

BELGISCHE SENAAAT

SENAT DE BELGIQUE

ZITTING 1980-1981

SESSION DE 1980-1981

19 JANUARI 1981

19 JANVIER 1981

HERZIENING VAN DE GRONDWET

REVISION DE LA CONSTITUTION

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

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

(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 219 van 15 november 1978, 2^e uitgave)

(Déclaration du pouvoir législatif, voir « Moniteur belge » n° 219 du 15 novembre 1978, 2^e édition)

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET EN DE
HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER de **STEXHE**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION ET
DE LA REFORME DES INSTITUTIONS
PAR M. de **STEXHE**

De Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen is op vrijdag 16 januari 1981 bijeengekomen om de hiernavolgende ontwerp-tekst te onderzoeken die was overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

La Commission de la révision de la Constitution et de la Réforme des Institutions s'est réunie le vendredi 16 janvier 1981 à l'effet d'examiner le projet de texte suivant, transmis par la Chambre des Représentants.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Leemans, voorzitter; André, Cooreman, Deleeck, Egelmeers, Féaux, Gijs, Lallemand, Lindemans, Moureaux, Mevr. Pétry, de heren Piot, Van der Elst, Vanderpoorten en de Stexhe, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren Bonmariage, Mesotten, Mevrn. Nauwelaerts-Thues, Remy Oger, de heer Seeuws, Mevr. Staels-Dompas en de heer Vandezande.

R. A 11303

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

100 (B.Z. 1979) N° 1 : Ontwerp van tekst overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Leemans, président; André, Cooreman, Deleeck, Egelmeers, Féaux, Gijs, Lallemand, Lindemans, Moureaux, Mme Pétry, MM. Piot, Van der Elst, Vanderpoorten et de Stexhe, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Bonmariage, Mesotten, Mmes Nauwelaerts-Thues, Remy-Oger, M. Seeuws, Mme Staels-Dompas et M. Vandezande.

R. A 11303

Voir :

Document du Sénat :

100 (S.E. 1979) N° 1 : Projet de texte transmis par la Chambre des Représentants.

« Enig artikel.

Aan artikel 100, eerste lid, van de Grondwet, wordt een nieuwe volzin toegevoegd, luidend als volgt :

« Zij worden op rust gesteld op de bij de wet bepaalde leeftijd en genieten het bij de wet bepaalde pensioen. »

— Die tekst was in de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgesteld door de heer Van Elslande en een aantal Kamerleden die zes fracties vertegenwoordigen (Gedr. st. Kamer 10 (B.Z. 1979 nr. 11/1°).

Het voorstel werd in de Kamercommissie aangenomen met 13 stemmen tegen 1 stem (zie het verslag van de heer Uyttendaele (Gedr. st. B.Z. 1979, nr. 10-11/3°).

Ter openbare vergadering van 14 januari 1981 werd hij aangenomen bij eenparigheid van de 149 aanwezige leden.

I. Inleiding door de verslaggever

Een van de herzieningsverklaringen van de wetgevende macht, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 november 1978, luidt als volgt :

« De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot 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. »

De Regering had destijds de herziening van artikel 100, eerste lid, voorgesteld om « het vaststellen van een leeftijdsgrens voor de uitoefening van een rechterlijke functie mogelijk te maken ».

De Minister van Justitie had een nadere verantwoording gegeven (verslag Pierson - 476 (1978-1979) nr. 2, blz. 52) in die zin dat « het niet in de bedoeling van de Regering lag het beginsel van de machtscheiding te betwisten, maar dat moet worden vastgesteld dat de ongrondwettigheid werd ingeroepen, wanneer men het pensioen van de magistraten heeft willen regelen. Het is dus voorzichtig die bepaling te herzien ».

Men zal zich namelijk herinneren dat een arrest van het Hof van Cassatie van 20 april 1950, gewezen op gelijklopende conclusie van de Procureur-generaal de heer Cornil (arresten Hof van Verbreking, jaargang 1950, blz. 519) heeft beslist dat « een wijziging van de wet van 25 juli 1867 welke de geldelijke toestand van de onafzetbare magistraten zou verminderen wegens hun overgang van de activiteit naar het emeritaat, de Grondwet zou schenden ».

Dat arrest werd gewezen naar aanleiding van de toepassing van het koninklijk besluit van 31 mei 1933, het zgn besluit betreffende « de buitengewone machten », genomen ter uitvoering van de wet van 17 mei 1933 waarbij « aan de Regering bevoegdheid wordt toegekend om haar toe te laten zekere maatregelen te treffen met het oog op het financieel herstel en het verwezenlijken van het begrotings-evenwicht ».

« Article unique.

A l'article 100, premier alinéa, de la Constitution est ajoutée une phrase nouvelle libellée comme suit :

« Ils sont mis à la retraite à un âge déterminé par la loi et bénéficient de la pension prévue par la loi. »

— Le texte avait fait l'objet, à la Chambre des Représentants d'une proposition, déposée par M. Van Elslande et des membres de la Chambre, représentatifs de six groupes politiques (Doc. Ch. 10 (S.E. 1979 n° 11/1°).

Il y avait été adopté, en Commission par 13 voix contre 1 (voir le rapport de M. Uyttendaele (Doc. S.E. 1979, n° 10-11/3°).

En séance publique du 14 janvier 1981, il fut adopté à l'unanimité des 149 membres présents.

I. Introduction du rapporteur

Une des déclarations de révision du pouvoir législatif, publiée au *Moniteur belge* du 15 novembre 1978, porte :

« Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à 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. »

A l'époque, le Gouvernement avait proposé la révision de l'article 100, premier alinéa, afin de « permettre de fixer une limite d'âge à l'exercice de la fonction judiciaire ».

La justification plus précise donnée par le Ministre de la Justice (Rapport Pierson - 476 (1978-1979) n° 2, p. 52) indiquait que « l'intention du Gouvernement n'est bien entendu pas de porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs mais qu'il faut bien constater que lorsqu'on a voulu régler la pension des magistrats, l'objection d'inconstitutionnalité a été invoquée. Il est donc prudent de réviser cette disposition ».

On se souvient, en effet, qu'un arrêt de la Cour de Cassation du 20 avril 1950, rendu sur l'avis conforme de son Procureur général M. Cornil (Pas. 1950-I-560) a décidé que « modifier la loi du 25 juillet 1867, en amoindrissant la situation pécuniaire des magistrats inamovibles en raison de leur passage de l'activité à l'éméritat serait violer la Constitution ».

Cet arrêt fut rendu à l'occasion de l'application de l'arrêté royal du 31 mai 1933, arrêté dit de « pouvoirs spéciaux » pris en vertu de la loi du 17 mai 1933 attribuant « compétence au Gouvernement pour lui permettre de prendre certaines mesures en vue du redressement financier et de la réalisation de l'équilibre budgétaire ».

Later, en met name bij de voorbereiding van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen, gaf de vraag naar de toepasselijkheid van die wet op het emeritaatspensioen nogmaals aanleiding tot controversen.

Ten einde deze vraag op te helderen uit de gezichtshoek van de grondwettigheid, is enkele maanden (november 1978) nadien het voorstel ingediend tot herziening van artikel 100, zoals hierboven in herinnering is gebracht.

Bij die gelegenheid heeft de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet erop gewezen dat artikel 100, eerste lid, van de Grondwet, luidende: « De rechters worden voor het leven benoemd », niet aan herziening diende te worden onderworpen om het aan te vullen, maar dat de herziening uitdrukkelijker moest worden beperkt tot het nagestreefde doel: « de regeling van het emeritaat en de eraan verbonden bezoldiging ».

Voor de unanieme wetgevende macht scheen het namelijk voor de hand te liggen dat de onafhankelijkheid van de magistratuur niet in het geding mocht worden gebracht.

