

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1980-1981

12 DECEMBER 1980

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 100 van de Grondwet om een nieuwe volzin toe te voegen ten einde het emeritaat en de eraan verbonden bezoldiging te kunnen regelen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN VOOR DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN ⁽¹⁾
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER UYTTENDAELE

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie besprak dit voorstel tijdens haar vergadering van 10 december 1980.

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Joseph Michel.

A. — Leden : de heren Aerts, Bourgeois, le Hardy de Beaulieu, Moors, Suykerbuyk, Thys, Tindemans, Uyttendaele, Van den Brande, van de Put, Weckx. — Boel, Brouhon, André Cools, Hancké, Hurez, Van Cauwenberghe, Van Elewyck, Vanvelthoven. — De Grève, Gol, Knoops, Poma, Verberckmoes. — Defosset, Mordant. — Schiltz.

B. — Plaatsvervangers : de heren Blanckaert, De Keersmaeker, Diegenant, Henckens, Langendries, Lenaerts, Schyns, M^{re} Smet, de heren Vankeirsbilck, Verroken, Wautby. — Baldewijns, Baudson, Delhaye, Laridon, Tobback, Van Acker, Van der Biest, N. — Evers, Grootjans, Mundeleer, Louis Olivier, Sprockeels, Van de Velde. — Clerfayt, Moreau, Persoons. — Anciaux, Baert.

Zie :

10/11 (B.Z. 1979) :

- N° 1 : Voorstel.
- N° 2 : Amendementen.

Chambre des Représentants

SESSION 1980-1981

12 DECEMBRE 1980

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 100 de la Constitution en vue d'ajouter une nouvelle phrase permettant de régler l'éméritat et la rémunération y afférente

RAPPORT

FAIT
AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES INSTITUTIONNELLES ⁽¹⁾
PAR M. UYTTENDAELE

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné la présente proposition au cours de sa réunion du 10 décembre 1980.

⁽¹⁾ Composition de la Commission :

Président : M. Joseph Michel.

A. — Membres : MM. Aerts, Bourgeois, le Hardy de Beaulieu, Moors, Suykerbuyk, Thys, Tindemans, Uyttendaele, Van den Brande, van de Put, Weckx. — Boel, Brouhon, André Cools, Hancké, Hurez, Van Cauwenberghe, Van Elewyck, Vanvelthoven. — De Grève, Gol, Knoops, Poma, Verberckmoes. — Defosset, Mordant. — Schiltz.

B. — Suppléants : MM. Blanckaert, De Keersmaeker, Diegenant, Langendries, Lenaerts, Schyns, M^{re} Smet, MM. Vankeirsbilck, Verroken, Wautby. — Baldewijns, Baudson, Delhaye, Laridon, Tobback, Van Acker, Van der Biest, N. — Evers, Grootjans, Mundeleer, Louis Olivier, Sprockeels, Van de Velde. — Clerfayt, Moreau, Persoons. — Anciaux, Baert.

Voir :

10/11 (S.E. 1979) :

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

Inleiding

De verklaring tot herziening van de Grondwet dd. 14 november 1978 bepaalt dat er aanleiding bestaat om een nieuwe volzin toe te voegen aan artikel 100 van de Grondwet « ten einde het emeritaat en de eraan verbonden bezoldiging te kunnen regelen ».

De bedoeling was weliswaar in de Grondwet zelf het emeritaat van de magistratuur en de daaraan verbonden bezoldiging te regelen, maar deze bedoeling sloot zeker aan bij de parlementaire besprekingen van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen.

Uit die besprekingen inderdaad bleek niet alleen de politieke wil om het pensioen van de leden van de rechterlijke orde aan analoge beperkingen te onderwerpen als deze die bij voormelde wet werden ingevoerd; hieruit bleek zelden ook dat bepaalde constitutionele scrupules bestonden omtrent het invoeren van een leeftijdsgrens bij de magistratuur en het wijzigen van het stelsel van het emeritaat.

