

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION 2019-2020

27 JANVIER 2020

Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, en ce qui concerne la nomination des juges, des référendaires et du personnel administratif

(Déposée par M. Guy D'haeseleer et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

La Cour constitutionnelle est chargée de contrôler la conformité des normes législatives au regard de la Constitution dans son ensemble ou de certaines de ses dispositions. C'est une mission importante puisque cette juridiction peut annuler des lois et des décrets, approuvés par des représentants élus démocratiquement, si elle les juge contraires à la Constitution. Dans un État de droit démocratique, il s'agit d'une matière très sensible qui doit être abordée avec le plus d'objectivité possible dans l'intérêt de tous.

Ce n'est pas le cas actuellement dans notre pays. La composition de la Cour constitutionnelle repose en effet sur la désignation, d'une part, de six juges professionnels et, d'autre part, de six anciens responsables politiques proposés par les partis politiques.

Ces douze fonctions de juge seraient, paraît-il, réparties entre les partis politiques conformément au système de la représentation proportionnelle, à savoir la clé D'Hondt, au prorata des résultats obtenus à la Chambre des représentants lors du dernier scrutin.

Or, dans la pratique, force est de constater que cette règle n'est pas correctement appliquée puisque les partis traditionnels désignent exclusivement des juges issus de

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2019-2020

27 JANUARI 2020

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de benoeming van rechters, referendarissen en het administratief personeel

(Ingediend door de heer Guy D'haeseleer c.s.)

TOELICHTING

Het Grondwettelijk Hof heeft als taak om wetskrachtige normen te toetsen aan de Grondwet of aan delen ervan. Dat is een belangrijke taak in die zin dat dit rechtscollege wetten en decreten, die door de democratisch verkozen volksvertegenwoordiging zijn goedgekeurd, kan vernietigen wanneer die strijdig worden bevonden met de Grondwet. In een democratische rechtsstaat is dat een zeer kiese aangelegenheid en heeft men er alle belang bij dat dit op een zo objectief mogelijke wijze gebeurt.

Dat laatste is momenteel in dit land niet het geval. De samenstelling van het Grondwettelijk Hof berust momenteel immers op het aanduiden van enerzijds zes beroepsrechters en anderzijds zes voormalige politici door de politieke partijen.

Naar verluidt gebeurt de verdeling van deze twaalf rechtersambten volgens hun partijpolitieke kleur overeenkomstig de sleutel van de evenredige vertegenwoordiging, meer bepaald volgens het systeem-D'Hondt in verhouding tot de verkiezingsuitslagen die in de Kamer van volksvertegenwoordigers bij de jongste verkiezingen werden behaald.

In de praktijk moet echter worden vastgesteld dat deze regeling niet correct wordt toegepast doordat de gevestigde partijen, door onderlinge stemafspraken, enkel rechters

leurs propres rangs en recourant aux pairages et excluent ainsi les courants politiques émergents. La composition de la Cour constitutionnelle ne reflète donc pas fidèlement les rapports de force politiques découlant d'élections démocratiques.

À cet égard, la situation actuelle est édifiante. En effet, si le principe de la représentation proportionnelle était appliqué comme il fallait, dans le respect des résultats du dernier scrutin, il y aurait, parmi les six juges néerlandophones, deux juges issus des rangs de la N-VA, un du Vlaams Belang, un du CD&V, un de l'Open Vld et un juge du sp.a. Or, dans les faits, le Vlaams Belang n'a pas eu la possibilité de désigner le moindre juge et la NV-A n'en a qu'un seul. La même anomalie s'observe du côté francophone, où le PTB n'est pas représenté.

On peut donc dire qu'en l'espèce, les jeux sont faussés, ce qui n'est pas sans conséquences, notamment pour la légitimité de la Cour constitutionnelle et de ses arrêts. Si l'on fait le choix d'une Cour constitutionnelle politisée, comme c'est le cas actuellement, et que l'on exclut de fait certains courants politiques de cette institution, le risque est que la Cour et ses arrêts soient déconnectés du mouvement de fond qui sous-tend la société et s'exprime au moment des élections. Plus le fossé entre les courants qui traversent la société et la composition de la Cour constitutionnelle fondée sur des proportions politiques biaisées se creuse – alors que ce fossé est déjà considérable aujourd'hui –, plus le risque est grand que les arrêts de cette Cour, *a fortiori* lorsqu'ils sont de nature politique, et la Cour elle-même, perdent toute crédibilité de par leur manque du sens des réalités. C'est l'un des piliers de l'État de droit que l'on remet alors en cause, ce qui n'est évidemment pas souhaitable.

