

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1998-1999

23 OCTOBRE 1998

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 151 de la Constitution

AMENDEMENTS

N° 1 DE M. BOUTMANS

Article unique

Dans le texte en projet du § 2, alinéa 2, deuxième phrase, entre les mots «élus directement par leurs pairs» et les mots «selon les conditions et le mode», insérer les mots «, les juges et les officiers du ministère public constituant chaque fois des collèges électoraux différents,».

Justification

Le rôle de la magistrature assise et celui de la magistrature debout sont assez spécifiques et cette spécificité se traduit également par une relation différente vis-à-vis du pouvoir exécutif, comme il est notamment précisé dans le § 1^{er} proposé du nouvel article 151 de la Constitution. Il est dès lors souhaitable que cette distinction entre les deux groupes soit également respectée en ce qui concerne l'élection de leurs représentants respectifs au sein du Conseil supérieur de la Justice. Chaque groupe élit ses propres représentants. En outre, les magistrats qui passent du ministère public au siège ou vice-versa seront immédiatement remplacés au sein du Conseil supérieur, de manière à ce qu'une représentation équitable des deux groupes reste garantie.

Voir:

Document du Sénat:

1-1121 - 1998/1999:

N° 1: Projet de texte transmis par la Chambre des représentants.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1998-1999

23 OKTOBER 1998

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 151 van de Grondwet

AMENDEMENTEN

Nr. 1 VAN DE HEER BOUTMANS

Enig artikel

In de ontworpen tekst van § 2, tweede lid, in de tweede zin, tussen de woorden «verkozen worden door deze laatsten» en «op de wijze en onder de voorwaarden» de woorden «waarbij de rechters en de ambtenaren van het openbaar ministerie telkens verschillende kiescolleges vormen» invoegen.

Verantwoording

De rol van de zittende magistratuur enerzijds en die van de staande magistratuur anderzijds zijn voor de beide groepen nogal specifiek en dit verschil vertaalt zich ook in een andere verhouding tegenover de uitvoerende macht, zoals onder meer is aangegeven in de vooropgestelde § 1 van het nieuwe grondwetartikel 151. Het is dan ook wenselijk dat het onderscheid tussen beide gerespecteerd wordt bij de verkiezing van de respectievelijke vertegenwoordigers in de Hoge Raad voor de Justitie. Elke groep verkiest haar eigen vertegenwoordigers. Bovendien zullen magistraten die van het openbaar ministerie overstappen naar de zetel of omgekeerd, onmiddellijk worden vervangen in de Hoge Raad zodat een billijke vertegenwoordiging van beide groepen gegarandeerd blijft.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-1121 - 1998/1999:

Nr. 1: Ontwerp van tekst overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

N° 2 DE M. BOUTMANS

Article unique

Dans le texte en projet du § 2, alinéa 2, deuxième phrase, supprimer les mots «à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés,».

Justification

D'une part, il s'agit d'une disposition qui peut être réglée dans la loi, mais, d'autre part, nous ne sommes pas partisan d'une nomination à la majorité des deux tiers. Par cette modalité de nomination, on demande en fait que des négociations aient lieu entre les différents groupes politiques au Sénat dans l'espoir qu'un accord politique se dégage sur un groupe de candidats qui pourra être assuré d'obtenir le soutien des deux tiers des voix. Or, c'est précisément à ces considérations de politique partisane que le législateur entend faire échec. S'il est possible de faire acte de candidature à titre individuel et si la procédure de nomination au Sénat empêche qu'une majorité politique puisse également désigner d'emblée tous les candidats, la dépolitisation semble mieux garantie que par le système d'un vote à la majorité des deux tiers prévu par la proposition.