Men dient ervan uit te gaan dat alle grondwettelijke en wettelijke bepalingen worden beheerst door o.m. het fundamentele beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

Deze onafhankelijkheid is met name grondwettelijk gewaarborgd door artikel 100: « de rechters worden voor het leven benoemd » en ook door artikel 102: « De wedden van de leden der rechterlijke orde worden vastgesteld door de wet », en dus niet door de uitvoerende macht zoals de wedden van de « ambtenaren ». Deze speciale status van de rechterlijke macht is niet in het leven geroepen en bedoeld als een voorrecht voor haar leden, maar als de noodzakelijke voorwaarde voor een goede rechtsbedeling in het belang van de gemeenschap en om te bereiken dat het land goede rechters zou hebben — er zijn geen goede rechters buiten de onafhankelijke rechters. (Procureur-generaal Cornil conclusie voor Cass. 20 april 1960, Pas. I, blz. 565).

Het is niet onbelangrijk te herinneren aan de ontwikkeling van de wetgeving inzake de leeftijdsgrens van de rechters, hun pensionering en pensioenregeling.

— De wet van 20 mei 1845 bepaalde geen leeftijdsgrens voor de rechters, die in beginsel hun ambt bleven uitoefenen tot aan hun overlijden.

Maar indien zij als gevolg van ouderdom of ziekte niet meer in staat waren zitting te houden, konden zij vrijwillig hun pensioen aanvragen zonder daartoe te worden gedwongen bij vonnis: in dat geval ontving de in ruste gestelde rechter slechts een pensioen volgens de algemene regels voor de burgerlijke pensioenen bepaald door de wet van 21 juli 1844, die de magistraten en de ambtenaren op dezelfde voet plaatste.

— Naderhand diende de Regering verscheidene ontwerpen van wet in, die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers niet werden aangenomen, tot de wet van 25 juli 1867 « op het pensioneren der magistraten » tot stand kwam.

Plus récemment notamment, lors des travaux préparatoires de la loi de réformes économiques et budgétaires du 5 août 1978, le problème de son applicabilité aux pensions d'éméritat fut, à nouveau, l'objet de controverses.

C'est pour clarifier cette question sur le plan de la constitutionnalité que peu de mois après (novembre 1978), fut prévue la révision de l'article 100, comme il est rappelé ci-dessus.

A cette occasion, la Commission de la Révision du Sénat a souligné qu'il ne convenait pas de soumettre à révision l'article 100, 1^{er} alinéa, « Les juges sont nommés à vie », mais de circonscrire plus expressément la révision à l'objectif poursuivi « de régler l'éméritat et la rémunération y afférente ».

De l'avis unanime du pouvoir législatif, il paraissait en effet, évident que ne pouvait être mise en question l'indépendance de la magistrature.

Dans l'examen de ce problème délicat, il convient en effet de se rappeler que toutes les dispositions constitutionnelles et légales sont dominées, notamment par le principe fondamental de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Cette indépendance est notamment garantie constitutionnellement par l'article 100 « les juges sont nommés à vie... » et aussi par l'article 102 « les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi », et non pas par le pouvoir exécutif comme c'est le cas pour les « fonctionnaires ». Cette situation spéciale du pouvoir judiciaire n'a pas été créée et voulue comme un « privilège » pour ses membres, mais comme la condition nécessaire au bon exercice de la justice, « dans l'intérêt de la collectivité » pour que la nation ait de bons juges — « il n'est de bons juges que des juges indépendants » (Procureur général Cornil conclusion avant Cass. 20 avril 1960, Pas. I, page 565).

Il n'est pas sans intérêt de rappeler l'évolution de la législation quant à la limite d'âge des juges, leur mise à la pension, et le régime de celle-ci.

— La loi du 20 mai 1845 ne prévoyait pas de limite d'âge pour les juges qui, en principe, demeurent en fonction jusqu'à leur décès.

Toutefois, si l'âge ou la maladie les empêchaient de siéger, ils pouvaient volontairement demander leur mise à la retraite, soit y être contraints par jugement: en ce cas, le juge à la retraite ne recevait qu'une pension d'après les règlements déterminant les pensions civiles — loi du 21 juillet 1844 — mettant sur le même pied les magistrats et les fonctionnaires.

— Par la suite, le Gouvernement déposa plusieurs projets de loi successifs qui ne furent pas adoptés par la Chambre des Représentants, jusqu'à la loi du 25 juillet 1867 « relative à la mise à la retraite des magistrats ».

Volgens die wet worden de leden van de hoven en de rechtbanken in ruste gesteld wanneer zij als gevolg van een blijvende ernstige gebrekkigheid niet meer in staat waren hun ambt behoorlijk uit te oefenen of wanneer zij de volle leeftijd van 70 jaar (in de rechtbanken), 72 jaar (in de hoven van beroep) of 75 jaar (in het Hof van cassatie) hebben bereikt. Op die wijze wordt een onderscheid gemaakt tussen het beroepsleven en het fysieke leven.

Dezelfde wet voert tevens het recht op het emeritaat in. Het emeritaatspensioen is gelijk aan het gemiddeld bedrag van de wedde gedurende de laatste vijf jaren.

Indien de magistraat evenwel geen dertig dienstjaren telt, wordt zijn pensioen verminderd met een dertigste per jaar dat ontbreekt om het getal vol te maken. De wet bepaalt nog andere toepassingsmaatregelen, die praktisch op hetzelfde neerkomen als die welke vervat zijn in het Gerechtelijk Wetboek (art. 383 tot 397).

De bepalingen betreffende het emeritaat werden in 1867 ingevoerd om tegemoet te komen aan bezwaren in verband met de verenigbaarheid van de regels nopens de leeftijdsgrenzen met artikel 100 van de Grondwet « De rechters worden voor het leven benoemd » en zij vormen in werkelijkheid een oorbaar geacht vergelijk.

Er zij op gewezen dat die wet aan de in ruste gestelde magistraten niet de wedde toekende die zij in hun laatste activiteitsmaand ontvingen, maar een emeritaatspensioen dat daarvan sterk kon afwijken.

Dit geldt voor de magistraten die niet voldoen aan de voorwaarde van 30 dienstjaren.

Dit geldt ook voor de magistraten met 30 dienstjaren : het emeritaatspensioen wordt berekend op het *gemiddelde* van de laatste vijf ambtsjaren.

Het is immers bekend dat in feite, vooral bij de zittende magistratuur, de voorzitters en eerste-voorzitters van het Hof van cassatie en van de Hoven van beroep worden benoemd door huns gelijken, naar anciënniteit, en dus soms zeer korte tijd het genot van die bevordering hebben.

Voorts wordt ook het verschil tussen de activiteitswedde en het totale of het gedeeltelijke pensioen gekenmerkt door het feit dat de in ruste gestelde magistraten niet in aanmerking komen voor de tweejaarlijkse of driejaarlijkse verhogingen.

Zo blijkt dus dat reeds sedert de wet van 1867 de activiteitswedde en het pensioen niet volkomen identiek zijn.

Bij de beoordeling van de doelstellingen van de verklaring tot herziening dient men in het oog te houden dat de leden van de rechterlijke macht geen « ambtenaren » zijn die afhangen van de uitvoerende macht. Hun statuut is grondwettelijk verschillend : zij worden tegen inbreuken op hun onafhankelijkheid beschermd door grondwettelijke bepalingen (art. 100, 102, 103) : de wetgevende macht staat borg voor die onafhankelijkheid.

Evenzo blijven de magistraten, zelfs na hun pensionering, onderworpen aan strenge regels van onverenigbaarheden,

Selon cette loi, les membres des cours et tribunaux sont mis à la retraite lorsqu'une infirmité grave et permanente ne leur permet plus de remplir convenablement leur fonction, ou lorsqu'ils ont accompli l'âge de 70 ans (dans les tribunaux), 72 ans (dans les cours d'appel), 75 ans (à la Cour de cassation). Il était ainsi établi une distinction entre la vie professionnelle et la vie physique.

Parallèlement, la même loi crée le droit à l'éméritat. « La pension de l'éméritat est égale au taux moyen de traitement pendant les cinq dernières années. »

Toutefois, si le magistrat n'a pas trente années de service, sa pension est diminuée d'un trentième pour chaque année qui manque pour parfaire ce nombre. La loi règle encore diverses mesures d'application qui pratiquement rejoignent celles qui sont actuellement insérées dans le Code judiciaire (art. 383 à 397).