De indiener van dit voorstel heeft dan ook de bedoeling duidelijk de bevoegdheid van de wetgever af te lijnen zodat deze zowel de leeftijdsgrens als de pensioenregeling van de leden der rechterlijke orde zou kunnen bepalen.

De indiener vestigt er de aandacht op dat er sedert lang geen ernstige betwisting bestaat omtrent het bepalen van een dwingende leeftijdsgrens daar dit reeds gebeurde bij de wetten van 25 juli 1867 en 10 oktober 1967. De bevoegdheid om de pensioenen te bepalen die aan de wetgever door dit voorstel wordt toegekend ligt volledig in de lijn van de uitdrukkelijke bevoegdheid die ingevolge artikel 102 van de Grondwet nu reeds aan de wetgever toekomt en waarbij deze de wedde van de leden van de rechterlijke orde bepaalt.

Dit voorstel bekrachtigt als het ware de bevoegdheid die de wetgever reeds heeft uitgeoefend door in de artikelen 383 tot en met 397 van het Gerechtelijk Wetboek de op ruststelling, het pensioen en het emeritaat van de magistraten te regelen.

Tenslotte dient er op gewezen dat door het behouden van het eerste lid van artikel 100 van de Grondwet de waarborg voor de onafhankelijkheid van de rechters volledig blijft bestaan.

Bespreking

Namens de Regering dringt de Minister van Justitie aan op een prompte behandeling van dit voorstel dat volledig beantwoordt aan de wil van de preconstituante. De Regering steunt dit voorstel. Het feit dat de medeondertekenaars tot verschillende groepen behoren wijst trouwens op een ruime overeenstemming.

De indiener van het voorstel vestigt er de aandacht op dat er niets wordt gewijzigd aan het statuut van de magistraten, dat ook na hun actieve loopbaan het statuut op hen van toepassing blijft, met name : de onverenigbaarheden; het voorrecht van rechtsmacht, enz.

De Minister deelt mee dat hij vanwege de emeritus procureur-generaal en de emeritus eerste voorzitter van het Hof van Cassatie dd. 9 december 1980 een brief ontving waarin deze emeriti hun zorgen omtrent dit voorstel formuleren. De Minister maakte deze brief over aan de voorzitter van de Kamer die besliste een afschrift ervan aan de commissieleden te bezorgen. De in deze brief omschreven zorgen worden opgevangen in de amendementen in hoofd- en bijkomende orde ingediend door de heren Risopoulos en Defosset (*Stuk n° 10/11-2*).

Introduction

La déclaration de révision de la Constitution du 14 novembre 1978 prévoit qu'il y a lieu d'ajouter à l'article 100 de la Constitution une nouvelle phrase « permettant de régler l'éméritat et la rémunération y afférente ».

Le but visé était de régler dans la Constitution même l'éméritat de la magistrature et la rémunération y afférente, mais cet objectif s'inscrivait certainement dans la ligne des débats parlementaires relatifs à la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires.

En effet, ces débats ont non seulement fait apparaître la volonté politique d'appliquer à la pension des membres de l'ordre judiciaire des limitations analogues à celles qui étaient instaurées par la loi précitée; mais ils ont également permis de constater l'existence de certains scrupules constitutionnels en ce qui concerne l'instauration d'une limite d'âge dans la magistrature et la modification de l'éméritat.

L'auteur de la proposition entend dès lors délimiter clairement la compétence du législateur, de manière à permettre à celui-ci de fixer la limite d'âge et de déterminer le régime de pension des membres de l'ordre judiciaire.

L'auteur attire l'attention sur le fait qu'il n'y a depuis longtemps plus de controverse sérieuse concernant la fixation d'une limite d'âge obligatoire, étant donné que celle-ci a déjà été fixée par les lois des 25 juillet 1867 et 10 octobre 1967. Le pouvoir de fixer le montant des pensions que la présente proposition reconnaît au législateur est entièrement dans la ligne du pouvoir expressément reconnu au législateur par l'article 102 de la Constitution, qui prévoit que celui-ci fixe les traitements des membres de l'ordre judiciaire.