N° 3 DE M. BOUTMANS

Article unique

Remplacer le § 3 en projet par la disposition suivante :

« § 3. Le Conseil supérieur de la Justice est compétent notamment pour :

1° présenter des candidats à une nomination de juge, visée au § 4, ou d'officier du ministère public;

2° présenter des candidats à une désignation aux fonctions visées au § 5, alinéa 1^{er}, et aux fonctions de chef de corps auprès du ministère public;

3° émettre des avis et propositions concernant le fonctionnement général et l'organisation de l'ordre judiciaire;

4° évaluer et promouvoir le contrôle interne;

5° recevoir des plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire et s'assurer de leur suivi, en ce compris l'intentement d'une procédure disciplinaire ou criminelle auprès des instances compétentes;

6° ouvrir une enquête sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire.

Une loi à adopter à la majorité visée à l'article 4, dernier alinéa, détermine les autres compétences du Conseil supérieur de la Justice. »

Justification

L'article 151, § 3, proposé, insère un nombre exagéré d'éléments dans la Constitution. D'une part, il contient une

Nr. 2 VAN DE HEER BOUTMANS

Enig artikel

In de ontworpen tekst van § 2 tweede lid , in de tweede zin, de woorden «met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen» weglaten.

Verantwoording

Eenzijds is dit een bepaling die in de wet kan worden geregeld, maar anderzijds zijn wij geen voorstander van een aanduiding via een tweederde meerderheid. Op die wijze vraagt men in feite om de onderhandelingen tussen verschillende politieke fracties in de Senaat in de hoop een politiek akkoord te bereiken over een groep kandidaten die dan verzekerd is van een tweederde steun. Precies dit partijpolitieke afwegen wil de grondwetgever tegengaan. Wanneer individuele kandidatuurstelling mogelijk is en de verkiezingsprocedure in de Senaat belet dat een politieke meerderheid meteen ook vlot alle kandidaten kan aanduiden, dan lijken er meer garanties voor depolitisering aanwezig dan bij het voorgestelde systeem van tweederde meerderheid.

Nr. 3 VAN DE HEER BOUTMANS

Enig artikel

De ontworpen § 3 vervangen door de volgende bepaling :

« § 3. De Hoge Raad voor de Justitie is onder meer bevoegd voor :

1° de voordracht van kandidaten voor een benoeming tot rechter, zoals bedoeld in § 4, of tot ambtenaar van het openbaar ministerie;

2° de voordracht van kandidaten voor een aanwijzing in de functies bedoeld in § 5, eerste lid, en in de functies van korpschef bij het openbaar ministerie;

3° het geven van adviezen en voorstellen inzake de algemene werking en organisatie van de rechterlijke orde;

4° het evalueren en bevorderen van de interne controlemiddelen;

5° het ontvangen en het opvolgen van klachten inzake de werking van de rechterlijke orde, inbegrepen het opstarten van een tuchtrechtelijke of strafrechtelijke procedure bij hiervoor bevoegde instanties;

6° het instellen van een onderzoek naar de werking van de rechterlijke orde.

Een wet aan te nemen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, bepaalt de overige bevoegdheden van de Hoge Raad voor de Justitie. »

Verantwoording

In het voorgestelde artikel 151 wordt in § 3 teveel in de Grondwet ingeschreven. Enerzijds wordt een hele opsomming gegeven

longue énumération des compétences du Conseil supérieur de la Justice et, d'autre part, il permet encore d'étendre ces compétences par la voie d'une loi adoptée à la majorité spéciale. Nous pouvons admettre que la Constitution détermine certaines compétences et que, parallèlement, elle permette d'étendre celles-ci par la voie d'une loi spéciale, mais il faut alors que les compétences constitutionnelles se limitent à l'essentiel. Il est justifié d'ancrer certaines compétences dans la Constitution. Le fait de prévoir qu'il faut une majorité spéciale pour étendre les compétences constitutionnelles exclut que le législateur agisse avec désinvolture en la matière, tout en permettant à ce dernier de faire face à des besoins nouveaux sans devoir engager la très lourde procédure d'une révision de la Constitution. La manière dont ces compétences doivent, dans la pratique, être exercées et réparties entre les différents organes du Conseil supérieur de la Justice ne doit pas être inscrite dans la Constitution. La loi visée à l'article 151, § 2, en projet, suffit pour régler cette question.