Les dispositions relatives à l'éméritat furent imaginées en 1867, pour répondre à des objections relatives à la compatibilité des règles sur les limites d'âge et l'article 100 de la Constitution « les juges sont nommés à vie », et constituent en réalité une transaction jugée décente.

Il faut noter que cette loi ne maintenait pas aux magistrats mis à la retraite, le traitement perçu en leur dernier mois d'activité, mais une pension d'éméritat pouvant s'en différencier sensiblement.

Ainsi, en est-il pour les magistrats honoraires ne remplissant pas les conditions de 30 ans de services.

Ainsi, aussi, en est-il pour les magistrats ayant 30 ans de service : la pension d'éméritat est calculée sur la *moyenne* des cinq dernières années d'exercice.

On sait en effet, qu'en fait, surtout dans la magistrature assise, les présidents et premiers présidents de la Cour de cassation et des Cours d'appel, sont nommés par leurs pairs, à l'ancienneté et qu'ils bénéficient ainsi de ces promotions pour un temps parfois très court.

Ainsi encore, la différence entre le traitement de fonctions et la pension totale ou partielle se marque par le fait que les magistrats mis à la retraite ne bénéficient pas des majorations biennales ou triennales.

Il apparaît ainsi que depuis la loi de 1867 déjà, il n'y a pas identité parfaite entre le traitement d'exercice et la pension.

Dans l'appréciation des objectifs de la déclaration de révision, il convient de se rappeler que les juges ne sont pas des « fonctionnaires », relevant du pouvoir exécutif. Leur statut est constitutionnellement différent, et protégé contre les atteintes à leur indépendance par des dispositions constitutionnelles (art. 100, 102, 103) : le pouvoir législatif est le garant de cette indépendance.

De même, les magistrats, même après la mise à la retraite, restent soumis à des règles strictes sur les incompatibilités

die bij wet zijn bepaald, nl. de artikelen 292 e.v. van het Gerechtelijk Wetboek ter uitvoering van artikel 103 van de Grondwet: afwijkingen worden slechts toegestaan, met toestemming van de Koning en op voorstel van de Minister van Justitie, voor functies in het onderwijs, in examencommissies, lidmaatschap van commissies, functies in een openbaar lichaam, waarvan het aantal beperkt is tot twee, en met een grensbedrag voor de bezoldiging.

Derhalve is het de vraag of er bij de toepassing van de algemene wetten op de wedden en pensioenen geen rekening moet worden gehouden met die beperking, welke niet geldt voor de meeste andere ambten die ten laste komen van de Openbare Schatkist.

**

Tijdens de bespreking van het voorgelegde ontwerp vestigt de verslaggever de aandacht ook op de boodschappen of petitie's die de Voorzitters van beide Kamers hebben ontvangen en die aan de leden van de Commissie zijn medegedeeld: er is onder meer een resolutie van de rechterlijke macht van 9 januari 1981, een brief van twee hoge emeritus magistraten van het Hof van Cassatie van 9 december 1980, en mededelingen van en gesprekken tussen de vertegenwoordigers van de gerechtelijke kringen en de voorzitters van de Commissies voor de Justitie van Kamer en Senaat.

Tenslotte zij eraan herinnerd dat de Senaat in dezen niet optreedt als wetgever, maar als grondwetgever.

Terecht heeft de heer Procureur-generaal Ganshof van der Meersch eraan herinnerd dat de nationale soevereiniteit wordt uitgeoefend door de constituant... die ouder is dan de gestelde machten en erboven staat... dat zij de regels bepaalt volgens welke de gestelde organen optreden (mercuriale van 1 september 1972, J.T. 1972, blz. 477, 3e kol.).

Het ligt voor de hand dat de Senaat als grondwetgever de fundamentele beginselen van de Grondwet die niet een herziening onderworpen zijn, behoort na te leven, inzonderheid waar het gaat om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.

II. Bespreking in de Commissie

De bespreking wordt ingeleid door de Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen (F).

Hij merkt op dat het behandelde ontwerp een parlementair initiatiefvoorstel is dat de Regering volledig goedkeurt; hij vraagt dat de Senaat het zou aannemen.

Het ontwerp is actueel en komt op zijn tijd om wellicht een einde te maken aan de betwistingen over de grondwettigheid van de maatregelen betreffende de pensioenen in de gehele overheidssector.

Hij wijst er nadrukkelijk op dat de onafhankelijkheid van de magistratuur, in de ogen van de Regering, een fundamentele regel is van ons democratisch bestel en dat de Regering eraan hecht die steeds te doen eerbiedigen.

actuellement réglées par la loi, c'est-à-dire les articles 292 e.s. du Code judiciaire, en exécution de l'article 103 de la Constitution. Des dérogations ne sont permises qu'avec l'autorisation du Roi sur la proposition du Ministre de la Justice, pour des fonctions dans l'enseignement, ou des jurys d'examen, ou à la participation à des commissions, ou des fonctions dans un organisme public, dont le nombre se limite à deux, et avec un plafond de rémunération.

Ne doit-on dès lors pas se demander si dans l'application de lois générales sur les traitements et pensions, il ne convient pas de tenir compte de cette servitude, inconnue dans la plupart des autres fonctions relevant du Trésor public ?

**

Dans l'examen du projet en cause, le rapporteur attire également l'attention de ses collègues sur les messages ou pétitions reçus par MM. les Présidents des Chambres et communiqués aux membres de la Commission: il s'agit notamment de la résolution du pouvoir judiciaire du 9 janvier 1981, d'une lettre de deux hauts magistrats émérites de la Cour de Cassation du 9 décembre 1980 et de communications et contacts entre les représentants des milieux judiciaires et les présidents des Commissions de la Justice de la Chambre et du Sénat.

Rappelons, enfin, que le Sénat délibère en l'espèce non pas au titre de son pouvoir législatif, mais comme constituant.

Comme le rappelait justement M. le Procureur général Ganshof van der Meersch, « la souveraineté nationale s'exerce par le constituant... antérieur et supérieur aux pouvoirs constitués, il détermine les règles suivant lesquelles agissent les organes constitués » (Mercuriale du 1^{er} septembre 1972, Réformes institutionnelles (F)).

Il convient évidemment que, délibérant en qualité de constituant, le Sénat ait le souci de respecter les principes fondamentaux de la Constitution non soumis à révision, spécialement quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

II. Discussion en Commission

Le débat est introduit par le Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles (F).

Il rappelle que le projet en discussion est d'initiative parlementaire et que le Gouvernement l'a pleinement approuvé. Il en demande l'approbation par le Sénat.

Ce projet paraît opportun et d'actualité pour mettre fin aux discussions et au doute sur la compatibilité avec la constitution des mesures visant les pensions dans tout le secteur public.

Il souligne avec force qu'aux yeux du Gouvernement, l'indépendance de la magistrature est une règle fondamentale de notre régime démocratique et que le Gouvernement tient toujours à la faire respecter.

Naar zijn oordeel tast het ontwerp dat beginsel in geen deele aan en gaat het evenmin in tegen het beginsel van de machtscheiding.

Een eerste Commissielid zegt dat het volstrekt noodzakelijk is de onafhankelijkheid van de magistratuur te handhaven : het is niet nodig daarover uit te weiden want dit beginsel wordt niet in het gedrang gebracht.

De Grondwet heeft ze op bijzondere wijze willen waarborgen in de drie leden van artikel 100; wat betreft het financieel aspect, heeft zij het meer in het bijzonder aan de wet, aan de wetgevende macht, overgelaten om de wedden van de magistraten vast te stellen op grond van artikel 102, dat eveneens geldt voor het pensioen na de inruststelling.

Wat betreft het emeritaat, dat in 1867 werd ingesteld met het doel aan de gepensioneerde magistraten een blijvende status van waardigheid en fatsoen te verlenen, is nooit besloten dat zij levenslang hun laatste wedde zouden genieten; hij verwijst zoals reeds in de inleiding is gebeurd, naar de opgelegde beperkingen, het niet-toekennen van tweejaarlijkse verhogingen enz.