Comme le dit Toon Moonen, professeur de droit public à l'Université de Gand, le système actuel, dans lequel tant les magistrats professionnels que les «juges-politiques» sont désignés par les partis politiques suivant un tour de rôle, trouve son origine dans la méfiance fondamentale des responsables politiques à l'idée de confier le contrôle de constitutionnalité à des magistrats professionnels. Or l'autre option, conforme au système en place, est que les responsables politiques contrôlent eux-mêmes la constitutionnalité de leur législation. D'après une certaine doctrine, la Cour constitutionnelle ne serait donc pas, dans ces conditions, une véritable juridiction.

Les auteurs de la présente proposition estiment dès lors que la manière dont la Cour constitutionnelle est

aanduiden uit hun eigen middens en nieuwe politieke stromingen hiervan uitsluiten. Daardoor vormt de samenstelling van het Grondwettelijk Hof geen correcte weerspiegeling van de politieke krachtsverhoudingen zoals die via democratische verkiezingen tot uiting komen.

De huidige samenstelling van het Grondwettelijk Hof kan daarvoor als voorbeeld dienen. Mocht de evenredige vertegenwoordiging immers worden toegepast, dan zouden de zes rechters aan Nederlandstalige kant, overeenkomstig de recentste verkiezingsuitslagen, momenteel moeten bestaan uit twee N-VA'ers, één Vlaams Belanger, één CD&V'er, één VLD'er en één sp.a'er. In de praktijk heeft het Vlaams Belang evenwel geen enkele rechter kunnen of mogen aanduiden en is er slechts één rechter van N-VA-strekking. Gelijkwaardige scheeftrekkingen kunnen langs Franstalige kant worden vastgesteld waar PVDA niet vertegenwoordigd is.

Vastgesteld moet dus worden dat men in feite het spel vals speelt. Dit heeft zo zijn consequenties, met name voor wat de legitimiteit van het Grondwettelijk Hof en zijn arresten betreft. Als men kiest voor een gepolitiseerd Grondwettelijk Hof zoals dat nu het geval is, en daarbij effectief bepaalde politieke stromingen uit dit Hof uitsluit, dan loopt men het risico dat dit Hof en zijn arresten vervreemden van de grondstroom die in de samenleving aanwezig is zoals die zich tijdens verkiezingen uit. Hoe groter de kloof op dat vlak wordt tussen de grondstroom in de samenleving en de samenstelling van het Grondwettelijk Hof op basis van scheefgetrokken politieke verhoudingen – en die kloof is momenteel al behoorlijk – hoe groter de kans dat de arresten van dit Hof, zeker wanneer ze politiek getint zijn, door hun wereldvreemdheid, en vervolgens ook het Hof zelf, uiteindelijk niet meer erkend zullen worden. Daarmee zet men één van de grondvesten van de rechtsstaat op losse schroeven, wat uiteraard niet wenselijk is.

Zoals Toon Moonen, professor publiek recht aan de UGent, stelt, is de huidige regeling, waarbij zowel de beroepsmagistraten als de politici-rechters door de politieke partijen worden aangeduid volgens beurtrol, ingegeven door een fundamenteel wantrouwen van de politici om de grondwettigheidstoets door beroepsmagistraten te laten gebeuren. Het alternatief daarvoor is echter, zoals de huidige regeling bepaalt, dat politici hun wetgeving op haar grondwettigheidsgehalte door zichzelf laten toetsen. Volgens een bepaalde rechtsleer is het Grondwettelijk Hof in die omstandigheden dan ook geen echt rechtscollege.

De indieners zijn derhalve van oordeel dat de huidige wijze van samenstellen van het Grondwettelijk Hof principieel

composée actuellement pose un problème de fond. Un État de droit démocratique a tout intérêt à ce que le contrôle de constitutionnalité soit réalisé de la manière la plus objective possible, ce qui implique de le confier à des magistrats professionnels, sélectionnés sur la base de leurs compétences et de leur haute valeur morale, sans aucune interférence politique. Nous sommes bien loin de cela actuellement.

Le premier objectif de la présente proposition est donc de mettre un terme à la politisation de la nomination de juges à la Cour constitutionnelle, d'une part, en réservant ces fonctions à des magistrats professionnels et à des experts et, d'autre part, en objectivant leur désignation par l'instauration d'une procédure de sélection.

Une autre finalité de la proposition est d'objectiver les proportions linguistiques actuellement en vigueur, aussi bien en ce qui concerne les juges et les référendaires que le personnel administratif, en les adaptant à la part que représente chacun des deux groupes linguistiques au sein de la population totale du pays.