La présente proposition ratifie en quelque sorte le pouvoir que le législateur a déjà exercé en réglant, dans les articles 383 à 397 du Code judiciaire, la mise à la retraite, la pension et l'éméritat des magistrats.

Enfin, il convient de souligner qu'en maintenant le premier alinéa de l'article 100 de la Constitution, la garantie de l'indépendance des juges est assurée intégralement.

Discussion

Au nom du Gouvernement, le Ministre de la Justice insiste pour que la présente proposition, qui répond entièrement au vœu de la préconstituante, soit rapidement discutée. Le Gouvernement appuie la proposition. Le fait que les membres qui l'ont contresignée appartiennent à des groupes différents indique d'ailleurs un large consensus.

L'auteur de la proposition attire l'attention sur le fait que rien n'est changé au statut des magistrats, que même lorsqu'ils n'exercent plus leurs fonctions, ce statut leur reste applicable, notamment les incompatibilités, le privilège de juridiction, etc.

Le Ministre signale que le procureur général émérite et le premier président émérite de la Cour de cassation lui ont fait part, dans une lettre du 9 décembre 1980, de leurs préoccupations au sujet de la proposition en discussion. Le Ministre a transmis cette lettre au président de la Chambre des Représentants qui a décidé d'en faire parvenir une copie aux membres de la commission. Les préoccupations formulées dans cette lettre sont rencontrées dans les amendements présentés, en ordre principal et en ordre subsidiaire, par MM. Risopoulos et Defosset (*Doc. n° 10/11-2*).

Een der auteurs licht de amendementen toe. De bedoeling ervan is de herziening van artikel 100 van de Grondwet te laten geschieden rekening houdend met de zorgen van de magistratuur zoals deze onder meer blijken uit voormelde brief. Essentieel daarbij is, aldus de auteur, het statuut van de magistratuur ongeschonden te handhaven.

Dit statuut garandeert de onafhankelijkheid van de magistraten, welke onafhankelijkheid op zijn beurt de onschatbare waarborg is voor de rechtszekerheid van de burgers die daarop recht hebben.

Volgens de auteur mag men niet uit het oog verliezen dat de leeftijdsgrens van 70 jaar moet gezien worden in het licht van bepaalde gegevens: een magistraat start zijn loopbaan rond de 40 jaar. Vele advocaten met jaren praktijk treden dan in de magistratuur en ontpoppen zich dan tot uitstekend leden van de rechterlijke orde.

Voornamelijk voor de magistraten van het Hof van Cassatie — die zeer rechtsgeleerde arbeid verrichten — is deze grens van 70 jaar zeker verantwoord. In geen geval zou men voor de magistratuur een leeftijdsgrens onder de 65 jaar mogen vaststellen, indien men de onafhankelijkheid van de rechters door een te vlugge vernieuwing der kaders niet in het gedrang wil brengen.

Het amendement in bijkomende orde stelt daarom ook de leeftijdsgrens op 65 jaar. In elk geval moet de wedde, na de opruststelling, rekening houden met het feit dat de magistraten lid blijven van de rechterlijke macht onder hetzelfde statuut van de magistraten in functie, met alle beperkingen daaraan verbonden.

Daarop antwoordt de indiener van het voorstel dat dit amendement overbodig is. Het voorliggend voorstel wijzigt in geen dele het statuut van de magistraten. Anderzijds is de leeftijdsgrens ook nu niet in de Grondwet gewaarborgd. De vrees dat deze drempel al te laag zou vastgesteld worden is ongegrond omdat de al te vroege vervanging van de magistraten allerlei praktische moeilijkheden zou veroorzaken en ook zou uitlopen op de betaling van twee wedden voor één functie.

Hij is ervan overtuigd dat de vrees van de hoge magistraten de bevoegdheid van het Parlement miskent.