Het bezwaar van ongrondwettigheid tegen algemene maatregelen inzake pensioenaftopping zal naar zijn mening niet meer gelden na de aanvaarding van het ontwerp, dat zijn goedkeuring wegdraagt.

Een tweede lid haakt in op de opmerkingen waarvan de neerslag te vinden is in de inleiding van de verslaggever zoals die hierboven is samengevat.

Hij wijst erop dat de grondwetgever volkomen vrij is in zijn besluitvorming en geenszins gebonden is door de adviezen van de preconstituante. Dat is de constante rechtsleer en rechtspraak, met name van de Constituante van 1968-1971. Weliswaar was de preconstituante van oordeel dat artikel 100 moest worden aangevuld met een nauwkeurige vaststelling van de pensioenleeftijd en van het statuut van het emeritaat, maar bij nadere overweging kan spreker zich volkomen verenigen met de opvatting van de indiener van het voorstel en met de zijns inziens doorslaggevende argumenten die in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werden aangevoerd.

Hij onderstreept bovendien dat al degenen die uit de Schatkist worden betaald, ook de magistraten, hun deel moeten dragen in de moeilijkheden van de Schatkist en in de solidariteitsinspanningen die door de omstandigheden worden opgedrongen.

Hij is verwonderd dat in de brief van de magistratuur het ontwerp van herstellwet inzake overheidspensioenen wordt bestempeld als bijzonder discriminerend jegens de magistratuur en dat het onvermijdelijk op een gevaarlijke wijze voor de magistratuur de mogelijkheden zou doen wegvallen van passende aanwerving om een behoorlijke rechtsbedeling te bewerkstelligen.

Men schijnt dus niet te beseffen dat de wet van 5 augustus 1978, evenals het ontwerp van wet (Gedr. St. nr. 563) voor velen heel wat zwaardere financiële offers met zich medebrengen dan voor de magistraten worden overwogen : daarvan zouden veel voorbeelden te geven zijn.

A ses yeux, le projet ne constitue en rien une atteinte à ce principe ni à celui de la séparation des pouvoirs.

Un premier commissaire affirme la nécessité absolue du maintien de l'indépendance de la magistrature : il n'est pas nécessaire de s'étendre à ce sujet, car il est persuadé que ce principe n'est pas mis en cause.

La Constitution a voulu la garantir spécialement par l'article 100 de la Constitution en ses trois alinéas; quant à l'aspect financier, elle a voulu, spécialement, confier à la loi, au pouvoir législatif, la fixation des traitements des magistrats par l'article 102, qui couvre également la pension après la retraite.

Quant à l'éméritat créé en 1867, il avait pour objectif de maintenir aux magistrats à la retraite un statut de dignité et de décence, mais il n'a jamais été décidé que cela signifiait le maintien, la vie durant, du dernier traitement : il évoque, comme déjà indiqué dans l'introduction, les limitations imposées, l'absence de majoration bisannuelles, etc.

A ses yeux, l'objection d'inconstitutionnalité opposée à des mesures générales de plafonnement des pensions ne pourra être formulée après l'adoption du projet qu'il approuve.

Un deuxième Commissaire fait écho aux observations énoncées dans l'introduction du rapporteur, résumée ci-dessus.

Il rappelle que le pouvoir constituant est complètement libre de sa décision, et n'est nullement lié par les avis du préconstituant. C'est la doctrine et la jurisprudence constantes notamment celle de la Constituante de 1968-1971. Certes, le préconstituant avait pensé qu'il conviendrait de compléter l'article 100 par une fixation précise de l'âge de la retraite, et du statut de l'éméritat, mais à la réflexion, il se rallie complètement à l'opinion de l'auteur de la proposition et aux arguments à ses yeux décisifs donnés à la Chambre des Représentants.

Il souligne, en outre, que tous ceux qui émargent au Trésor public, également les magistrats, doivent prendre leur part des difficultés du Trésor public et des efforts de solidarité nécessités par les circonstances.

Il s'étonne que dans le message de la magistrature, la loi de pension dans le secteur public en projet puisse être taxée de « éminemment discriminatoire au détriment de la magistrature et elle ne manquerait pas de tarir dangereusement pour celle-ci les possibilités d'un recrutement adéquat, assurant une bonne administration de la justice ».

On paraît ignorer ainsi que la loi du 5 août 1978, comme la loi en projet (Doc. Sénat n° 563) aboutit pour un grand nombre à des sacrifices financiers autrement lourds que ceux envisagés pour les magistrats : de nombreux exemples pourraient être évoqués à cet égard.

Een derde lid meent dat de band tussen het pensioen en de onafhankelijkheid van de magistratuur zeer betwistbaar is. Krachtens de wet van 1867 en krachtens het Gerechtelijk Wetboek van 1967 is het pensioen niet gelijk aan de laatste activiteitswedde van het ambt.

Men mag, zo zegt hij, het recht niet los zien van de feiten: het zou overdreven zijn te menen dat de wetgevende macht misbruik zou kunnen maken van haar bevoegdheid om het pensioen vast te stellen, terwijl zij sedert 1830 over de bevoegdheid beschikt om, ter uitvoering van artikel 102 van de Grondwet, de activiteitswedden vast te stellen.

Hij zou niet gaarne zien dat de pensioengerechtigde leeftijd in de Grondwet werd vastgelegd, wat de wetgevende macht zou beperken in haar mogelijkheden om die grensleeftijd te wijzigen, al naar de evolutie en de noodwendigheden; men kan zich bezwaarlijk indenken dat de wetgevende macht de pensioengerechtigde leeftijd ooit zou kunnen verlagen om partijdige redenen of omdat een arrest van de Hoven haar niet zou bevallen.

Hij onderstreept tenslotte dat een wijziging in de pensioenregeling, zoals overwogen door het ontwerp nr. 563, niet uitsluitend doelt op de magistratuur, maar op elk ontwerp tot algemene hervorming dat op een ieder van toepassing is. Hij keurt het ontwerp goed.

Een vierde commissielid zegt dat er geen lange juridische beschouwingen nodig zijn om het ontwerp goed te keuren.

Hij verklaart verbaasd te zijn over de argumenten van de tegenstanders in de magistratuur.

De Grondwetgevende Kamers, en morgen ook de wetgevers, zijn zich terdege bewust van hun verantwoordelijkheid en van de onontbeerlijke eerbied verschuldigd aan de onafhankelijkheid van de magistratuur, maar deze kan door het ontwerp van herziening niet in het gedrang komen.

Deze onafhankelijkheid is gewaarborgd door de artikelen 100, 102 en 103 van de Grondwet, waarop zij stoelt.

In 1978, korte tijd na de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen, leek het gewenst de twijfels weg te nemen over de aanvaardbaarheid van de algemene maatregelen van die wet, in het bijzondere geval van de pensioenen van de leden van de rechterlijke macht; het doel was klaar en duidelijk: toen de preconstituante uitdrukkelijk artikel 100, eerste lid, handhaafde (« De rechters worden voor het leven benoemd »), bedoelde zij het beroepsleven tot aan de pensionering, maar wenste zij dat de wet de emeritaats- en andere pensioenen van de magistraten zou kunnen regelen, zoals zij hun wedde regelt, zonder de minste grondwettelijke twijfel.

Hij is verwonderd over het gebrek aan vertrouwen in de politieke macht en herinnert bij wijze van voorbeeld aan het feit dat de wedden en pensioenen van de magistraten van 1972 tot 1974 gestort werden zonder wet, ten einde tegemoet te komen aan de wens dat de weddeherziening van

Un troisième commissaire estime que le lien entre la pension et l'indépendance de la magistrature est très discutable. La loi de 1867, le Code judiciaire de 1967, ne conservent pas à la pension l'égalité avec le dernier traitement d'exercice de la fonction.

