titel III van de Grondwet.

Wat de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht betreft, werd in de Kamer het debat over de herziening van artikel 151 van de Grondwet reeds aangevat.

Ook wat de eventuele hervorming van de benoemingsprocedures voor de Raad van State betreft, zal de Kamer weldra enkele knopen moeten doorhakken, aangezien de Kamer als eerste geroepen is een lijst met kandidaten voor het ambt van staatsraad voor te dragen.

De samenstelling van het Belgische Arbitragehof is inderdaad *sui generis*, maar is daarom nog niet gebrekkig. Zij is overigens historisch te verklaren. De aanwezigheid van gewezen parlementsleden moest de oprichting van het Hof verteerbaar maken voor diegenen die vreesden voor «le gouvernement des juges». Die oprichting was immers onvermijdelijk geworden doordat decreten dezelfde rechtsmacht hebben als wetten, zodat de nationale wetgever bezwaarlijk nog het laatste woord kan hebben bij de controle op de naleving van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling.

Van de gewezen parlementsleden wordt weliswaar geen specifieke juridische vorming geëist, maar zij kunnen wel minimum vijf jaar ervaring in de wetgevende procedures en praktijk inbrengen. Trouwens, het paritair samengestelde Hof vervult zijn opdracht, mede door de inbreng van de oud-politici, uitstekend. Die vaststelling is belangrijker dan rechtsvergelijkend onderzoek. Uiteindelijk geeft elk land zich nu eenmaal de instellingen die aangepast zijn aan de eigen specifieke kenmerken.

Dit alles belet niet dat een objectivering van de voordrachtprocedure mogelijk is. Een hoorzitting met de kandidaten is in dat licht zeker zinvol en eventueel kan men ook overwegen om een extern orgaan, bij wijze van advies, een rangschikking van de kandidaten te laten opmaken. Wel rijst de vraag of men die procedurestappen ook zal inbouwen voor de toekomstige voordrachten van politici voor het ambt van rechter in het Arbitragehof. Doet men dat niet, dan wekt men de schijn twee maten en twee gewichten te hanteren. Om die reden lijkt alvast de opstelling van een rangschikking door een extern orgaan niet aangevoelen.

En outre, l'établissement d'un classement ne serait pas une sinécure, étant donné que tous les candidats sont très valables en raison précisément de la sévérité des prescriptions légales.

Un commissaire fait remarquer qu'en ce qui concerne la procédure de nomination au Conseil d'État, la Chambre n'est pas la seule partie intéressée. Le Sénat l'est aussi. La Chambre et le Sénat doivent, à tour de rôle, présenter une liste de candidats et, en vertu de l'article 77, 8°, de la Constitution, les deux assemblées sont compétentes sur un pied d'égalité pour les lois relatives au Conseil d'État.

Le Premier ministre répond que le débat se déroule actuellement à la Chambre, mais qu'une modification de la législation sur le Conseil d'État doit aussi, bien entendu, obtenir l'assentiment du Sénat.

Un sénateur se demande comment le volume de travail de la Cour d'arbitrage se répartit concrètement entre les juges-politiciens et les juges-juristes. Certes, en vertu de l'article 55 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, au moins deux juges issus du monde politique et deux juges-juristes doivent siéger dans chaque affaire. Mais ces deux catégories apportent-elles aussi *de facto* une contribution égale à la jurisprudence de la cour?

Le Premier ministre réplique que cette question fait peu de cas de l'apport des référendaires, qui fournissent une aide juridique et scientifique aux juges de la cour.

Selon le préopinant, la présence d'anciens parlementaires à la Cour d'arbitrage n'était conçue au départ que comme une mesure transitoire. Entre-temps, cette période provisoire s'est progressivement achevée. La Cour d'arbitrage est devenue une institution unanimement appréciée, qui évolue peu à peu vers le statut de cour constitutionnelle à part entière. L'organisation de la cour doit être adaptée à cette évolution. Il convient que tous les juges de la Cour d'arbitrage soient d'éminents juristes, de préférence spécialisés en droit constitutionnel.

Il faut aussi que la procédure de présentation soit identique pour les douze juges. Le Conseil des sages devrait donc aussi émettre un avis sur les candidats à la fonction de juge-politicien et établir un classement des candidats. Pourquoi limiterait-on l'objectivation de la procédure aux juges-juristes?

Un sénateur se rallie à la proposition du préopinant, du moins pour ce qui est de pourvoir à la vacance à la Cour d'arbitrage.

Un membre estime qu'il faut se garder de surestimer la valeur d'un titre formel. Un docteur en droit n'est pas nécessairement un bon juriste ou un magistrat compétent. D'autre part, des non-juristes peuvent souvent acquérir une connaissance étendue du droit.

Het is bovendien geen sinecure een rangorde op te maken, daar alle kandidaten, juist dankzij de strenge wettelijke voorschriften, zeer waardevol zijn.

Een lid wijst erop dat, wat de benoemingsprocedure voor de Raad van State betreft, niet alleen de Kamer, maar ook de Senaat betrokken partij is. Kamer en Senaat moeten immers beurtelings een lijst met kandidaten voordragen en Kamer en Senaat zijn luidens artikel 77, 8°, van de Grondwet, gelijkelijk bevoegd voor de wetten op de Raad van State.

De Eerste minister antwoordt dat het debat momenteel wordt gevoerd in de Kamer, maar dat een wijziging van de wetgeving op de Raad van State uiteraard ook de goedkeuring van de Senaat moet verkrijgen.

Een senator vraagt zich af hoe de werklast in het Arbitragehof concreet wordt verdeeld tussen de rechters-politici en de rechters-juristen. Luidens artikel 55 van de bijzondere wet op het Arbitragehof moeten weliswaar in elke zaak ten minste twee rechters-politici en twee rechters-juristen zetelen. Hebben beide categorieën echter ook *de facto* een gelijke bijdrage in de rechtspraak van het Hof?

De Eerste minister repliceert dat die vraag voortblijft aan de inbreng van de referendarissen, die de rechters van het Hof juridische en wetenschappelijke bijstand verlenen.

De voorgaande spreker is van oordeel dat de aanwezigheid van gewezen parlementsleden in het Arbitragehof oorspronkelijk louter als een overgangsmaatregel was bedoeld. De overgangsperiode is onderhand stilaan voltooid. Het Arbitragehof is heden een alom gewaardeerde instelling, die geleidelijk evolueert naar een volwaardig grondwettelijk hof. De inrichting van het Hof moet aan die evolutie worden aangepast. Alle rechters van het Arbitragehof horen gedegen juristen te zijn, bij voorkeur gespecialiseerd in constitutioneel recht.

Ook de voordrachtprocedure moet voor de twaalf rechters identiek zijn. De Raad van Wijzen zou dus ook een advies moeten uitbrengen over de kandidaten voor het ambt van rechter-politicus, evenals een rangschikking van de kandidaten. Waarom zou men de objectivering van de procedure beperken tot de rechters-juristen?

Een senator sluit zich aan bij het voorstel van de voorgaande spreker, althans wat betreft de invulling van de vacante plaats in het Arbitragehof.

Een lid waarschuwt ervoor de waarde van formele titels niet te overschatten. Een doctor in de rechten is niet noodzakelijk een goed jurist of een bekwaam magistraat. Anderzijds kunnen niet-juristen vaak een brede kennis van het recht opbouwen. Zeker voor een

Pour être juge à une cour constitutionnelle en tout cas, l'intelligence et la connaissance du fonctionnement des institutions sont des qualités indispensables.