*
* * *

problematisch is. Een democratische rechtsstaat heeft er alle belang bij om de grondwettigheidstoets op een zo objectief mogelijke wijze te laten plaatsgrijpen. Dat lijkt het best te kunnen gebeuren door beroepsmagistraten, geselecteerd op basis van hun bekwaamheden en een hoge morele code, en vooral ver weg van politieke bemoeienissen. Daar zijn we met het huidige Grondwettelijk Hof ver van af.

Een eerste opzet van dit voorstel bestaat er dan ook in een einde te maken aan de politisering van de benoeming van rechters in het Grondwettelijk Hof enerzijds door deze ambten enkel open te stellen voor beroepsmagistraten en experts en anderzijds door hun aanstelling te objectiveren via het instellen van een selectieprocedure.

Daarnaast worden ook de taalverhoudingen zoals die momenteel van kracht zijn in dit Hof, zowel wat rechters, referendarissen en administratief personeel betreft, geobjectiveerd door ze af te stemmen op het aandeel van beide taalgroepen in de totale bevolking van dit land.

*
* * *

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE**CHAPITRE I^{ER}****Disposition générale****Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

CHAPITRE II**Modifications de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle****Art. 2**

L'article 31 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, modifié par la loi spéciale du 21 février 2010, est remplacé par ce qui suit:

«Art. 31. La Cour constitutionnelle est composée de dix juges: quatre juges d'expression française qui forment le groupe linguistique français de la Cour et six juges d'expression néerlandaise qui forment le groupe linguistique néerlandais de la Cour.

La qualité de juge d'expression française ou juge d'expression néerlandaise de la Cour constitutionnelle est déterminée par la langue du diplôme.

Chaque groupe linguistique est composé paritairem ent de juges, nommés d'une part parmi les candidats visés à l'article 34, § 1^{er}, 1^o, a) à c), et d'autre part parmi les candidats visés à l'article 34, § 1^{er}, 1^o, d).»

Art. 3

L'article 32 de la même loi spéciale, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est remplacé par la disposition suivante:

«Art. 32. Chaque place vacante de juge à la Cour constitutionnelle fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.

Les juges sont nommés à vie, sur la base d'un concours, par une commission de nomination. Un concours ne peut avoir lieu qu'un mois au moins après la publication de

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET**HOOFDSTUK I****Algemene bepaling****Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

HOOFDSTUK II**Wijzigingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof****Art. 2**

Artikel 31 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, gewijzigd bij de bijzondere wet van 21 februari 2010, wordt vervangen als volgt:

«Art. 31. Het Grondwettelijk Hof is samengesteld uit tien rechters: zes Nederlandstalige rechters, die de Nederlandse taalgroep van het Hof vormen, en vier Franstalige rechters, die de Franse taalgroep van het Hof vormen.

De hoedanigheid van Nederlandstalige rechter of van Franstalige rechter van het Grondwettelijk Hof wordt bepaald door de taal van het diploma.

Elke taalgroep is paritair samengesteld uit rechters, benoemd enerzijds uit kandidaten als bedoeld in artikel 34, § 1, 1^o, a) tot en met c), en anderzijds uit kandidaten als bedoeld in artikel 34, § 1, 1^o, d).»

Art. 3

Artikel 32 van dezelfde bijzondere wet, gewijzigd bij bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt vervangen als volgt:

«Art. 32. Iedere vacature voor rechter in het Grondwettelijk Hof wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

De rechters worden voor het leven benoemd door een benoemingscommissie op grond van een vergelijkend examen. Geen vergelijkend examen kan geschieden dan

la vacance au *Moniteur belge*. Cette publication pourra avoir lieu au plus tôt trois mois avant la vacance.»

Art. 4

Dans la même loi est inséré un article 32/1, rédigé comme suit:

«Art. 32/1. Il y a deux commissions de nomination. Les juges d'expression française sont nommés par une commission de nomination de langue française; les juges d'expression néerlandaise sont nommés par une commission de nomination de langue néerlandaise.

Chaque commission de nomination est composée de six membres, dont trois experts externes indépendants appartenant au groupe linguistique dont relève la place vacante et trois juges à la Cour constitutionnelle, désignés à tour de rôle, selon le cas, par le président d'expression française ou le président d'expression néerlandaise de la Cour constitutionnelle.

La présidence de chaque commission de nomination est exercée, selon le cas, par le président d'expression française ou le président d'expression néerlandaise de la Cour constitutionnelle. En son absence, la présidence est exercée par le plus ancien membre présent de la commission.»

Art. 5

Dans la même loi est inséré un article 32/2, rédigé comme suit:

«Art. 32/2. La commission de nomination de chaque groupe linguistique prépare le programme des concours et les organise.