On ne peut, dit-il, dissocier le droit du fait: il serait excessif de croire que le pouvoir législatif puisse abuser de ses pouvoirs quant à la fixation de la pension, alors qu'il dispose depuis 1830 du pouvoir de fixer le traitement d'activité, en exécution de l'article 102 de la Constitution.

Il n'est pas partisan de l'inscription dans la Constitution de l'âge de la mise à la retraite, ce qui ligoterait le pouvoir législatif dans les possibilités de modifier la limite d'âge, suivant l'évolution et les nécessités; il estime abusif d'imaginer que le pouvoir législatif puisse, un jour, abaisser l'âge de la retraite pour des motifs partisans ou parce que les arrêts des Cours lui déplairait.

Il souligne enfin qu'une modification du régime de pension, tel qu'envisagé par le projet 563, ne vise pas uniquement la magistrature, mais est un projet de réforme générale applicable à tous. Il approuve le projet.

Un quatrième commissaire expose qu'il n'est pas nécessaire de longs développements juridiques pour approuver le projet.

Il s'étonne des justifications données par les opposants de la magistrature.

Il affirme que les Chambres constituantes, et demain le législateur, sont bien conscients de leurs responsabilités et du respect indispensable de l'indépendance de la magistrature, mais celle-ci ne peut être mise en cause par le projet de révision.

Cette indépendance est garantie par les articles 100, 102 et 103 de la Constitution, qui en constituent le fondement.

En fin 1978, c'était au lendemain de la loi du 5 août 1978 des réformes économiques et budgétaires, il est apparu opportun de clarifier les doutes sur la compatibilité des mesures générales de cette loi, dans le cas particulier des pensions des membres du pouvoir judiciaire: l'objectif était clair: en maintenant expressément l'article 100, alinéa 1^{er} « les juges sont nommés à vie », la préconstituante visait la « vie professionnelle » jusqu'à la retraite, tout en souhaitant que, sans le moindre doute constitutionnel, la loi puisse régler les pensions d'éméritat et autres des magistrats, comme elle règle leur traitement.

Il s'étonne du manque de confiance dans le pouvoir politique et cite à titre d'exemple le fait que de 1972 à 1974, les traitements et pensions des magistrats furent versés sans loi, pour répondre au souhait de voir la magistrature bénéficier des révisions de traitement des fonctionnaires. La situation

de ambtenaren ook ten goede zou komen aan de magistratuur. De toestand werd pas geregulariseerd bij de wet van 2 augustus 1974, maar inmiddels werd de handelwijze van de uitvoerende macht, goedgekeurd door het Parlement, door de belanghebbenden niet ongrondwettig geacht.

Artikel 100 van de Grondwet waarborgt « de benoeming voor het leven », in tegenstelling tot de benoeming voor een bepaalde tijd zoals voordien het geval was.

Ter zake van het pensioenstelsel moet worden verwezen naar de wetten van 1845 en 1867 en de voorbereidende werkzaamheden; die wetten hebben, evenmin als het huidige Gerechtelijk Wetboek, voorzien in de gelijkheid van de wedde op het einde van de loopbaan en het emeritaatspensioen; neemt men de thans gemaakte bezwaren aan, dan moet men ook aannemen dat alle wetten die sinds meer dan honderd jaar gelden, ongrondwettig zijn; hij noemt het voorbeeld van magistraten, eerste voorzitters van hoven, die dit ambt slechts enkele maanden uitoefenen en wier emeritaatspensioen in het geheel niet overeenstemt met hun laatste wedde.

Aangezien de wet de wedde van de magistraten kan bepalen, vindt hij dat zij ook de pensioenen kan bepalen met dien verstande dat die pensioenen op een redelijk bedrag worden gesteld.

Hij is zich weliswaar bewust dat het wetsontwerp niet tegemoetkomt aan de gerechtvaardigde verwachtingen van de gepensioneerd magistraten, die zich baseren op vroegere wetten. Moet daarmee geen rekening worden gehouden in die zin dat er nieuwe maatregelen zouden worden genomen om de spreiding progressief toe te passen? Maar dit is een algemeen probleem.

Hij stemt tenslotte in met het voorgelegde ontwerp omdat het meer klaarheid zal brengen, maar zonder nu reeds zijn houding te bepalen tegenover wetsontwerp 563.

Een vijfde commissielid vraagt of « de benoeming voor het leven » betekent « het beroepsleven » dan wel « het fysieke leven ».

Indien « op rust gesteld » wil zeggen « op pensioen gesteld » dan is er geen tegenstrijdigheid.

Hij herinnert eraan dat in 1977-1978, naar aanleiding van de anticrisiswet, het argument « ongrondwettigheid » is aangevoerd.

Sommigen waren van oordeel dat de wijziging van artikel 100 niet nodig was en dit kan gebeuren op grond van de desbetreffende artikelen van het Gerechtelijk Wetboek.

Aangezien een grondwetsartikel slechts éénmaal zou gewijzigd worden tijdens éénzelfde Constituante, kan het niet zijn dat na wijziging opnieuw grondwettelijke bezwaren zouden ingeroepen worden.

Een zesde lid twijfelt niet aan de opportuniteit van de voorgestelde herziening, hoewel men gebruik had kunnen maken van andere formules, b.v. door verschillende wedden te bepalen naar gelang van de leeftijd van de betrokkene.

ne fut régularisée que par la loi du 2 août 1974, mais entre-temps cette attitude du pouvoir exécutif approuvée par le Parlement, ne fut pas jugée « inconstitutionnelle » par ses bénéficiaires.

La Constitution, article 100, a garanti « la nomination à vie », par opposition à la nomination à temps, qui avait existé précédemment.

Quant au régime de pension, il faut se rapporter aux lois de 1845, de 1867 et leurs travaux préparatoires; ces lois n'ont pas prévu, pas plus que l'actuel Code judiciaire, une identité entre le traitement de fin de carrière et la pension d'éméritat : à suivre les objections actuelles, il faudrait conclure à l'inconstitutionnalité de ces lois en vigueur depuis plus de cent ans; il cite l'exemple de magistrats (premiers présidents de cours) qui n'occupent cette fonction que peu de mois et dont la pension d'éméritat ne correspond nullement au dernier traitement.

Il estime que la loi pouvant fixer les traitements des magistrats, doit, de même, pouvoir fixer les pensions, tout en ayant le scrupule d'assurer des pensions décentes.

Certes, il se rend compte que la loi en projet, ne répond pas à l'attente justifiée des magistrats pensionnés, lesquels se basaient sur les lois précédentes : ne convient-il pas de tenir compte de cette situation par des mesures d'échelonnement progressif d'application nouvelles : mais il s'agit là d'un problème général.

En résumé, il approuve le projet actuel qui éclaircira la situation, sans préjuger de son attitude vis-à-vis du projet de loi 563.

Un cinquième commissaire demande si la « nomination à vie » signifie « vie professionnelle » ou « vie physique ».

Si « mis à la retraite » veut dire « pensionné », il n'y a pas contradiction.

Il rappelle qu'en 1977-1978, à l'occasion de la loi anticrise, on a soulevé l'argument d'inconstitutionnalité.

Certains membres sont d'avis que la modification de l'article 100 n'était pas nécessaire et que cette mesure peut être réalisée sur la base des articles du Code judiciaire relatifs à cette matière.

Puisqu'un article de la Constitution ne peut être modifié qu'une seule fois par une même Constituante, il est exclu qu'après sa révision, on invoque à nouveau des objections constitutionnelles.

Un sixième commissaire ne met pas en doute l'opportunité de la révision proposée encore que d'autres formules eussent pu être utilisées, par exemple la fixation de traitements différents suivant l'âge du bénéficiaire.

Hij herinnert er evenwel aan dat het bepalen van de wedden van magistraten door de wet soms aanleiding geeft tot vertraging, zoals het het geval was in 1972-1974.

Anderzijds wijst hij erop dat de wedden van de magistratuur zijn bepaald met inachtneming van het emeritaatspensioen en met de bestaande regels : een sterke verlaging van dit pensioen zou aanleiding moeten geven tot een algemene verhoging van de wedden, die vrij bescheiden zijn vergeleken met de wedden verbonden aan andere openbare ambten en met de toegestane weddencumulaties.