Un membre défend le maintien de l'équilibre existant entre les juges-juristes et les juges-politiciens.

En outre, il n'y a aucune raison de réformer la procédure de présentation actuelle. Qui plus est, en reportant la présentation des candidats, on nuit au bon fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

Un membre fait remarquer que le Conseil constitutionnel français se compose presque exclusivement de (anciens) politiciens, même si ces derniers ont généralement des mérites juridiques impressionnants. De même, à la Cour européenne des droits de l'homme, d'anciens hommes politiques siègent souvent en tant que juges. Un avocat général de la Cour de Justice à Luxembourg, M. Karl Otto Lenz, est un ancien député chrétien-démocrate allemand. Il n'est donc pas aberrant que d'anciens hommes politiques siègent en tant que juges, même s'il va de soi qu'ils doivent être compétents.

Le débat actuel sur l'objectivation des procédures de nomination ne peut pas compromettre le bon fonctionnement de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État. Par ailleurs, la nomination de sept conseillers d'État est un événement important. Il n'est effectivement pas admissible de nommer directement des collaborateurs de cabinet à une fonction juridique importante.

En ce qui concerne la présentation des candidats pour la Cour d'arbitrage, et notamment la formulation d'un avis par un organe extérieur, le membre se range aux objections du Premier ministre. S'il est encore possible d'appliquer aux juristes des critères d'évaluation objectifs (leurs publications et activités, par exemple), c'est beaucoup moins le cas pour les parlementaires.

Un sénateur souligne la nécessité de pourvoir rapidement à la vacance à la Cour d'arbitrage. Il est cependant partisan d'organiser des auditions de candidats, du moins pour les présentations futures. Il peut souscrire aussi à la proposition d'exiger de l'ensemble des juges de la Cour d'arbitrage qu'ils aient une formation juridique pour être nommés.

D'autre part, la proposition visant à demander un avis extérieur à un Conseil des sages soulève de nombreuses questions. En principe, il est évidemment utile que le Parlement s'informe convenablement, mais c'est le Parlement qui, en définitive, doit prendre ses responsabilités. Il serait absurde, par exemple, que le Parlement demande un avis extérieur sur les candidatures d'anciens parlementaires.

rechter in een grondwettelijk hof zijn intelligentie en vertrouwdsheid met de werking van de instellingen onmisbare kwaliteiten.

Een lid verdedigt het behoud van het bestaande evenwicht tussen rechters-juristen en rechters-politici.

Bovendien bestaat geen enkele reden om de geldende voordrachtprocedure te hervormen. Door de voordracht van kandidaten uit te stellen, wordt bovendien de goede werking van het Arbitragehof geschaad.

Een lid merkt op dat de Franse Conseil constitutionnel vrijwel geheel uit (oud-)politici is samengesteld, weze het dat dezen veelal indrukwekkende juridische verdiensten hebben. Ook in het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zetelen vaak oud-politici als rechter. Een advocaat-generaal van het Hof van Justitie in Luxemburg, de heer Karl Otto Lenz, is een voormalig Duits christen-democratisch volksvertegenwoordiger. Het is dus niet aberrant dat oud-politici zetelen als rechter, al horen zij vanzelfsprekend wel bekwaam te zijn.

Het huidige debat over de objectivering van de benoemingsprocedures mag de goede werking van het Arbitragehof en de Raad van State niet compromitteren. Anderzijds is de benoeming van zeven staatsraden een ingrijpend gebeuren. Het is inderdaad niet geoorloofd dat kabinetsmedewerkers rechtstreeks worden benoemd in een belangrijke juridische functie.

Wat de voordracht van kandidaten voor het Arbitragehof betreft, en met name het advies door een extern orgaan, deelt het lid de bezwaren van de Eerste minister. Waar men voor juristen nog objectieve beoordelingsmaatstaven kan hanteren (bij voorbeeld hun publicaties en activiteiten), is dit voor parlementsleden veel minder het geval.

Een senator beklemtoont de nood aan een spoedige invulling van de vacante zetel in het Arbitragehof. Hij is wel voorstander van het organiseren van hoorzittingen met kandidaten, althans voor wat de toekomstige voordrachten betreft. Ook het voorstel om de juridische vorming als benoembaarheidsvereiste uit te breiden tot alle rechters in het Arbitragehof, kan worden onderschreven.

Anderzijds roept het voorstel om een extern advies te vragen aan een Raad van Wijzen, vele vragen op. In beginsel is het uiteraard nuttig dat het Parlement zich terdege laat informeren, maar uiteindelijk moet het Parlement zijn verantwoordelijkheid opnemen. Het heeft bij voorbeeld geen zin dat het Parlement een extern advies vraagt over de kandidaatstellingen van gewezen parlementsleden.

Les réformes éventuelles ne doivent en tout cas pas être isolées, mais se situer dans le cadre d'une approche générale et réfléchie qui ne porte pas uniquement sur la dépolitisation des nominations dans la magistrature, mais sur l'ensemble de la culture politique.

Un membre estime que le Sénat doit demander un avis extérieur et organiser des auditions, sans quoi il ne voit pas l'utilité de la période de réflexion qui touche à présent à son terme. En outre, il faut modifier la composition de la Cour d'arbitrage. Un parlementaire qui a pris part au processus décisionnel ayant abouti à la promulgation d'une loi et est ensuite amené à se prononcer en qualité de juge constitutionnel sur la constitutionnalité de cette loi, n'est pas impartial.

Pourquoi n'organiserait-on pas des concours pour recruter les juges de la Cour d'arbitrage? Cela se fait bien déjà pour les référendaires.

Et quand on chante les louanges de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, on oublie l'arrêt du 27 avril 1989 relatif à l'élection du Parlement européen.

Un membre rappelle que la Cour d'arbitrage elle-même a déjà estimé que le simple fait qu'un juge de la cour a participé à l'élaboration d'une loi ne constituait pas un motif de récusation.

La réforme éventuelle de la procédure de nomination des juges à la Cour d'arbitrage doit participer d'une vision univoque. Plutôt que de limiter le rôle du Parlement dans cette procédure, en lui permettant simplement d'entériner formellement les choses, l'on ferait mieux de l'écarter entièrement de la procédure.

En ce qui concerne le Conseil des sages, le membre se demande si la composition concrète de celui-ci pourra échapper à l'emprise de l'«ancienne» culture politique.

Il convient enfin d'examiner une initiative législative qui a été adoptée récemment en Espagne et qui vise à imposer un délai d'attente aux magistrats qui souhaitent remplir un mandat politique.

Un sénateur souligne que les problèmes relatifs aux nominations au sein du pouvoir judiciaire, de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'État sont étroitement liés.

En ce qui concerne le système actuel de présentation des candidats à une fonction de juge à la Cour d'arbitrage, il souscrit à la proposition suivant laquelle le Sénat recueillerait un avis externe et entendrait les candidats avant de procéder à ladite présentation.

Le rapporteur estime que la recommandation que la commission doit émettre au bureau du Sénat devrait porter uniquement sur le système actuel de

Eventuele hervormingen mogen in ieder geval niet alleenstaand zijn, maar moeten kaderen in een door-dachte, algemene benadering die niet alleen de depolitiserende van de benoemingen in het gerecht betreft, maar de gehele politieke cultuur.