N° 4 DE M. BOUTMANS

Dans le texte en projet du § 3, premier alinéa, remplacer l'8° par le texte suivant :

« 8° recevoir des plaintes relatives au fonctionnement des instances judiciaires, y compris le pouvoir de charger l'autorité compétente d'intenter une action disciplinaire ou d'engager une enquête criminelle. »

N° 5 DE M. BOUTMANS

Article unique

Au § 4 en projet, supprimer les alinéas 2 et 3.

Justification

Le présent amendement vise également à éviter d'allonger inutilement le texte constitutionnel. En prévoyant des critères de compétence et d'aptitude à l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe, le constituant donnera au législateur des recommandations suffisantes en vue de déterminer par la loi les procédures concrètes de nomination et de promotion. Il convient en outre d'éviter que la Constitution n'impose trop souvent au législateur de réunir une majorité des deux tiers.

Il reste important qu'en dépit d'une présentation répétée et motivée de candidats par le Conseil supérieur de la Justice, le Roi assume la décision finale. Le Roi doit garder la possibilité de ne pas suivre la présentation de candidats classés par ordre de préférence, faite par le Conseil supérieur de la Justice, à condition, bien sûr, que le refus de la présentation soit dûment motivé, qu'un recours devant le Conseil d'État demeure possible et que le Parlement puisse exercer sans restriction son pouvoir de contrôle normal sur le pouvoir exécutif. Si la procédure permet au Conseil supérieur de la Justice de procéder par deux fois à une présentation motivée et oblige clairement le Roi à motiver son éventuelle intention de ne pas suivre cette présentation, la présentation du Conseil supérieur sera généralement suivie dans la pratique. Or, il peut s'avérer utile, dans des circonstances exceptionnelles, de prendre une autre décision que celle que le Conseil de la Justice recommande de prendre. Cette possibilité permettra de parvenir à un meilleur équilibre entre l'important avis du Conseil supérieur et la responsabilité, en fin de compte politique, du ministre qui prend la décision.

van bevoegdheden van de Hoge Raad voor de Justitie en anderzijds wordt in de mogelijkheid voorzien om deze bevoegdheden nog uit te breiden via een wet gestemd met een bijzondere meerderheid. In de combinatie van enerzijds het inschrijven van bevoegdheden in de Grondwet en anderzijds de mogelijke uitbreiding via een bijzondere wet kunnen we inkomsten. Maar op dat ogenblik dient men de grondwettelijke bevoegdheden tot de meest essentiële te beperken. Deze worden terecht in de Grondwet verankerd. De noodzaak van een bijzondere meerderheid voor een uitbreiding van de bevoegdheden garandeert dat de wetgever hier niet lichtzinnig mee kan omspringen maar toch soepel kan inspelen op nieuwe behoeften, buiten de loodzware procedure van een grondwetsherziening om. De concrete wijze waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend en verdeeld over de verschillende organen van de Hoge Raad voor de Justitie dienen niet in de Grondwet verankerd. Het volstaat hierbij te verwijzen naar de wet waarvan sprake in § 2 van het ontworpen artikel 151.

Nr. 4 VAN DE HEER BOUTMANS

In de ontworpen tekst van § 3, eerste lid, het 8° vervangen als volgt :

« 8° klachten ontvangen inzake de werking van gerechtelijke instanties, met inbegrip van de bevoegdheid om aan de bevoegde overheid het aanhangig maken van een tuchtvoordering of het instellen van een strafrechtelijk onderzoek op te dragen. »

Nr. 5 VAN DE HEER BOUTMANS

Enig artikel

In de ontworpen § 4, het tweede en het derde lid weglaten.