Cumulaties zijn in de magistratuur niet geoorloofd, behalve in uitzonderingsgevallen waarmee hij niet erg gelukkig is : dat is niet bevordelijk voor het ambt van een rechter, die zich uitsluitend zou moeten wijden aan die ene beroepsbezigheid. In dat opzicht acht hij een herziening van de wedden van de leden van de rechterlijke orde gewenst.

Een zevende commissielid meent dat sommigen de juridische onafhankelijkheid verwarren met de wedderegeling.

Hij is van mening dat de inspanning die van de gepensioneerden wordt gevraagd dezelfde moet zijn voor allen.

Aan de andere kant is hij verwondert als hij sommigen ziet schermen met het argument van de onafhankelijkheid van de magistraten, terwijl het toch gaat om een probleem dat eerst rijst na het einde van de ambtsuitoefening. Hij verwijst naar een groot aantal wetteksten in verband met pensioenen ten laste van de Schatkist en die eenvormig van toepassing zijn op alle regelingen, ook op de leden van de rechterlijke orde. Hij begrijpt de aangevoerde bezwaren derhalve niet.

Een achtste lid beklemtoont op zijn beurt de noodzakelijke eerbiediging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en van de machtenscheiding.

Waarom de pensioengerechtigde leeftijd, het beginsel van het emeritaat, niet in de Grondwet zelf regelen, zo vraagt hij, terwijl het ontwerp alleen het emeritaatspensioen beoogt.

Deze nadere regeling in de Grondwet zelf zou een waarborg van stabiliteit te meer zijn tegen de risico's van misbruik van het politiek gezag t.o.v. de hoven of de Raad van State.

Hij acht het niet goed dat artikel 100 wordt gewijzigd, maar indien daartoe toch besloten wordt, wenst hij de leeftijdsgrens daarin bepaald te zien.

Een negende commissielid betreft het dat eens te meer over een grondwettelijke bepaling beraadslaagd wordt om deze in overeenstemming te brengen met een wetsontwerp dat in bespreking is, in plaats van het omgekeerde te doen.

Wat fundamenteel op het spel staat is de stabiliteit van de instellingen. Voor de rechterlijke macht is daarin reeds voorzien door artikel 100 v.v. van de Grondwet. Hij meent dat de waarborgen op gelukkige wijze versterkt zouden worden door de opneming in de Grondwet van een bepaling betreffende de leeftijdsgrens; dit zou een deugdelijke bescherming zijn tegen misbruik van politieke macht.

Il rappelle toutefois que la fixation des traitements des magistrats par la loi aboutit, parfois, à des retards comme ce fut le cas en 1972-1974.

D'autre part, il souligne que les traitements de la magistrature ont été fixés, en tenant compte de la pension d'éméritat et des règles existantes : un abaissement trop net de cette pension devrait entraîner un relèvement général des traitements qui sont relativement modestes, comparés à ceux d'autres titulaires de fonctions publiques, et des cumuls de traitements autorisés.

Ceux-ci ne le sont pas dans la magistrature, sauf des exceptions qu'il n'approuve pas beaucoup, car cela n'est pas favorable à la fonction de juge qui devrait se consacrer à cette seule activité professionnelle. Dans cet esprit, il estime qu'il conviendrait de revoir les traitements des membres de l'ordre judiciaire.

Un septième commissaire craint que certains confondent le statut juridique et le statut pécuniaire.

Il estime que dans l'effort demandé aux bénéficiaires de pension, il convient qu'un même effort soit appliqué à tous.

D'autre part, il s'étonne que l'on agite l'argument de l'indépendance de la magistrature alors qu'il s'agit d'un problème qui se situe après la fin de l'exercice de la fonction. Il cite de nombreux textes légaux visant les pensions à charge du Trésor public et qui s'appliquent uniformément à tous les régimes et également aux membres de l'ordre judiciaire. Il ne comprend dès lors pas les objections formulées.

Un huitième commissaire souligne à son tour, le respect nécessaire de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la séparation des pouvoirs.

Il demande pourquoi ne pas régler dans la Constitution elle-même l'âge de la retraite, le principe de l'éméritat, alors que le projet ne vise que la pension d'éméritat.

Cette précision apportée dans la Constitution elle-même serait une garantie supplémentaire de stabilité contre les risques d'abus du pouvoir politique à l'égard des cours ou du Conseil d'Etat.

Il n'estime pas opportun de modifier l'article 100, mais si on s'y décide, il souhaite que les limites d'âge y soient précisées.

Un neuvième commissaire regrette qu'une fois de plus, on délibère sur une disposition constitutionnelle en vue de la rendre conforme à un projet de loi en discussion plutôt que l'inverse.

Fondamentalement, ce qui est en jeu c'est la stabilité des institutions : pour le pouvoir judiciaire, la Constitution y a déjà pourvu par les articles 100 et suivants : il croit que ces garanties seraient opportunément confortées par l'insertion d'un prescrit constitutionnel précisant la limite d'âge : ce serait une heureuse protection contre d'éventuels abus du pouvoir politique.

Het tiende lid onderstreept vooraf dat hij niet wil tornen aan de noodzaak om alle gerechtigden op een overheids-pensioen te onderwerpen aan een gelijke behandeling bij de vereiste opofferingen en dat er geen bevoorrechte categorieën in het leven mogen worden geroepen, maar hij acht het mogelijk en wenselijk om in artikel 100 van de Grondwet de pensioengerechtigde leeftijd en de regeling van het emeritaat, enz., op te nemen, zoals de preconstituante heeft voorgesteld. Hij verwijst onder meer naar de bespreking in de Senaat op 9 november 1978, blijkens welke de verslaggever en de Minister het eens waren over die zienswijze. Hij gelooft dat de saisine van de preconstituante ons verplicht dat recht te eerbiedigen. Hij is verwonderd dat men nu van mening verandert.

Aangezien de machtenscheiding en de onafhankelijkheid van de magistratuur essentiële regels zijn, moeten wij die behoeden voor de grillen van de uitvoerende macht en voor haar vaak overweldigende invloed op haar parlementaire meerderheid.

Hij overloopt de geschiedenis sinds 1830 en verklaart dat, aanvankelijk, de rechters tot hun dood zitting hadden of konden hebben. Omdat dit bezwaarlijk kon zijn, werd voorzien in pensionering door vrijwillig ontslag. Later voerde de wet van 1867 tegelijk de leeftijdsgrens en het emeritaat in en voor de magistratuur is het emeritaat fundamenteel als de uitdrukking van het beginsel van levenslange benoeming.

Tenslotte werd in 1978 overwogen de magistraten dezelfde offers te doen brengen als de andere ambtsdragers.

Hij is het daarmee eens, maar meent toch ook dat de onafhankelijkheid van de magistratuur beter moet worden beschermd door een nadere regeling in de Grondwet. Hij vreest voor toestanden als zich er in een buurland hebben voorgedaan of voor het misbruik dat zou ontstaan uit de toekenning van bijzondere bevoegdheden aan de uitvoerende macht. Hij zou de voorkeur geven aan grondwettelijke grens-dels.

De Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen (F) sluit zich aan bij de algemene en uitvoerige uiteenzettingen van het tweede en het derde commissielid.

Met betrekking tot de bevoegdheden van de grondwet-gever meent hij met die sprekers dat deze geheel vrij is in zijn beoordeling en dat er geen « saisine » van de preconstituante is die het vrije beoordelingsrecht van de grondwet-gever beperkt. Hij verwijst bovendien naar hetgeen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd betoogd door twee van de indieners van het voorstel (zie openbare vergadering van 17 december 1980, *Beknopt Verslag*, blz. 245).

Hij bevestigt dat het ontwerp de onafhankelijkheid van de magistratuur noch wijzigt noch verkort.