Een lid is van oordeel dat de Senaat een extern advies moet vragen en hoorzittingen moet organiseren, zoniet ziet hij het nut van de nu aflopende bezinningsperiode niet in. Bovendien moet de samenstelling van het Arbitragehof worden gewijzigd. Een parlements-lid dat heeft deelgenomen aan de besluitvorming die tot de afkondiging van een wet heeft geleid, en vervolgens als gewezen parlements-lid in de hoedanigheid van grondwettelijk rechter moet oordelen over de grondwettelijkheid van die wet, is immers niet onpartijdig.

Waarom organiseert men geen vergelijkende examens voor de werving van rechters in het Arbitragehof? Dat gebeurt nu toch ook reeds voor de referendarissen.

Wie overigens de loftrampet steekt over de uitmuntende rechtspraak van het Arbitragehof, gaat wel voorbij aan het arrest van 27 april 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement.

Een lid merkt op dat het Arbitragehof zelf reeds oordeelde dat het loutere feit dat een rechter van het Hof heeft deelgenomen aan de totstandkoming van een wet, geen reden tot wraking vormt.

Een eventuele hervorming van de benoemings-procedure voor de rechters in het Arbitragehof moet wortelen in een duidelijke visie. Indien de inbreng van het Parlement in die procedure wordt teruggebracht tot een zuiver formele bekrachtiging, doet men er beter aan het Parlement volledig uit de procedure te verwijderen.

Wat de Raad van Wijzen betreft, vraagt het lid zich af of de concrete samenstelling ervan zal ontsnappen aan de «oude» politieke cultuur.

Ten slotte moet men zich ook eens bezinnen over een recent Spaans wetgevend initiatief dat een wachttijd oplegt aan magistraten die een politiek mandaat willen opnemen.

Een senator benadrukt de verwevenheid tussen de benoemingsproblematiek in de rechterlijke macht, het Arbitragehof en de Raad van State.

Wat de huidige voordracht van kandidaten voor het ambt van rechter in het Arbitragehof betreft, spreekt hij zijn steun uit voor het voorstel dat de Senaat pas overgaat tot de voordracht na het inwinnen van een extern advies en het horen van de kandidaten.

De rapporteur is van oordeel dat de commissie alleen over de huidige voordracht van kandidaten voor het ambt van rechter in het Arbitragehof een

présentation des candidats à une fonction de juge à la Cour d'arbitrage. En effet, la révision de l'article 151 de la Constitution fait déjà l'objet d'un examen à la Chambre et, pour ce qui est de la procédure de nomination au Conseil d'État, il faut attendre les textes concrets.

Un membre souscrit à ce point de vue et énumère trois options qui se présentent actuellement :

1. Publier à nouveau au *Moniteur belge* les vacances pour les postes de juge à la Cour d'arbitrage.
2. Créer un Conseil des sages qui rende au Sénat un avis sur les candidats.
3. Inviter les candidats à une audition.

Un membre craint que la première de ces trois options — c'est-à-dire recommencer la procédure de nomination à partir du début — ne soit trop longue et ne nuise au bon fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

Un autre membre est d'avis que dans l'éventualité où l'on modifierait fondamentalement la procédure de nomination, il faudrait reprendre celle-ci *ab initio*. Le fait d'introduire des auditions dans la procédure ne constitue cependant pas une modification fondamentale et ne requiert dès lors pas que l'on déclare à nouveau les vacances ouvertes.

Le Premier ministre souscrit à ces réflexions et ajoute qu'en raison du manque de temps, la deuxième option risque de déboucher sur des improvisations irréflechies. Dans les circonstances actuelles, il se déclare favorable à des auditions.

On peut se concerter en vue d'affiner la procédure pour les présentations futures, mais il faut avoir conscience des contraintes liées à la double parité que la loi impose pour la composition de la Cour d'arbitrage.

Plusieurs membres sont d'avis que c'est la Commission des Affaires institutionnelles et non celle de la Justice qui constitue le forum adéquat pour organiser les auditions des candidats à une fonction de juge à la Cour d'arbitrage.

III. VOTES

La proposition visant à recommencer la procédure de nomination à partir du début est rejetée par 11 voix contre 1.

La proposition tendant à créer un Conseil des sages qui rendrait un avis au Sénat sur les candidats à une fonction de juge à la Cour d'arbitrage est rejetée par 9 voix contre 1 et 2 abstentions.

aanbeveling tot het Bureau van de Senaat moet richten. De herziening van artikel 151 van de Grondwet wordt immers reeds in de Kamer besproken en voor de wijziging van de benoemingsprocedure voor de Raad van State moeten de concrete teksten worden afgewacht.

Een lid sluit zich hierbij aan en somt drie opties op die momenteel voorliggen :

1. De vacature voor een rechter in het Arbitragehof wordt opnieuw bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.
2. Er wordt een Raad van Wijzen opgericht die de Senaat adviseert over de kandidaten.
3. De kandidaten worden uitgenodigd op een hoorzitting.

Een lid vreest dat de eerste optie — het volledig herbeginnen van de benoemingsprocedure — te tijdrovend is en de goede werking van het Arbitragehof in het gedrang brengt.

Een ander lid meent dat de benoemingsprocedure *ab initio* moet worden hernomen indien zij fundamenteel gewijzigd wordt. Het inlassen van hoorzittingen is echter geen fundamentele wijziging en vergt dus geen heropening van de vacature.

De Eerste minister treedt deze bedenkingen bij en voegt eraan toe dat de tweede optie, gelet op de tijdsdruk, tot ondoordachte improvisaties zal leiden. In de huidige omstandigheden is ook hij voorstander van het organiseren van hoorzittingen.

Men kan zich wel beraden over een verfijning van de procedure voor toekomstige voordrachten, al moet men zich rekenschap geven van de beperkingen die voortkomen uit de wettelijke dubbele pariteit in de samenstelling van het Arbitragehof.

Meerdere leden zijn van oordeel dat niet de Commissie voor de Justitie, maar wel de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden het geschikte forum is voor het organiseren van hoorzittingen met kandidaten voor een ambt van rechter in het Arbitragehof.

III. STEMMINGEN

Het voorstel om de benoemingsprocedure volledig te herbeginnen, wordt verworpen met 11 stemmen tegen 1.

Het voorstel om een Raad van Wijzen op te richten die de Senaat adviseert over de kandidaten voor het ambt van rechter in het Arbitragehof, wordt verworpen met 9 stemmen tegen 1 bij 2 onthoudingen.

Un membre s'abstient parce qu'il faudra, à moyen terme, trouver une solution au problème des moyens d'objectiver davantage la procédure de présentation. Il n'est cependant pas possible d'improviser une telle solution pour le moment.

Un membre précise que les votes portent exclusivement sur les vacances qui sont actuellement ouvertes à la Cour d'arbitrage.

Un membre ajoute que ces décisions ne créent pas un précédent en ce qui concerne, par exemple, les futures présentations de candidat à la fonction de conseiller à la Cour de cassation.

MM. Foret, De Decker et Desmedt déposent une proposition de recommandation, libellée comme suit :

«La Commission des Affaires institutionnelles demande au Bureau de proposer au Sénat de procéder à un examen approfondi des dossiers des candidatures présentées en vue de la nomination à la Cour d'arbitrage.»