Verantwoording

Dit amendement strekt er eveneens toe de tekst van de Grondwet niet onnodig lang te maken. Door invoeging van de criteria bekwaamheid en geschiktheid in het eerste lid van deze paragraaf beschikt de wetgever over voldoende aanbevelingen van de grondwetgever om de concrete benoemings- en bevorderingsprocedures bij wet uit te werken. Hierbij dient vermeden te worden dat al te vaak de voorwaarde van een tweederde meerderheid wordt vooropgesteld.

Het blijft belangrijk dat, zelfs met een herhaalde en gemotiveerde voordracht door de Hoge Raad voor de Justitie, uiteindelijk de Koning zijn verantwoordelijkheid neemt voor de eindbeslissing. Afwijking van een voordracht van de Hoge Raad waarbij kandidaten in volgorde van voorkeur worden gerangschikt, moet mogelijk blijven, uiteraard alleen mits grondige motivering en met de garantie dat een beroep bij de Raad van State mogelijk blijft en de normale politieke controle van het Parlement op de uitvoerende macht ten volle kan spelen. In een procedure waarbij de Hoge Raad tweemaal de kans krijgt een gemotiveerde voordracht te doen, en met een duidelijke motiveringsplicht voor de Koning indien Hij daarvan wenst af te wijken, zal in de praktijk doorgaans de voordracht van de Hoge Raad worden gevolgd. Het kan echter nuttig zijn, in uitzonderlijke omstandigheden, toch een andere beslissing te nemen dan degene die door de Hoge Raad werd geadviseerd. Op deze wijze ontstaat een beter evenwicht tussen het belangrijke advies van de Hoge Raad en de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid van de minister die de beslissing neemt.

N° 6 DE M. BOUTMANS

Article unique

Dans le § 5 en projet, remplacer les alinéas 1^{er} à 4 par l'alinéa suivant :

« Les présidents des cours et tribunaux sont désignés à ces fonctions par les cours et tribunaux selon les conditions et le mode déterminés par la loi. »

Justification

Il nous paraît utile d'examiner en premier lieu s'il ne serait pas souhaitable de réduire quelque peu le nombre pléthorique de mandats (premiers présidents, présidents, vice-présidents) et — pourquoi pas ? — de se limiter à désigner un chef de corps.

Nous avons dès lors opté pour une procédure de désignation uniforme en ce qui concerne ces chefs de corps : chaque cour ou tribunal choisit en son sein le candidat le plus apte. L'intervention du Roi ne nous paraît plus nécessaire.

La procédure est ainsi considérablement simplifiée et peut être entièrement réglée par la loi. Cela permet de simplifier à nouveau considérablement cet article de la Constitution.

N° 7 DE M. BOUTMANS

Article unique

Dans le § 6 en projet, supprimer les mots « , alinéa quatre, ».

Justification

Cette suppression est le corollaire de l'amendement n° 6 qui tend à remplacer les alinéas 1^{er} à 4 du § 5 par un alinéa unique.

N° 8 DE M. BOUTMANS

Article unique

Remplacer l'alinéa 2 de la disposition transitoire en projet par l'alinéa suivant :

« À cette date, toutes les fonctions visées au § 5 deviennent vacantes. Les chefs de corps en fonction continuent d'exercer celle-ci jusqu'à ce qu'il ait été procédé à la désignation d'un nouveau chef de corps selon la procédure déterminée par la loi. À ce moment, les chefs de corps en fonction peuvent, à titre exceptionnel, se porter également candidats pour cette nouvelle désignation. Les chefs de corps sont réputés être nommés au sein de la cour ou du tribunal où ils exercent cette fonction à cette date. »

Justification

La réforme de la justice est une nécessité impérieuse. Les chefs de corps seront appelés à jouer un rôle capital dans la mise en

Nr. 6 VAN DE HEER BOUTMANS

Enig artikel

In de ontworpen § 5, het eerste tot het vierde lid vervangen door het volgende lid :

« De voorzitters van de hoven en van de rechtbanken worden door de hoven en de rechtbanken in deze functies aangewezen onder de voorwaarden en op de wijze die de wet bepaalt. »

Verantwoording

In de eerste plaats lijkt het nuttig na te gaan of het niet wenselijk is de overvloed aan mandaten (eerste voorzitters, voorzitters, ondervoorzitters) wat te beperken en — waarom niet — te beperken tot het aanwijzen van één korpsoverste.