Het gaat om de toepassing van beginselen die in 1867 werden aanvaard en in 1967 bevestigd, met name in het Gerechtelijk Wetboek (art. 383). Men behoeft zich daarbij

Un dixième commissaire souligne, préalablement, qu'il ne met nullement en cause la nécessité de soumettre tous les bénéficiaires de pensions publiques à un traitement égal, dans les sacrifices nécessaires, et qu'il ne convient pas de créer des catégories privilégiées, mais il croit possible et souhaitable d'inscrire dans l'article 100 de la Constitution l'âge de la mise à la retraite, le statut de l'éméritat, etc., comme il avait été prévu par la préconstituante; il rappelle notamment le débat au Sénat du 9 novembre 1978, et portant l'accord du rapporteur et du Ministre sur cette perspective : il croit que la saisine de la préconstituante nous oblige à la respecter : il s'étonne que depuis lors, on change d'avis.

Au fond, la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la magistrature étant des règles essentielles, il convient de la mettre à l'abri des caprices de l'exécutif et de l'influence souvent abusive de celui-ci sur sa majorité parlementaire.

Rappelant l'histoire depuis 1830, il indique qu'au début, les juges siégeaient ou pouvaient siéger jusqu'à leur décès. Parce que cela pouvait avoir des inconvénients, il fut prévu une mise à la retraite par la démission volontaire; puis, la loi de 1867 a prévu parallèlement des limites d'âge et l'éméritat, et pour la magistrature, l'éméritat est fondamental comme expression du principe de la nomination à vie.

Enfin, en 1978, il fut envisagé d'imposer aux magistrats le même sacrifice qu'aux autres titulaires de fonctions publiques.

Certes il partage cet objectif, mais parallèlement, il estime qu'il convient de protéger mieux l'indépendance de la magistrature par l'inscription dans la Constitution de règles plus précises : il craint des situations semblables à celles qu'on a connues dans un Etat voisin, ou encore des abus résultant de l'octroi de pouvoirs spéciaux à l'exécutif; il préférerait des verrous constitutionnels.

Le Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles (F) déclare se rallier aux exposés généraux et complets des deuxième et troisième commissaires.

Concernant les pouvoirs de la constituante, il estime avec les précités que celle-ci est complètement libre de ses appréciations et qu'il n'existe pas de « saisine » par la préconstituante limitant la liberté d'appréciation de la constituante. Il s'en réfère, au surplus, à ce qui a été exposé à la Chambre des Représentants par deux des auteurs de la proposition (voir séance du 17 décembre 1980, *Compte rendu*, p. 245).

Il confirme que le projet ne modifie et n'altère en rien l'indépendance de la magistrature.

Il s'agit d'appliquer des principes admis en 1867 et confirmés en 1967, notamment dans le Code judiciaire (art. 383) sans devoir nécessairement s'en tenir à la lettre des solutions

niet letterlijk te houden aan de oplossingen die toen werden aanvaard, en deze kunnen worden aangepast aan de eisen van deze tijd.

In zijn antwoord aan een lid zegt de Minister dat sedert 1867 pensionering niet langer afhangt van de vrije keuze van de gerechtigde, maar verplicht is op de door de wet gestelde leeftijd : de wetgever is bevoegd om die leeftijd, indien nodig, te wijzigen, maar dit behoort niet uitsluitend tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht.

In antwoord op een ander lid bevestigt hij dat van ouds aanvaard wordt dat de uitdrukking « benoeming voor het leven » slaat op het « beroepsleven » en niet op het « fysiek leven », hoewel de pensionering de betrokkene niet zijn hoedanigheid van magistraat ontnemt.

De onverenigbaarheden van de rechters in functie blijven voor hem gelden, maar de regeling van de onverenigbaarheden wordt bij wet vastgesteld.

Hij meent dat het zeer ongewenst is om voor de wetgevende macht hinderpalen op te werpen die blijk geven van ernstig wantrouwen dat 150 jaar ervaring niet billijkt, en die strijdig zouden zijn met ons democratisch bestel.

Hij zal vragen om amendementen in die zin te verwerpen. Hij wijst erop dat de rechtspositie van de rechters, met uitzondering van de benoeming, tot de bevoegdheid van de wetgevende macht behoort (leeftijdsgrens, pensioen, onverenigbaarheden enz.).

Hij bevestigt in antwoord op de vraag van een lid dat « inruststelling » hetzelfde is als « beëindiging van de ambtsuitoefening ».

Hij onderstreept andermaal de wenselijkheid van het ontwerp om een eind te maken aan een voortdurende betwisting; al achten sommigen het ontwerp niet onmisbaar, het is in ieder geval nuttig.

Met betrekking tot de bijzondere toestand op het gebied van de onverenigbaarheden in de magistratuur gaat de Minister met verscheidene leden akkoord dat dit problemen kan doen rijzen, zoals ook het geval is inzake de weerslag van de verlaging van de leeftijdsgrens op het pensioen. Over deze problemen moet worden nagedacht maar zij behoren in ieder geval tot de bevoegdheid van de wetgevende macht.

III. Bespreking van het enig artikel en van de amendementen

Er worden twee amendementen ingediend.

Het eerste luidt als volgt :

De voorgestelde nieuwe volzin te vervangen als volgt :

« Zij houden op hun ambt uit te oefenen en worden toegelaten tot het emeritaat wanneer zij de leeftijd van vijftien jaar of zeventig jaar voor de magistraten in het Hof van Cassatie hebben bereikt, dan wel wanneer overeenkomstig een bij de wet bepaalde procedure wordt vastgesteld dat zij hun ambt als gevolg van een ernstig blijvend gebrek niet meer behoorlijk kunnen uitoefenen. »

admises à l'époque, mais en les adaptant aux nécessités présentes.

En réponse à un commissaire, il rappelle que depuis 1867, la mise à la retraite ne dépend plus du libre choix du titulaire, mais est obligatoire à l'âge fixé par la loi : le législateur a compétence pour modifier cet âge s'il en est besoin, mais cela ne relève pas de la compétence du pouvoir exécutif seul.

Il confirme, en réponse à un autre commissaire, qu'il est admis traditionnellement que les termes « nomination à vie » signifient « à vie professionnelle » et non « à vie physique » encore que la retraite n'enlève pas au magistrat sa qualité de magistrat.

Il reste soumis aux incompatibilités des juges en fonction, mais le régime des incompatibilités est fixé par la loi.

Il estime très inopportun d'imposer au pouvoir législatif des entraves qui impliquent une grave méfiance, que ne justifie nullement l'expérience depuis 150 ans et qui seraient contraires à notre système démocratique.

Il demandera le rejet d'amendements en ce sens. Il rappelle que le statut des juges, à l'exception de l'acte de nomination, relève du pouvoir législatif (limite d'âge, pensions, incompatibilités, etc.).

Il confirme à l'intention d'un commissaire qu'il y a identité entre « la mise à la retraite » et « la cessation de l'exercice de la fonction ».

Il souligne à nouveau l'opportunité du projet pour mettre un terme à une controverse persistante : même si, pour d'aucuns, ce projet n'est pas indispensable, il est en tout cas utile.

Concernant la situation particulière des incompatibilités dans la magistrature, le Ministre admet, avec divers commissaires, que cela peut poser des problèmes, ainsi que l'incidence sur la pension d'une réduction de la limite d'âge. Ce sont là des problèmes auxquels il faut réfléchir et qui de toute façon relèvent de la compétence du pouvoir législatif.

III. Discussion de l'article unique et des amendements

Deux amendements sont déposés.

Le premier amendement est libellé comme suit :

Remplacer la phrase nouvelle proposée par la suivante :

« Ils cessent d'exercer leurs fonctions et sont admis à l'éméritat lorsqu'ils ont atteint l'âge de soixante-cinq ans ou de septante ans pour les magistrats à la Cour de Cassation ou lorsqu'une procédure définie par la loi constate qu'une infirmité grave et permanente ne leur permet plus de remplir convenablement leur fonction. »

Verantwoording

De leeftijd van toelating tot het emeritaat is een zeer belangrijke waarborg voor de onafhankelijkheid van de rechters. Het zou in strijd zijn met de bedoeling van de preconstituante een wetgevende bevoegdheid, een van de wezenlijke bestanddelen van de scheiding der machten, te subdelegeren.