De wetgever is er zich wel degelijk van bewust dat de rechterlijke macht een bijzondere positie inneemt en dat daarom de ontplooiing van een normale loopbaan moet mogelijk zijn en er derhalve geen te lage leeftijdsgrens mag worden bepaald. Het voorstel heeft het voordeel een eenvoudige grondwettekst te behouden.

De Minister sluit zich bij dit antwoord aan. Hij meent bovendien dat de beperking van de macht van de wetgever bijna een wantrouwen t.o.v. de wetgevende macht inhoudt. Dergelijke houding zou de bevoegdheid van de wetgever kunnen beknotten. De Regering is het erover eens dat de onafhankelijkheid der magistratuur moet gevrijwaard worden, maar zulks mag niet gebeuren door de wetgever te binden. Budgettaire motieven naast de gekende gevaren die een totale wijziging in de magistratuur zouden meebrengen, wegen zwaar genoeg om geen vrees voor een omwenteling op het stuk van stabiliteit der magistratuur te moeten koesteren.

De auteur van de amendementen meent dat het in elk geval niet gezond is dat de wetgever één der drie machten zou kunnen onderste boven gooien. De Grondwet moet een minimum vastleggen nu zoveel zaken in vraag worden gesteld. Rekening houdend met het specifiek statuut van de magistratuur, meent hij dat de door hem voorgeselde teksten meer waarborg verlenen.

Een lid is van oordeel dat de zorg om de onafhankelijkheid van de magistratuur te waarborgen — zorg die hij deelt

L'un des auteurs précise la portée des amendements, qui ont pour objet de veiller à ce que la révision de l'article 100 de la Constitution rencontre les préoccupations de la magistrature, telles que ces dernières sont énoncées dans ladite lettre. Selon cet auteur, il importe de ne pas porter atteinte au statut de la magistrature.

Ce statut garantit l'indépendance des magistrats, indépendance qui, à son tour, offre des garanties légales inestimables aux citoyens qui y ont droit.

Selon le même auteur, on ne saurait perdre de vue que la limite d'âge de 70 ans doit être considérée à la lumière de certains éléments: un magistrat entame sa carrière vers l'âge de 40 ans. De nombreux avocats ayant plusieurs années d'expérience entrent, par la suite, dans la magistrature où ils se révèlent d'excellents membres de l'ordre judiciaire.

Cette limite d'âge de 70 ans est à coup sûr justifiée pour les magistrats de la Cour de Cassation qui s'acquittent de tâches juridiques éminemment savantes. En aucun cas, la limite d'âge dans la magistrature ne pourrait être inférieure à 65 ans, sous peine de porter atteinte à l'indépendance des juges par un renouvellement trop accéléré des cadres.

L'amendement en ordre subsidiaire vise dès lors à fixer la limite d'âge à 65 ans. En ce qui concerne la rémunération après la mise à la retraite, il faut en tout état de cause tenir compte du fait que les magistrats retraités appartiennent toujours à l'ordre judiciaire et qu'il restent soumis au statut des magistrats, avec toutes les restrictions que cela implique.

L'auteur de la proposition répond que cet amendement est superflu. La proposition ne modifie en rien le statut des magistrats. Par ailleurs, la Constitution actuelle ne garantit pas non plus la limite d'âge. Il n'y a pas lieu de craindre que la limite d'âge soit fixée trop bas, étant donné que le remplacement trop rapide des magistrats entraînerait de nombreuses difficultés pratiques et qu'il donnerait lieu au paiement de deux traitements pour une même fonction.

Il estime que la crainte des hauts magistrats procède de l'ignorance de la compétence du Parlement.

Le législateur n'ignore pas que le pouvoir judiciaire occupe une position particulière et qu'il ne faut pas imposer à ses membres une limite d'âge trop basse, afin de leur permettre de parcourir une carrière normale. La proposition présente l'avantage de maintenir un texte constitutionnel simple.