Wij opteren ook voor een éénvormige aanwijzingsprocedure van deze korpsoversten : elke rechtbank of elk hof kiest uit eigen midden de meest geschikte kandidaat. Een tussenkomst van de Koning lijkt ons niet meer noodzakelijk.

Op deze wijze wordt de procedure sterk vereenvoudigd en kan ze volledig bij wet geregeld worden. Dit kan het grondwetsartikel opnieuw sterk vereenvoudigen.

Nr. 7 VAN DE HEER BOUTMANS

Enig artikel

In de ontworpen § 6 de woorden « , vierde lid » weglaten.

Verantwoording

Deze weglating is het logische gevolg van amendement nr. 6 waarbij in § 5 het eerste tot en met het vierde lid worden vervangen door één lid.

Nr. 8 VAN DE HEER BOUTMANS

Enig artikel

Het tweede lid van de ontworpen overgangsbepaling vervangen door het volgende lid :

« Vanaf dat moment worden alle functies bedoeld in § 5 vacant. De zetelende korpsoversten blijven de functie waarnemen tot de nieuwe aanwijzing volgens de procedure bij wet bepaald. De zetelende korpsoversten kunnen op dat ogenblik uitzonderlijk dan ook voor deze nieuwe aanwijzing kandideren. De korpsoversten worden geacht te zijn benoemd in het hof of de rechtbank waar zij op dat ogenblik deze functie uitoefenen. »

Verantwoording

De hervorming van de justitie is zeer dringend noodzakelijk. De korpsoversten zullen een cruciale rol dienen te spelen bij de imple-

oeuvre de ces réformes sur le terrain. Chaque cour et tribunal doit dès lors avoir la possibilité de désigner un chef de corps qui peut et souhaite appliquer cette réforme. Là où les chefs de corps en place pourront s'atteler à cette tâche, les dispositions transitoires de la présente révision de la Constitution permettront au chef de corps en fonction d'être une seule fois candidat à ce nouveau type de mandat. On évite ainsi que trop de candidats de valeur n'aient même pas la possibilité de poser leur candidature à ces nouvelles fonctions. Dès que les nouveaux chefs de corps auront été désignés partout, la procédure normale prévue par la présente réforme, c'est à-dire le système de mandats limités dans le temps et sans doute non renouvelables, pourra être appliquée.

N° 9 DE M. BOUTMANS

Article unique

Dans la disposition transitoire en projet, remplacer les alinéas 3 à 9 par l'alinéa suivant :

« Entre-temps, les dispositions suivantes restent d'application :

1° les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Roi sur la base de leur compétence et de leur aptitude;

2° les conseillers de la Cour de cassation et des cours d'appel et les présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance de leur ressort sont nommés par le Roi sur la liste de candidats classés par ordre de préférence présentée par les cours et tribunaux.

Le Roi ne peut déroger à ce classement que par une décision motivée;

3° toutes les présentations sont rendues publiques au moins quinze jours avant la nomination;

4° les cours choisissent leurs présidents et vice-présidents en leur sein. »

Justification

Le présent amendement vise également à prévoir plusieurs mécanismes d'objectivation importants pour la période transitoire qui prendra fin lors de l'installation du Conseil supérieur de la Justice.

Une première disposition souligne que les critères sur lesquels le Roi devra se baser pour nommer un juge ou un juge de paix seront désormais la compétence et l'aptitude des candidats (ce principe sera également inscrit dans la Constitution si l'amendement que nous avons présenté en ce sens est adopté).

mentatie van de hervorming in de praktijk. Elk hof en elke rechtbank dient dan ook zo snel mogelijk over de mogelijkheid te beschikken een korpschef aan te duiden die deze hervorming kan en wenst door te voeren. Waar dit met de huidige korpsoversten mogelijk is, bieden de overgangsbepalingen bij deze grondwetsherziening de mogelijkheid om voor één maal als zetelend korpschef voor dit nieuwe soort mandaat te kandideren. Zo voorkomt men dat te veel waardevolle kandidaten niet eens de kans krijgen om voor deze nieuwe functies te solliciteren. Eens overal de nieuwe korpsoversten werden aangewezen kan de normale procedure zoals bij deze hervorming bepaald met tijdelijke, wellicht niet verlengbare mandaten, haar beloop krijgen.