Les concours sont exclusivement écrits.

Au sein de leur groupe linguistique respectif, les candidats sont classés, en vue de leur nomination, sur la base du concours.

Le candidat le mieux classé est nommé juge à la Cour constitutionnelle par le Roi.»

tenminste één maand na bekendmaking van de vacature in het *Belgisch Staatsblad*. Die bekendmaking mag niet vroeger dan drie maanden voor het ontstaan van de vacature geschieden.»

Art. 4

In dezelfde bijzondere wet wordt een artikel 32/1 ingevoegd, luidende:

«Art. 32/1. Er zijn twee benoemingscommissies. De Nederlandstalige rechters worden door een Nederlandstalige benoemingscommissie benoemd; de Franstalige rechters door een Franstalige benoemingscommissie.

Elke benoemingscommissie is samengesteld uit zes leden, waarvan drie externe en onafhankelijke experts van dezelfde taalgroep waarvoor de vacature werd opengesteld en drie rechters van het Grondwettelijk Hof, bij beurtrol aangeduid door, al naar gelang het geval, de Nederlandstalige of Franstalige voorzitter van het Grondwettelijk Hof.

Het voorzitterschap van elke benoemingscommissie wordt waargenomen door, al naar gelang het geval, de Nederlandstalige of Franstalige voorzitter van het Grondwettelijk Hof. Bij diens afwezigheid wordt het voorzitterschap waargenomen door het oudste aanwezige lid van de commissie.»

Art. 5

In dezelfde bijzondere wet wordt een artikel 32/2 ingevoegd, luidende:

«Art. 32/2. De benoemingscommissie van elke taalgroep bereidt het programma voor de vergelijkende examens voor en organiseert de examens.

De vergelijkende examens grijpen uitsluitend schriftelijk plaats.

De kandidaten worden, ieder binnen hun taalgroep, met het oog op benoeming gerangschikt op grond van het vergelijkend examen.

De kandidaat met de meest voordelige rangschikking wordt door de Koning benoemd tot rechter in het Grondwettelijk Hof.»

Art. 6

À l'article 34 de la même loi spéciale, modifié en dernier lieu par la loi spéciale du 4 avril 2014, sont apportées les modifications suivantes:

- a) au paragraphe 1^{er}, dans la phrase liminaire, sont insérés, entre les mots «âgé de quarante ans accomplis» et les mots «et satisfaire à l'une des conditions suivantes», les mots «, ne posséder que la nationalité belge»;
- b) dans le même paragraphe, le 2^o est abrogé;
- c) le paragraphe 2 est remplacé par la disposition suivante:
«§ 2. La Cour compte, dans chaque groupe linguistique, un juge au moins satisfaisant à la condition visée au a) ou à la condition visée au b) et un juge au moins satisfaisant à la condition visée au c).»;
- d) le paragraphe 3 est abrogé;
- e) au paragraphe 4, les mots «, comptant parmi les juges qui répondent aux conditions fixées au § 1^{er}, 1^o,» sont supprimés.

Art. 7

À l'article 35, alinéa 1^{er}, de la même loi spéciale, modifiée en dernier lieu par la loi spéciale du 4 avril 2014, les mots «la moitié est» sont remplacés par les mots «quarante pour cent sont» et les mots «l'autre» remplacés par les mots «soixante pour cent».

Art. 8

Dans l'article 37 de la même loi spéciale, les alinéas 1^{er} et 2 sont remplacés par ce qui suit:

«Chacun dans leur groupe linguistique, les candidats sont classés, en vue de leur nomination, lors d'un concours dont les groupes linguistiques respectifs de la Cour, chacun pour ce qui le concerne, fixent les conditions et constituent un jury.

Les jurys sont composés pour moitié de juges de la Cour et pour moitié de personnes indépendantes extérieures à l'institution.»

Art. 6

In artikel 34 van dezelfde bijzondere wet, laatst gewijzigd bij de bijzondere wet van 4 april 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- a) in paragraaf 1 worden in de inleidende zin tussen de woorden «oud zijn» en de woorden «en aan een» de woorden «, uitsluitend over de Belgische nationaliteit beschikken» ingevoegd;
- b) in dezelfde paragraaf wordt het 2^o opgeheven;
- c) paragraaf 2 wordt vervangen als volgt:
«§ 2. Het Hof telt, in elke taalgroep, ten minste één rechter die voldoet aan de voorwaarde bedoeld onder a) of aan de voorwaarde bedoeld onder b) en ten minste één rechter voldoet aan de voorwaarde bedoeld onder c).»;
- d) paragraaf 3 wordt opgeheven;
- e) in paragraaf 4 vervallen de woorden «, behorend tot de rechters die voldoen aan de voorwaarden bedoeld in § 1, 1^o,».