Un sénateur déclare que l'on peut difficilement recommander l'organisation d'auditions. On ne sait pas encore clairement à quoi s'en tenir quant à leur contenu concret. Une telle modification de la procédure de présentation doit d'abord être définie avec toute la précision voulue, et de préférence dans un texte.

Un membre craint en outre que les auditions ne fassent qu'accroître la dépendance politique des juges. Tel n'est pas le cas si on se limite à examiner les dossiers des candidats. C'est plus que probablement cette procédure-là aussi que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale suivra, lorsqu'il devra se prononcer sur la présentation de candidats aux fonctions de conseiller à la cour d'appel et de président et de vice-président du tribunal de première instance.

Un membre approuve l'organisation d'auditions, mais insiste pour que l'on prépare soigneusement cette nouvelle étape de la procédure.

Un commissaire est lui aussi partisan des auditions, parce que le Sénat pourra ainsi se faire une idée exacte des candidats à présenter. On peut mieux apprécier un candidat au cours d'une confrontation orale que sur la base d'un dossier. De plus, l'audition offre une garantie supplémentaire que la présentation sera objective et ne résultera pas d'accords politiques.

Un membre estime qu'au cours de l'audition, les candidats doivent motiver leur candidature. Il lui semble moins indiqué de les soumettre aussi à un interrogatoire.

Un membre observe que, dans leur acte de candidature, tous les candidats ont eux-mêmes proposé d'être

Een lid onthoudt zich omdat de verdere objectivering van de voordrachtprocedure op middellange termijn een oplossing vergt, die men nu evenwel niet *ad hoc* kan improviseren.

Een lid verduidelijkt dat de huidige stemmingen uitsluitend betrekking hebben op het invullen van de bestaande vacature in het Arbitragehof.

Een lid voegt daaraan toe dat deze beslissingen geen precedentswaarde hebben voor — bijvoorbeeld — toekomstige voordrachten voor het ambt van raadsheer in het Hof van Cassatie.

De heren Foret, De Decker en Desmedt leggen een voorstel van aanbeveling neer, luidende :

«De Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden verzoekt het Bureau om aan de Senaat voor te stellen over te gaan tot een grondig onderzoek van de dossiers van de kandidaten voor een ambt van rechter in het Arbitragehof.»

Een senator verklaart dat men bezwaarlijk het organiseren van hoorzittingen kan aanbevelen. Het is immers nog niet duidelijk wat die hoorzittingen concreet zullen inhouden. Zo'n ingreep in de voordrachtprocedure moet eerst met de nodige precisie worden omschreven, bij voorkeur in een tekst.

Een lid vreest bovendien dat hoorzittingen de politieke afhankelijkheid van de rechters zullen doen toenemen. Zulks is niet het geval wanneer men zich beperkt tot een onderzoek van de dossiers van de kandidaten. Dat zal hoogstwaarschijnlijk ook de werkwijze zijn in de Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wanneer deze moet beslissen over de voordracht van kandidaten voor het ambt van raadsheer in het hof van beroep en van voorzitter en ondervoorzitter van de rechtbank van eerste aanleg.

Een lid keurt het organiseren van hoorzittingen goed, maar dringt erop aan dat deze nieuwe procedurereform grondig wordt voorbereid.

Een lid is eveneens voorstander van hoorzittingen, omdat de Senaat daardoor een accuraat beeld verwerft van de voor te dragen kandidaten. Een kandidaat kan men beter wegen tijdens een mondelinge confrontatie dan op basis van een dossier. Het is bovendien een bijkomende waarborg voor een objectieve, niet op partijpolitieke afspraken steunende voordracht.

Een lid meent dat de kandidaten tijdens de hoorzitting hun kandidaatstelling moeten toelichten. Het lijkt hem minder aangewezen hen tevens aan een ondervraging te onderwerpen.

Een lid merkt op dat alle kandidaten bij hun kandidaatstelling zelf aanboden te worden gehoord. Wel

entendus. Il préfère lui aussi une présentation faite par les candidats, plutôt qu'un interrogatoire par la commission.

Un membre estime que l'on ne peut pas se permettre d'expérimenter en la matière. Soit on décide d'organiser des auditions pour les présentations actuelles et toutes les présentations futures, soit on n'en organise aucune. Cette dernière solution est préférable car comment pourrait-on organiser à l'avenir des auditions avec les parlementaires candidats à une fonction de juge à la Cour d'arbitrage?

Enfin, il demande si les auditions auront une influence quelconque sur la présentation finale.

D'après un sénateur, des auditions n'ont aucun sens si elles ont lieu à huis clos et se limitent à une simple présentation par les candidats.

Un autre sénateur estime lui aussi qu'il doit être possible d'interroger les candidats sur des sujets concrets en rapport avec les compétences de la Cour d'arbitrage. Il lui semble en outre évident que les auditions de candidats à la fonction de juge dans une cour constitutionnelle soient publiques.

Sous réserve de voter encore ensuite sur l'organisation d'auditions, la proposition de recommandation de M. Foret et consorts est mise aux voix, après avoir été, avec l'accord des auteurs, reformulée comme suit: *«Le Sénat poursuit la procédure de présentation entamée, c'est-à-dire qu'il procède à un examen des dossiers des candidats.»*

Cette proposition de recommandation est adoptée par 10 voix contre 2.

La proposition de charger la Commission des Affaires institutionnelles d'organiser une audition de présentation des candidats est adoptée par 7 voix contre 2 et 3 abstentions.

Un membre s'abstient pour le motif que la procédure n'a pas été suffisamment précisée.

Plusieurs membres font remarquer que la recommandation vise uniquement à charger la Commission des Affaires institutionnelles d'organiser une audition pour la présentation. La commission devra ensuite arrêter elle-même le déroulement concret d'une audition pour la présentation, en déterminant par exemple le contenu de la présentation à faire par les candidats et la nature des questions éventuelles qui pourront leur être posées. Il appartiendra au Bureau du Sénat de se prononcer sur la publicité de l'audition pour la présentation.

geeft ook hij de voorkeur aan een voorstelling door de kandidaten, veeleer dan aan een ondervraging door de Commissie.

Een lid is van oordeel dat men in deze niet kan experimenteren. Ofwel beslist men tot het organiseren van hoorzittingen voor de huidige en alle toekomstige voordrachten, ofwel organiseert men er geen. Dat laatste verdient de voorkeur, want hoe kan men in de toekomst hoorzittingen beleggen met parlementsleden die kandidaat zijn voor een ambt van rechter in het Arbitragehof?

Ten slotte vraagt hij zich af of de hoorzittingen enige invloed zullen hebben op de uiteindelijke voordracht.

Volgens een senator hebben hoorzittingen niet de minste zin indien zij plaatsvinden achter gesloten deuren en zich beperken tot een loutere voorstelling door de kandidaten.

Ook een andere senator vindt dat er ruimte moet zijn voor een ondervraging van de kandidaten over concrete onderwerpen die samenhangen met de bevoegdheden van het Arbitragehof. Bovendien lijkt het hem evident dat hoorzittingen met kandidaten voor het ambt van rechter in een grondwettelijk hof openbaar verlopen.