De indiener verduidelijkt dat zijn amendement bedoelt te voorkomen dat het emeritaatspensioen en de wedde verbonden aan het ambt op verschillende wijze worden geregeld.

Een Commissielid vraagt waarom er is voorzien in twee verschillende leeftijdsgrenzen (65 jaar of 70 jaar).

De indiener van het amendement legt uit dat hij 70 jaar voorstelt voor het Hof van Cassatie en 65 jaar voor de andere rechters.

Een Commissielid verzet zich tegen het amendement omdat :

1. De aanneming ervan, onmiddellijk na de afkondiging van het nieuwe artikel, zou leiden tot de pensionering van alle rechters van 65 jaar en meer, wat een grote leemte zou scheppen in de hoven en rechtbanken;

2. De wetgever niet aan banden mag worden gelegd in de vrije beoordeling van de leeftijdsgrenzen die in de toekomst naar behoefte bepaald moeten kunnen worden;

3. Op het argument van de « saisine door de preconstituante », aangevoerd in de verantwoording, is reeds geantwoord door de Minister en andere Commissieleden.

Een Commissielid brengt hiertegen in dat hij het er wel mee eens is dat de Constituante niet gebonden mag zijn door de adviezen van de preconstituante, maar hij voert aan dat de Constituante daarentegen niet mag afwijken van de verklaring en deze ook niet te buiten mag gaan, zoals het geval is met de tekst van het ontwerp.

Hij maakt zich niet ongerust over het argument dat de wetgever aan banden zou worden gelegd door een al te precieze tekst, want de Grondwet krioelt van zulke bepalingen die de wetgever of de uitvoerende macht verbinden.

Wel bevestigt hij het niet eens te zijn met het standpunt van de magistratuur over de zaak zelf.

Een Commissielid vindt dat het amendement het probleem van de leeftijdsgrens en dat van het emeritaatspensioen door elkaar haalt.

Anderzijds acht hij de woorden « worden toegelaten tot het emeritaat » niet voldoende om het doel van het ontwerp te bereiken.

De indiener verklaart de gegrondheid in te zien van het bezwaar van een vorige spreker tegen het onmiddellijk gevolg en de onmogelijkheid van de verlaging van de leeftijdsgrens tot 65 jaar.

Hij dient een subamendement in om vóór de woorden « worden toegelaten tot het emeritaat » in te voegen de woorden « ten vroegste ».

Justification

L'âge de l'admission à l'éméritat est une garantie principale pour l'indépendance des juges. Il serait contraire à la saisine de la préconstituante de subdéléguer au pouvoir législatif une des composantes essentielles de la séparation des pouvoirs.

L'auteur explique que, dans son esprit, cet amendement a pour objectif de ne pas régler différemment la pension d'éméritat et le traitement de fonction.

Un Commissaire demande pourquoi prévoir une limite d'âge alternative (65 ans ou 70 ans).

L'auteur de l'amendement explique qu'il prévoit 70 ans pour la Cour de cassation et 65 ans pour les autres juges.

Un Commissaire s'oppose à cet amendement parce que :

1. Son adoption entraînerait, immédiatement dès la promulgation de l'article nouveau, la mise à la retraite de tous les juges de 65 ans et plus, c'est-à-dire un grand vide dans les cours et tribunaux;

2. Il ne convient pas de ligoter le législateur dans sa libre appréciation des limites d'âge, à décider dans l'avenir, selon les nécessités;

3. Concernant l'argument de « la saisine de la préconstituante » avancé dans la justification, il y a été répondu déjà par le Ministre et des Commissaires.

Un Commissaire réplique au préopinant que si sur « la saisine » il est bien d'accord que le Constituant ne peut être lié par les avis des préconstituants, par contre le Constituant ne peut sortir de la déclaration et la dépasser, ce qui est le cas avec le texte du projet.

Il ne s'émeut pas de l'argument que le législateur serait ligoté par un texte trop précis, car la Constitution fourmille de précisions qui lient le législateur ou le pouvoir exécutif.

Il confirme toutefois son désaccord sur les positions prises par la magistrature sur le fond du problème.

Un Commissaire estime que l'amendement mélange les problèmes de la limite d'âge d'une part et de la pension d'éméritat.

D'autre part, il estime que les mots « sont admis à l'éméritat » ne suffisent pas à couvrir l'objectif visé par le projet.

L'auteur de l'amendement estime fondée l'objection d'un intervenant précédent concernant l'effet immédiat et impraticable de la réduction de la limite d'âge à 65 ans.

Il dépose un sous-amendement insérant les mots « au plus tôt » avant les termes « ... lorsqu'ils ont atteint l'âge de 65 ans ou de 70 ans... ».

Een lid vraagt wat dit amendement toevoegt aan artikel 383 van het Gerechtelijk Wetboek.

De indiener van het amendement antwoordt dat dit de wetgever zou verhinderen de leeftijdsgrens lager te stellen dan 70 jaar voor het Hof van Cassatie en 65 jaar voor de andere rechters.

Het amendement, zoals gesubamendeerd, wordt in stemming gebracht en verworpen met 15 tegen 2 stemmen.

Het tweede (subsidiar) amendement luidt als volgt :

« In de voorgestelde nieuwe volzin de woorden « Zij worden op rust gesteld » te vervangen door de woorden « Zij houden op hun ambt uit te oefenen. »

Verantwoording

De tekst die door de Kamer is aangenomen, druist in tegen de traditie en is in strijd met artikel 100, eerste lid, dat niet aan herziening onderworpen is.

De indiener verklaart dat dit een formeel amendement is, dat beter aansluit bij het tegenwoordige beginsel van « benoeming voor het leven ».

Verscheidene sprekers merken op dat de twee versies dezelfde strekking hebben en dat het Gerechtelijk Wetboek in artikel 383 de twee uitdrukkingen cumulatief gebruikt : « De magistraten van de rechterlijke orde houden op hun ambt uit te oefenen en worden in ruste gesteld... » Het is wel in die zin dat de Commissie de tekst van het ontwerp opvat.

Het amendement wordt in stemming gebracht en verworpen met 15 tegen 2 stemmen, bij 1 onthouding.

*
**

Het enig artikel van het ontwerp wordt aangenomen met 17 stemmen tegen 1 stem.

Dit verslag is goedgekeurd met bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

De Verslaggever,
P. de STEXHE.

De Voorzitter,
E. LEEMANS.

Un Commissaire demande ce que cet amendement ajoute à l'article 383 du Code judiciaire.

L'auteur de l'amendement lui répond que cela empêcherait le législateur de descendre en dessous de 70 ans pour la Cour de Cassation et de 65 ans pour les autres juges.

L'amendement tel que sous-amendé est mis aux voix et rejeté par 15 voix contre 2.

Le deuxième amendement (subsidaire au premier) est libellé comme suit :

« Dans la phrase nouvelle proposée, remplacer les mots « Ils sont mis à la retraite » par les mots « Ils cessent d'exercer leurs fonctions. »

Justification

Le texte voté par la Chambre est contraire à la tradition et contredit l'alinéa premier de l'article 100 qui n'est pas soumis à révision.

L'auteur explique qu'il s'agit d'un amendement de forme qui reprend mieux la situation actuelle du principe de la « nomination à vie ».

Divers intervenants soulignent que les deux formules ont la même portée : le Code judiciaire, article 383, utilisant cumulativement les deux : « les magistrats de l'ordre judiciaire cessent d'exercer leurs fonctions et sont admis à la retraite... » C'est bien ce sens que la Commission donne au texte du projet.

Mis aux voix, l'amendement est rejeté par 15 voix contre 2 et 1 abstention.

*
**

L'article unique du projet, mis aux voix, est adopté par 17 voix contre 1.

Le présent rapport est approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

Le Rapporteur,
P. de STEXHE.

Le Président,
E. LEEMANS.