Nr. 9 VAN DE HEER BOUTMANS

Enig artikel

In de ontworpen overgangsbepaling, het derde tot het negende lid vervangen door het volgende lid :

« Tot dan blijven de volgende bepalingen van toepassing :

1° de vrederechters en de rechters in de rechtbanken worden rechtstreeks door de Koning benoemd op basis van bekwaamheid en geschiktheid;

2° de raadsheren in het Hof van Cassatie en in de hoven van beroep en de voorzitters en ondervoorzitters der rechtbanken van eerste aanleg binnen hun rechtsgebied worden door de Koning benoemd uit een lijst voorgelegd door de hoven en rechtbanken in rangorde van voorkeur.

De Koning kan slechts gemotiveerd van de rangorde afwijken;

3° alle voordrachten worden openbaar gemaakt ten minste vijftien dagen voor de benoeming;

4° de hoven kiezen uit hun leden, hun voorzitters en ondervoorzitters. »

Verantwoording

Dit amendement strekt ertoe ook tijdens de overgangsfase tot aan de installatie van de Hoge Raad voor de Justitie enkele belangrijke objectiveringsmechanismen in te stellen.

In een eerste bepaling wordt erop gewezen dat bekwaamheid en geschiktheid criteria worden waarop de Koning zich moet baseren bij een benoeming tot rechter of vrederechter, zoals als principe in de Grondwet zal worden ingeschreven bij aanvaarding van een ander amendement.

Une deuxième disposition abolit immédiatement les présentations par des organes politiques, tels que les conseils provinciaux, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, la Chambre et le Sénat. Étant donné qu'un autre amendement vise à déclarer vacants les mandats des chefs de corps lors de l'installation du Conseil supérieur de la Justice, il n'y a aucun risque d'assister à une explosion de nominations politiques de dernière minute au cours de la phase transitoire. Là où il sera toutefois urgent de pourvoir à une vacance, cette procédure simplifiée et partiellement dépolitisée le permettra. Il est également demandé à l'instance qui fait la présentation de classer les candidats par ordre de préférence, classement dont le Roi ne pourra s'écarter qu'en motivant sa décision. Cette disposition garantit également, durant la période transitoire, une possibilité de recours devant le Conseil d'État et l'exercice normal du contrôle parlementaire. Les deux derniers points ont été repris tels quels du texte initial de la proposition de révision de l'article 151 de la Constitution.

In een tweede bepaling wordt de voordracht door politieke organen zoals de provincieraden, de Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Kamer en de Senaat, onmiddellijk afgeschaft. Vermits volgens een ander amendement de mandaten van korpsoversten bij de installatie van de Hoge Raad voor de Justitie worden vacant verklaard, is er geen risico dat tijdens deze overgangsperiode op het laatste ogenblik een explosie plaatsheeft van politieke benoemingen. Waar echter dringend nood is aan een invulling van een vacature kan dit via deze vereenvoudigde en deels gedepolitiseerde procedure. Meteen wordt aan de instantie die de voordracht doet, gevraagd de kandidaten te rangschikken in volgorde van voorkeur waarbij van een benoeming door de Koning alleen gemotiveerd kan afgeweken worden. Dit garandeert ook in deze overgangsfase een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State en de normale controle vanuit het Parlement. De derde en vierde bepaling werden ongewijzigd overgenomen uit het oorspronkelijke voorstel tot herziening van artikel 151 van de Grondwet.

Eddy BOUTMANS.