Onder het voorbehoud nadien nog te stemmen over het organiseren van hoorzittingen, wordt het voorstel van aanbeveling van de heer Foret c.s. ter stemming gelegd, nadat het met instemming van de auteurs als volgt werd geherformuleerd: *«De Senaat vervolgt de ingezette voordrachtprocedure, d.w.z. met een onderzoek van de dossiers van de kandidaten.»*

Dit voorstel van aanbeveling wordt aangenomen met 10 stemmen tegen 2.

Het voorstel om de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden op te dragen een hoorzitting voor de voorstelling van de kandidaten te organiseren, wordt aangenomen met 7 stemmen tegen 2 bij 3 onthoudingen.

Een lid onthoudt zich omdat de procedure onvoldoende gepreciseerd is.

Diverse leden merken op dat de aanbeveling er uitsluitend toe strekt de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden te belasten met de organisatie van een hoorzitting voor de voorstelling. De Commissie zal vervolgens zelf het concrete verloop van de hoorzitting voor de voorstelling moeten vastleggen, bijvoorbeeld de inhoud van de voorstelling door de kandidaten en de aard van de eventuele vragen die hun kunnen worden gesteld. De beslissing over de openbaarheid van de hoorzitting voor de voorstelling komt aan het Bureau van de Senaat toe.

La commission a fait confiance au rapporteur pour un rapport oral au Bureau et pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
Frederik ERDMAN.

Le Président,
Frank SWAELEN.

De Commissie schenkt vertrouwen aan de rapporteur voor een mondeling verslag aan het Bureau en voor het opstellen van dit verslag.

De Rapporteur,
Frederik ERDMAN.

De Voorzitter,
Frank SWAELEN.

IV. ANNEXE

LES MISSIONS DU POUVOIR JUDICIAIRE,
DU CONSEIL D'ÉTAT
ET DE LA COUR D'ARBITRAGE. LÉGISLATION ET
DOCTRINE.

1. Les cours et tribunaux du pouvoir judiciaire

a) *Constitution, Titre III, Chapitre VI, articles 144 et 145*

Art. 144. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Art. 145. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

b) *Doctrine*

IV. BIJLAGE

DE OPDRACHT VAN DE RECHTERLIJKE MACHT,
DERAADVANSTATE EN HET ARBITRAGEHOF. WETGE-
VING EN RECHTSLEER.

1. De hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht

a) *Grondwet, Titel III, Hoofdstuk VI, artikelen 144 en 145*

Art. 144. Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken.

Art. 145. Geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen.

b) *Rechtsleer*

R. ERGEC, *Introduction au droit public*, Tome I (Le système institutionnel), Gent, Story-Scientia, 1994, n^{os} 487 et 502 :

Compte tenu des critères de l'acte juridictionnel, que nous venons d'esquisser, on constate que le système constitutionnel belge connaît une pluralité de juridictions qui ne se limitent pas à celles explicitement visées dans la Constitution. Il y a d'abord les cours et tribunaux qui forment le pouvoir judiciaire dont traite le chapitre III du titre II de la Constitution.

Il y a, ensuite, les juridictions dites administratives qui ne font pas partie du pouvoir judiciaire. Celles-ci peuvent être instituées par le législateur pour les litiges relatifs aux droits politiques ou pour connaître du contentieux objectif de la légalité des actes administratifs. La plus connue de ces juridictions est le Conseil d'État. Parmi les autres juridictions extra-judiciaires, on citera, à titre d'exemple, les chambres de recours de l'aide sociale, la députation permanente d'un conseil provincial statuant sur les réclamations contre les impositions provinciales ou en matière de contentieux électoral communal, ainsi que les juridictions disciplinaires instituées au sein des ordres professionnels, comme le conseil provincial de l'ordre des médecins. Certaines de ces juridictions, comme la députation permanente, sont des organes administratifs composés de mandataires élus qui ne sont pas des magistrats professionnels. Elles cumulent l'exercice de fonctions juridictionnelles avec celles de nature administrative. Dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, elles sont cependant tenues de respecter les garanties inhérentes à l'acte juridictionnel qu'on vient d'évoquer.

Il convient par ailleurs de signaler la Cour des comptes qui relève du pouvoir législatif — en sa qualité de juge de droit commun pour l'examen et la liquidation des comptes des comptables des pouvoirs publics (...).

Enfin, il convient de distinguer une quatrième catégorie de juridiction : la juridiction constitutionnelle. Les trois catégories de juridictions précitées ne peuvent contrôler la constitutionnalité des actes législatifs. Pour certaines dispositions de la Constitution, ce contrôle est confié à une juridiction spécialisée, la Cour d'arbitrage visée à l'article 142 de la Constitution.

Selon l'article 144 de la Constitution, «les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux». L'article 145 ajoute que «les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi».

Plusieurs principes se dégagent de ces dispositions. Pour savoir si les juridictions judiciaires sont compétentes, il faut d'abord s'interroger si le litige met en cause un droit subjectif, c'est-à-dire un intérêt juridiquement protégé par la loi par l'ouverture de recours juridictionnels. Si tel est le cas, il convient, ensuite, de déterminer la nature du droit en cause. Lorsque c'est un droit civil qui est en jeu, les juridictions judiciaires sont seules compétentes, à l'exclusion de toute autre juridiction. Lorsque la contestation porte sur un droit politique, les juridictions judiciaires sont également compétentes. Mais ici, la Constitution reconnaît au législateur la faculté de déférer la connaissance d'une telle contestation à des juridictions extra-judiciaires. En tout cas, il n'existe que deux catégories de droit subjectif, civil ou politique, de sorte que tout droit subjectif bénéficie nécessairement d'une protection juridictionnelle. Et dans cette protection, la compétence du pouvoir judiciaire est la règle; l'incompétence l'exception.

La notion de «droit civil» n'est pas aisée à définir. D'une manière générale, on peut considérer qu'il s'agit de droits reconnus à tout individu, national ou étranger, et qui tendent à assurer son bien propre et privé. Sont ainsi des droits civils, le droit de propriété, le droit à une pension alimentaire, le droit d'exercer une activité professionnelle ou la plupart des libertés garanties par la Constitution. Les droits politiques sont ceux qui permettent aux citoyens de participer à l'exercice de la puissance publique ou de réclamer le bénéfice de certains services que celle-ci fournit. Comme exemple, on citera le droit d'élire ou d'être élu, le

droit d'accéder à un emploi public, et le droit de bénéficier des allocations de chômage. À vrai dire, la distinction entre droit civil et droit politique revêt un caractère essentiellement organique. Comme le juge ne peut contrôler la constitutionnalité des lois, sera politique tout droit que le législateur aura qualifié de tel, en déferant les litiges relatifs à ce droit aux juridictions extrajudiciaires.

A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, blz. 238-239 :

265 De Belgische Grondwetgever heeft gekozen voor een systeem dat het midden houdt tussen het Engelse en het Franse stelsel. Alle geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken (art. 144 G.W.). Geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen (art. 145 G.W.). Deze grondwetsbepalingen houden in dat de gewone rechter in principe steeds bevoegd is voor geschillen omtrent een subjectief recht. Alleen voor de beslechting van geschillen over politieke rechten kunnen in bepaalde gevallen administratieve rechtscolleges met een toegewezen bevoegdheid worden opgericht. Het Parlement oefent directe of indirecte controle uit over de instelling van «met eigenlijke rechtspraak belaste organen», dit zijn de andere — bij of krachtens de wet opgerichte — rechtscolleges dan de — in de Grondwet zelf voorziene — gewone hoven en rechtbanken. Ofwel dient het Parlement zijn goedkeuring te geven aan een wet waarbij een dergelijk rechtscollege wordt opgericht, ofwel dient het Parlement een wet goed te keuren waarbij de Koning wordt gemachtigd om zulk rechtscollege op te richten (artt. 146 en 161 G.W.).