Art. 7

In artikel 35, eerste lid, van dezelfde bijzondere wet, laatst gewijzigd bij de bijzondere wet van 4 april 2014, worden de woorden «de ene helft» vervangen door de woorden «zestig procent» en de woorden «de andere helft» door de woorden «veertig procent».

Art. 8

In artikel 37 van dezelfde bijzondere wet, worden het eerste en tweede lid vervangen als volgt:

«De kandidaten worden, ieder binnen hun taalgroep, met het oog op benoeming gerangschikt op grond van een vergelijkend examen waarvan de respectievelijke taalgroepen van het Hof, ieder voor zich, de voorwaarden bepalen en een examencommissie aanstellen.

De examencommissies bestaan voor de ene helft uit rechters van het Hof en voor de andere helft uit buiten de instelling staande onafhankelijke personen.»

Art. 9

Dans l'article 42, alinéa 1^{er}, de la même loi spéciale, modifiée par la loi spéciale du 21 février 2010, les mots «de la parité linguistique» sont remplacés par les mots «d'une proportion de quarante pour cent de personnel francophone et de soixante pour cent de personnel néerlandophone».

Art. 10

Dans l'article 43 de la même loi spéciale, modifiée par la loi spéciale du 21 février 2010, sont apportées les modifications suivantes:

a) dans l'alinéa 1^{er}, les mots «, pour chaque groupe linguistique,» sont insérés entre le mot «décide» et les mots «des délégations»;

b) l'alinéa 2 est remplacé par la disposition suivante:

«Chaque groupe linguistique de la Cour peut, chacun pour ce qui le concerne, déléguer tout ou partie de ce pouvoir à une commission du personnel composée, le cas échéant, du président et d'un juge du groupe linguistique concerné. Les membres de la commission du personnel sont désignés par chaque groupe linguistique de la Cour pour une durée de quatre ans et sont rééligibles.»

Art. 9

In artikel 42, eerste lid, van dezelfde bijzondere wet, gewijzigd bij de bijzondere wet van 21 februari 2010, worden de woorden «de taalpariteit» vervangen door de woorden «een verhouding van zestig procent Nederlandstalig en veertig procent Franstalig personeel».

Art. 10

In artikel 43, van dezelfde bijzondere wet, gewijzigd bij de bijzondere wet van 21 februari 2010, worden volgende wijzigingen aangebracht:

a) in het eerste lid wordt tussen het woord «beslist» en het woord «over» de woorden «per taalgroep» ingevoegd;

b) het tweede lid wordt vervangen als volgt:

«Elke taalgroep van het Hof kan die bevoegdheid, ieder voor zich, geheel of ten dele opdragen aan een personeelscommissie, die desgevallend bestaat uit de voorzitter en een rechter van de respectievelijke taalgroep. De leden van de personeelscommissie worden aangewezen door elke taalgroep van het Hof voor een termijn van vier jaar en zijn herkiesbaar.»

CHAPITRE III**Dispositions transitoires et d'entrée en vigueur****Art. 11**

La présente loi spéciale entre en vigueur dix jours après sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception de l'article 2, qui entre en vigueur six mois après la publication de la présente loi au *Moniteur belge*.

Le Roi fixe le statut juridique des juges sortants de la Cour constitutionnelle.

HOOFDSTUK III**Overgangs- en inwerkingsredingsbepalingen****Art. 11**

Deze bijzondere wet treedt in werking tien dagen na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, met uitzondering van artikel 2, dat in werking treedt zes maanden na de bekendmaking van deze wet in het *Belgisch Staatsblad*.

De Koning regelt de rechtspositie van de uittredende rechters van het Grondwettelijk Hof.

Art. 12

La répartition linguistique visée aux articles 7 et 9 de la présente loi spéciale est réalisée progressivement par le biais des départs naturels. Le Roi prend les mesures nécessaires, le cas échéant.

Le 15 janvier 2020.

Art. 12

De taalverhoudingen als bedoeld in de artikelen 7 en 9 van deze bijzondere wet worden progressief verwezenlijkt door natuurlijke afvloeiingen. De Koning treft desgevallend de nodige maatregelen.

15 januari 2020.

Guy D'HAESELEER.
Klaas SLOOTMANS.
Leo PIETERS.
Adeline BLANCQUAERT.
Anke VAN DERMEERSCH.
Bob DE BRABANDERE.
Yves BUYSSE.