Le Ministre se rallie à cette réponse. Il estime en outre que la limitation du pouvoir du législateur constitue pratiquement un témoignage de méfiance à l'égard du pouvoir législatif. Une telle attitude est de nature à limiter la compétence du législateur. Le Gouvernement reconnaît lui aussi la nécessité de sauvegarder l'indépendance de la magistrature, mais cette indépendance ne peut être acquise en liant le législateur. Les considérations budgétaires, ainsi que les dangers bien connus qui résulteraient d'un bouleversement dans la magistrature, revêtent une gravité suffisante pour écarter toute crainte d'une remise en cause de la stabilité des magistrats.

L'auteur des amendements estime qu'il est de toute façon malsain que le législateur puisse bouleverser l'un des trois pouvoirs. Aujourd'hui, alors que tant de choses sont remises en question, la Constitution doit en effet fixer une norme minimum. Il considère que, compte tenu du statut spécifique de la magistrature, les textes qu'il propose offrent une meilleure garantie.

Un membre estime que le souci de préserver l'indépendance de la magistrature — souci qu'il partage — ne peut nullement

— geenszins van aard mag zijn om een statuut te bewaren dat zó geprivilegieerd is dat het zou ontsnappen aan de inspanningen die men aan andere bevolkingslagen oplegt. Hij vraagt zich af waarom men niet zou kunnen raken aan het emeritaat waar de regeling van het Gerechtelijk Wetboek reeds voorziet dat de leden van de rechterlijke orde die bv. om redenen van ziekte vroegtijdig op pensioen gaan, niet vallen onder het cumul-verbod. Dit is echter een ander debat. Maar de redenering waarbij een te hoge leeftijdsgrens wordt verdedigd onder voorwendsel vastheid van rechtspraak te waarborgen, gaat niet op. De verjonging van het Hof van Cassatie zou niet per definitie te verwerpen zijn. Er zijn sociale, psychische en fysieke redenen genoeg om de leeftijd van 70 jaar niet te handhaven. Niets belet trouwens dat de overgang naar een nieuw stelsel progressief zou gebeuren.

De auteur van de amendementen bevestigt dat de magistraten er zich wel bewust zijn dat ook zij iets moeten bijdragen. Maar België zou het enig democratisch land zijn waar geen magistraten van meer dan 65 jaar zouden zetelen in het Hof van Cassatie.

Stemmingen

De amendementen in hoofd- en in bijkomende orde worden verworpen met 13 tegen 1 stem.

Het enig artikel van het voorstel wordt vervolgens aangenomen met 13 tegen 1 stem.

De Rapporteur,
R. UYTTENDAELE.

De Voorzitter,
J. MICHEL.

être de nature à permettre le maintien d'un statut qui est à ce point privilégié qu'il échapperait aux efforts imposés aux autres couches de la population. Il se demande pourquoi on ne pourrait pas toucher à l'éméritat, alors que les règles contenues dans le Code judiciaire prévoient dès à présent que les membres de l'ordre judiciaire qui prennent leur retraite prématurément, par exemple en raison d'une maladie, ne sont pas visés par l'interdiction de cumul. Il s'agit là d'un autre problème. Cependant, il n'est pas pertinent de défendre l'application d'une limite d'âge trop élevée sous le prétexte de préserver la continuité au niveau de l'administration de la justice. Il ne faut pas rejeter d'office l'idée d'un rajeunissement de la Cour de cassation. Il existe suffisamment de motifs d'ordre physique et psychique qui justifieraient l'abandon de la limite d'âge de 70 ans. Rien n'empêche d'ailleurs de prévoir un passage progressif au nouveau système.

L'auteur des amendements confirme que les magistrats sont parfaitement conscients du fait qu'ils doivent aussi participer à l'effort de modération demandé. La Belgique serait toutefois le seul pays démocratique où aucun magistrat âgé de plus de 65 ans ne siégerait plus à la Cour de cassation.

Votes.

Les amendements en ordre principal et en ordre subsidiaire sont rejetés par 13 voix contre 1.

L'article unique du projet est ensuite adopté par 13 voix contre 1.

Le Rapporteur,
R. UYTTENDAELE.

Le Président,
J. MICHEL.