Om de gelijkheid van de rechtsonderhorigen te waarborgen bepaalt artikel 146 van de Grondwet uitdrukkelijk dat geen buitengewone rechtbanken of commissies, onder welke benaming ook, in het leven kunnen worden geroepen. Hiermee wilde de Grondwetgever de oprichting verhinderen van gelegenheidsinstanties of instanties met politiek karakter die individueel bepaalde gevallen zouden beoordelen. Niemand kan immers tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent (art. 13 G.W.).

In laatste instantie bepaalt het Hof van Cassatie de omvang van de bevoegdheid van de gewone rechter, aangezien dit Hof uitspraak doet over de conflicten van attributie. Dit zijn de bevoegdheidsconflicten tussen de gewone hoven en rechtbanken enerzijds en de administratieve overheden en rechtscolleges anderzijds (art. 158 G.W., nr. 723).

266 Hoewel de begrippen «burgerlijke» en «politieke» rechten moeilijk te definiëren zijn, wordt algemeen aangenomen dat de private rechtsbetrekkingen tussen particulieren, het opleggen van vrijheidsstraffen en de meeste fundamentele rechten en vrijheden uitsluitend tot de bevoegdheid van de onafzetbare gewone rechter behoren. Bij gebrek aan een materiële definitie wordt aangenomen dat men met een politiek recht te maken heeft wanneer de wetgever een andere dan de gewone rechter bevoegd heeft gemaakt om over een subjectief recht uitspraak te doen. Dit noemt men het «organieke criterium». Dit criterium laat evenwel niet steeds toe uitsluitsel te geven over de aard van het recht, bv. wanneer de wetgever alleen in de bevoegdheid van de gewone rechter heeft voorzien. De gewone rechter is immers de rechter van het gemeen recht, die bevoegd is voor alle geschillen omtrent een subjectief recht, met inbegrip van de geschillen over politieke rechten, tenzij wanneer de wetgever hiervoor een ander rechtscollege bevoegd heeft gemaakt. In tegenstelling tot de gewone rechter hebben de administratieve rechtscolleges slechts de bevoegdheden die hen uitdrukkelijk bij of krachtens de wet zijn toegewezen.

2. Le Conseil d'État

a) *Lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, articles 2 et 14 :*

Art. 2. § 1^{er}. La section de législation donne un avis motivé sur le texte de tous projets ou propositions de loi, de décret et d'ordonnance, ou d'amendements à ces projets et propositions dont elle est saisie par le Président du Sénat, de la Chambre des représentants, d'un Conseil de Communauté ou de Région ou de l'Assemblée réunie visée à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

§ 2. Le Président d'une des assemblées citées au § 1^{er} est tenu de demander l'avis sur les propositions de loi, de décret ou d'ordonnance, et sur les amendements à des projets ou propositions, lorsqu'un tiers au moins des membres de l'assemblée intéressée en font la demande selon le mode déterminé par le règlement.

2. De Raad van State

a) *Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, artikelen 2 en 14 :*

Art. 2. § 1. De afdeling wetgeving dient van beredeneerd advies over de tekst van alle ontwerpen of voorstellen van wet, van decreet en van ordonnantie, of van amendementen op deze ontwerpen en voorstellen, die bij haar door de Voorzitter van de Senaat, van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van een Gemeenschaps- of Gewestraad of van de Verenigde Vergadering bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen zijn aanhangig gemaakt. Wanneer het verzoek om advies betrekking heeft op een ontwerp of voorstel van wet of op amendementen op die ontwerpen of voorstellen, onderzoekt de afdeling wetgeving ambtshalve of de voorgelegde tekst betrekking heeft op aangelegenheden bedoeld in artikel 74, artikel 77 of artikel 78 van de Grondwet.

§ 2. De Voorzitter van een van de in paragraaf 1 vermelde vergaderingen is verplicht het advies te vragen over de voorstellen van wet, van decreet of van ordonnantie, en over de amendementen op ontwerpen of voorstellen wanneer ten minste één derde van de leden van de betrokken vergadering erom verzoekt op de door het reglement bepaalde wijze.

§ 3. Le Président du Sénat, de la Chambre des représentants, du Conseil ou de l'Assemblée réunie visés respectivement aux articles 1^{er} et 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, est tenu de demander l'avis sur les propositions de loi ou d'ordonnance et sur les amendements à des projets ou propositions, lorsque la majorité des membres d'un groupe linguistique de l'assemblée intéressée en font la demande selon le mode déterminé par le règlement (...).

Art. 14. La section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives.

Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative.

b) *Doctrine*

R. ERGEC, *Introduction au droit public, Tome I (Le système institutionnel)*, Gent, Story-Scientia, 1994, blz. 215-218 :

Section III. — Le Conseil d'État et les juridictions administratives

I. Généralités

510. La Constitution ignorait le Conseil d'État et les autres juridictions administratives, tout en autorisant le législateur à créer des juridictions extrajudiciaires. C'est donc par une loi, celle du 23 décembre 1946, que le Conseil d'État fut institué. À part la haute juridiction administrative et bien avant sa création, il a toujours existé une multitude de juridictions administratives, dont la plus connue est la députation permanente du conseil provincial qui connaît des contestations en matière d'élections et taxes communales notamment.

La révision constitutionnelle de 1993 a introduit dans le titre II de la Constitution un chapitre VII, intitulé «Du Conseil d'État et des juridictions administratives», mettant par là un terme à un mutisme constitutionnel, incompatible avec les missions et le rôle dévolu au Conseil d'État.

Le Conseil d'État comporte un statut plutôt *sui generis*. Il ne fait pas partie du pouvoir judiciaire. Les dispositions constitutionnelles sur le pouvoir judiciaire ne lui sont pas applicables de plein droit ni aux autres juridictions administratives. Le législateur a néanmoins étendu aux membres du Conseil d'État les garanties d'indépendance et d'impartialité applicables aux magistrats de l'ordre judiciaire. Les conseillers d'État sont nommés par le Roi sur deux listes comprenant chacune trois candidats et présentées, l'une par le Conseil d'État, l'autre alternativement par la Chambre des Représentants et par le Sénat. Outre les conseillers d'État, le Conseil d'État comprend les auditeurs, chargés d'éclairer les conseillers sur les affaires soumises au conseil, les membres du bureau de coordination, appelés notamment à coordonner les arrêts et règlements et à tenir à jour la documentation relative à la jurisprudence du Conseil d'État, ainsi que les membres du greffe.

511. La création du Conseil d'État répond à une double préoccupation: d'une part, renforcer la protection juridictionnelle de l'administré contre l'arbitraire du pouvoir exécutif et, d'autre part, procurer au Gouvernement et au Parlement l'assistance juridique nécessaire à une bonne confection des textes légaux et réglementaires. C'est cette mission double que reflète l'article 160, alinéa 2, de la Constitution, lorsqu'il dispose que «le Conseil d'État statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi». À cet effet, le Conseil compte deux sections: la section de législation et la section d'administration.

II. La section de législation

512. La section de législation donne un avis motivé sur le texte de tous les projets ou propositions de

§ 3. De Voorzitter van de Senaat, van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van de Raad of van de Verenigde Vergadering onderscheidenlijk bedoeld in de artikelen 1 en 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, is verplicht het advies te vragen over de voorstellen van wet of van ordonnantie en over de amendementen op ontwerpen of voorstellen, wanneer de meerderheid van de leden van een taalgroep van de betrokken vergadering erom verzoekt op de door het reglement bepaalde wijze (...).

Art. 14. De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheidene administratieve overheden of tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken.

Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen die een andere termijn vaststellen of aan het stilzwijgen van de administratieve overheid gevolgen verbinden.

b) *Rechtsleer*

loi, de décret et d'ordonnance, ou d'amendement à ces projets et propositions dont elle est saisie par le Président du Sénat, de la Chambre des représentants, d'un Conseil de communauté ou de région ou de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune de Bruxelles.

Les ministres du Gouvernement fédéral, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux et les membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles sont tenus, chacun pour ce qui le concerne, de soumettre à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires. Les personnes précitées sont relevées de l'obligation de solliciter l'avis de la section de législation dans deux cas. Le premier cas concerne les actes qui n'ont aucun contenu normatif, à savoir les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée. Le second cas a trait à l'urgence, pour autant qu'elle soit spécialement motivée. L'invocation abusive de l'urgence par un ministre au sujet de textes législatifs ne peut trouver d'autre sanction que la mise en jeu de la responsabilité de ce ministre devant l'assemblée parlementaire intéressée.

Par contre, pour ce qui est des arrêtés, le recours abusif à l'exception d'urgence entraîne l'illégalité de l'arrêté. Le juge judiciaire et le Conseil d'État se reconnaissent compétents pour censurer pareille illégalité.

513. Les avis de la section de législation n'ont pas de portée obligatoire. Les ministres et les assemblées intéressées peuvent passer outre aux objections du Conseil d'État, même si les avis sont entourés d'une certaine autorité morale.

Dans ses avis, le Haut collège ne peut formuler des appréciations sur l'opportunité politique des textes qui lui sont soumis. Son rôle se borne à vérifier la compatibilité de ces textes avec des normes de rang supérieur, à assurer leur concordance avec d'autres textes de même rang et à redresser des erreurs de rédaction.

III. La section d'administration

514. La section d'administration du Conseil d'État est investie de diverses missions juridictionnelles qu'elle exerce par voie d'arrêtés. On les évoquera successivement, en commençant par la plus importante, celle qui a trait au contentieux de l'annulation.

A. Le contentieux de l'annulation

515. La section d'administration statue par voie d'arrêtés sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives.

Le contentieux qui se noue ainsi devant le Conseil d'État est un contentieux objectif : c'est un procès fait à un acte, taxé d'illégalité, en vue de le faire disparaître de l'ordonnancement juridique. En règle, tous les actes des autorités administratives sont visés : décisions, arrêtés, règlements et même circulaires, pour peu qu'ils modifient la situation juridique du requérant. Quant à la notion d'«autorité administrative», son interprétation suscite des difficultés qu'on ne saurait évoquer ici. Bornons-nous à souligner qu'il doit s'agir d'un organe doté d'un pouvoir de décision unilatérale et obligatoire à l'égard des administrés, et créé, reconnu ou contrôlé par les pouvoirs publics. Rentrent dans cette définition, non seulement les départements ministériels, nationaux, régionaux ou communautaires et les organes provinciaux ou communaux, mais également les différents organismes publics, dotés d'une personnalité juridique distincte, comme une société publique d'investissement, ou une intercommunale. Même des institutions privées peuvent, dans certaines circonstances, être considérées comme des autorités administratives. Il en est ainsi des universités libres, quand elles établissent le statut de leur personnel ou prennent des décisions dans le cadre de leurs jurys d'examen. En revanche, les actes du pouvoir législatif ou des assemblées parlementaires, ainsi que ceux du pouvoir judiciaire échappent à tout recours en annulation.

516. Le recours en annulation est ouvert à toute personne privée ou publique justifiant d'un intérêt à l'annulation de l'acte. Cet intérêt doit notamment être direct et personnel, en ce sens que le requérant doit pouvoir retirer un avantage personnel de l'annulation d'un acte affectant sa situation juridique de manière directe.

A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Deurne, Kluwer, 1996, nrs. 762, 767 en 782-783 :

762. De Raad van State die bestaat uit een afdeling wetgeving en een afdeling administratie, is een college dat door de wet van 23 december 1946 is ingesteld om de wetgevende macht, de Koning, de gemeenschaps- en gewestregeringen en het Verenigd College, op wetgevend en reglementair gebied van advies te dienen en om als administratief rechtcollege over bepaalde geschillen uitspraak te doen (1)(2).

De Raad van State is oorspronkelijk bij wet opgericht als een onderdeel van de uitvoerende macht. In 1993 werd het bestaan van de Raad van State grondwettelijk bevestigd door de invoering in titel III van de

Grondwet van een afzonderlijk hoofdstuk III *quater* betreffende de Raad van State en de administratieve rechtscolleges. De Raad van State behoort niet tot de rechterlijke macht; hij heeft als het grootste administratief rechtscollege een statuut «sui generis». Artikel 160 G.W. bepaalt dat de samenstelling, de bevoegdheid en de werking bij de wet worden vastgelegd, maar dat de wet aan de Koning de bevoegdheid kan toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die de wet vaststelt.

767. De afdeling wetgeving vervult drieërlei taken. Veruit de meest belangrijke taak bestaat in het verlenen van adviezen aan de wetgevende vergaderingen, de federale regering, de gemeenschaps- en gewestregeringen en het Verenigd College over voorontwerpen en voorstellen van wet, van decreet of van ordonnantie, alsmede over reglementaire besluiten. Deze taak wordt beschreven in de artikelen 2 tot 5 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.(...)

782. De afdeling administratie vervult zowel jurisdictionele als niet-jurisdictionele taken. Zij doet meestal bij wege van arrest uitspraak, maar heeft daarnaast nog een adviserende bevoegdheid en een specifieke bevoegdheid inzake de bekrachtiging van statuten van beroepsverenigingen.

783. 1. De afdeling doet uitspraak bij wijze van arresten over de beroepen tot nietigverklaring ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden of tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken (art. 14 R.v.St.-Wet). Deze bevoegdheid is van zeer grote betekenis; zij maakt van de Raad van State zowel de rechter over de machtsoverschrijding in al haar vormen, als de gewone cassatierechter over administratieve rechtscolleges.

Te benadrukken valt dat, wanneer de afdeling administratie van een beroep tot nietigverklaring «tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden» kennis neemt, het gaat om een objectief contentieux waarbij een handeling van het actief bestuur wegens machtsoverschrijding wordt aangevochten. Wanneer echter de afdeling administratie van een beroep tot nietigverklaring «tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken» kennis neemt, doet zij dat in het kader van het subjectief contentieux, en doet zij op basis van artikel 145 G.W. als cassatierechter uitspraak over beslissingen van administratieve rechtscolleges. (...)

3. La Cour d'arbitrage

a) Constitution, Titre III, Chapitre V, article 142:

Art. 142. Il y a, pour toute la Belgique, une Cour d'arbitrage, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi.

Cette Cour statue par voie d'arrêt sur:

1° les conflits visés à l'article 141;

2° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134, des articles 10, 11 et 24;

3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134, des articles de la Constitution que la loi détermine.

La Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction.

Les lois visées à l'alinéa 1^{er}, à l'alinéa 2, 3°, et à l'alinéa 3, sont adoptées à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

b) Doctrine

3. Het Arbitragehof

a) Grondwet, Titel III, Hoofdstuk V, artikel 142:

Art. 142. Er bestaat voor geheel België een Arbitragehof, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald.

Dit Hof doet, bij wege van arrest, uitspraak over:

1° de in artikel 141 bedoelde conflicten;

2° de schending door een wet, een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel, van de artikelen 10, 11 en 24;

3° de schending door een wet, een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel, van de artikelen van de Grondwet die de wet bepaalt.

De zaak kan bij het Hof aanhangig worden gemaakt door iedere bij wet aangewezen overheid, door ieder die doet blijken van een belang of, prejudicieel, door ieder rechtscollege.

De wetten bedoeld in het eerste lid, in het tweede lid, 3°, en in het derde lid, worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid.

b) Rechtsleer

A. ALLEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, Kluwer, 1995, blz. 272-273:

297. De Grondwetgever van 1980 droeg, in het vroeger artikel 107^{ter}, § 2, van de Grondwet (thans artikel 142 van het Grondwettelijk Wetboek), de controle op de grondwettelijke en wettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten op aan een nieuw rechtscollege, het Arbitragehof. Zowel zijn benaming, zijn gemengde samenstelling uit gewezen politici en uit hoogstaande en ervaren juristen, als de beperking van de bevoegdheid van het Hof tot «bevoegdheidsconflicten», weerspiegelden de wens om niet al te ver af te wijken van het uitgangspunt van de onschendbaarheid van de wet en de vrees voor een gouvernement des juges. De uitvoeringswet op het Arbitragehof kwam pas op 28 juni 1983 tot stand en de plechtige installatie van het Hof zou nog tot 1 oktober 1984 op zich laten wachten.

298. Met zijn rechtspraak, onder meer omtrent het territorialiteitsbeginsel en het beginsel van de exclusiviteit der bevoegdheidsverdeling, evenals inzake de economische en monetaire unie heeft het Arbitragehof het in hem gestelde vertrouwen ter bereiking van een evenwicht in een pluriforme Staat niet

beschaamd. Dit verworven vertrouwen heeft een niet onbelangrijke rol gespeeld in de bevoegdheidsuitbreiding van het Hof bij de grondwetsherziening van 1988, al was deze bevoegdheidsuitbreiding toch eerder het rechtstreeks gevolg van de noodzaak om een oplossing te zoeken voor de bescherming der minderheden in het kader van de «communautariserings» van het onderwijs of de overdracht van de onderwijsbevoegdheid aan de gemeenschappen.

Het lag dan ook in de rede om de controle op de overeenstemming van wetgevende normen met de vrijheid van onderwijs, zoals deze in het nieuwe artikel 24 van de Grondwet was gewaarborgd, aan het Arbitragehof op te dragen. Meer verwondering baart het dat de Grondwetgever van 1988 zich hiertoe niet heeft beperkt en aan het Arbitragehof ook de toetsingsbevoegdheid heeft opgedragen van wetgevende normen aan de toch vage en dus voor ruime interpretatie vatbare beginselen van gelijkheid en van verbod van discriminatie, die in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet besloten liggen. Andere belangrijke innovaties in artikel 142 van de Grondwet zijn nog: de mogelijke verdere uitbreiding bij bijzondere meerderheidswet van de toetsingsbevoegdheid van het Arbitragehof, de mogelijkheid voor een ieder die doet blijken van een belang om een zaak rechtstreeks bij het Arbitragehof aanhangig te maken, en tenslotte het vereiste van een bijzondere meerderheidswet om de nieuwe grondwetsbepaling uit te voeren, hetgeen geschiedde bij de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Men bemerke nog dat, met de keuze van het Arbitragehof als enig bevoegd rechtscollege voor grondwettigheidstoetsing van wetgevende normen, de Belgische Grondwetgever gekozen heeft voor het Europese model van een in hoofdte van een bijzonder rechtscollege gecentraliseerde toetsing, in plaats van voor het diffuse Amerikaanse stelsel, waarin de grondwettigheidstoetsing van wetten aan elke rechter toekomt.

R. ERGEC, *Introduction au droit public, Tome I (Le système institutionnel)*, Gent, Story-Scientia, 1994, blz. 225 :

Section IV — La juridiction constitutionnelle: la Cour d'arbitrage

I. Généralités

526. On a vu que la compétence des cours et tribunaux à contrôler la constitutionnalité des lois avait fait l'objet de nombreuses controverses. Pourtant, les réformes constitutionnelles qui se traduisirent par l'émergence d'une pluralité de législateurs communautaires et régionaux, à côté du législateur national, rendirent plus que jamais nécessaire le règlement des conflits pouvant naître entre différents actes législatifs de même valeur. Une loi du 3 juillet 1971 avait déjà créé une section des conflits de compétence du Conseil d'État, chargée de statuer sur les conflits entre les lois et les décrets des anciens conseils culturels. L'approfondissement de la réforme de l'État en 1980, qui donna naissance à des structures quasi-fédérales, conduisit à l'introduction, dans la Constitution, d'un article 107^{ter} (actuel article 142) prévoyant la création d'une juridiction distincte, appelée «la Cour d'arbitrage». Cet article fut révisé le 15 juillet 1988 en vue d'étendre les compétences de la Cour et d'exiger l'adoption d'une loi spéciale pour régler sa composition, son fonctionnement et ses compétences. Cette loi est celle du 6 janvier 1989 qui intègre certaines des dispositions des lois antérieures sur la Cour d'arbitrage.

527. La Cour d'arbitrage est une juridiction spécialisée. C'est une cour constitutionnelle chargée de statuer sur la compatibilité des actes législatifs avec la Constitution et certaines lois portées en vertu de celle-ci. Elle dispose à cet effet d'un monopole, excluant toute compétence des autres juridictions dans ce domaine: le constituant belge a ainsi opté pour un système centralisé de contrôle de constitutionnalité, par opposition aux systèmes diffus.

528. La Cour d'arbitrage est cependant une cour constitutionnelle à compétence limitée: bon nombre de dispositions constitutionnelles échappent à son pouvoir de contrôle, même si la récente extension de ses compétences, jointe à la possibilité reconnue au législateur spécial d'élargir davantage ses attributions, augurent d'une évolution vers une cour constitutionnelle à part entière. On peut d'ailleurs se demander si la Cour n'a pas déjà acquis ce statut d'un point de vue pratique, à la faveur d'une jurisprudence qui interprète largement ses compétences.

La Cour d'arbitrage occupe une place spécifique dans le système institutionnel. Elle ne fait partie d'aucun des trois pouvoirs, exécutif, législatif ou judiciaire. L'article 142 qui traite de la Cour d'arbitrage figure au chapitre V du titre II de la Constitution, intitulé «De la Cour d'arbitrage, de la prévention et du règlement des conflits». La place à part qui est ainsi réservée à la Cour témoigne du rôle éminent dont elle est investie à titre de juridiction constitutionnelle: régulation de l'activité des institutions publiques telle qu'elle s'exprime à travers des actes législatifs.