

(N<sup>o</sup> 117.)

## BELGISCHE SENAAT

VERGADERING VAN 16 JUNI 1932

**Verslag uit naam van de Vereenigde Commissiën van Justitie en van Koloniën, belast met het onderzoek van het wetsontwerp op de benoeming van gewezen koloniale magistraten in de magistratuur van het Moederland.**

*(Zie de n<sup>rs</sup> 5) (zitting 1927-1928) en 93 (zitting 1931-1932) van den Senaat.)*

Aanwezig : de heeren DU BOST en VOLCKAERT, voorzitters; AERBEYDT, ASOU, DE CLERCQ, LAFONTAINE ; LEYNIERS en LIGY, verslaggevers.

MEVROUW, MIJNE HEEREN

Op 1 Februari 1928 diende de Regeering bij den Senaat een wetsontwerp in om aan degenen die, gedurende een bepaald aantal jaren in de Kolonie rechterlijke, administratieve of territoriale ambten hadden bekleed, plaatsen voor te behouden van rechter, van ondervoorzitter, van voorzitter in een rechtbank en van raadsheer bij een der Hoven van Beroep van het Moederland.

Volgens artikel 2 van het ontwerp, zouden ten minste twintig plaatsen van rechter, van ondervoorzitter of van voorzitter in een rechtbank moeten worden voorbehouden aan magistraten uit Congo, en wel : elf in het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Brussel, vijf in het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Luik en vier in het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Gent.

En, naar luid van artikel 4, zouden er onder de voorzitters en raadsheeren bij de hoven van beroep, vier magistraten moeten zijn die, in de Kolonie, rechterlijke, administratieve of territoriale ambten hebben waargenomen.

### I. — DOEL VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp beoogt aansluiting van de koloniale magistratuur met die in het Moederland. Inderdaad, tot nog toe vormen de magistraten, die rechterlijke ambten in Congo bekleeden, en de leden van de hoven en rechtbanken in België, in Europa twee duidelijk afgescheiden korpsen, zonder enig verband, zonder zelfs dat voorzien zij dat de uitoefening van een magistratuur in de Kolonie een titel zij voor een benoeming bij de Hoven en Rechtbanken in het Moederland. Op het stuk van aanwerving van koloniale magistraten is de zaak van belang en terecht tracht men een bevordering in het Moederland voor te behouden voor degenen die in de Kolonie uitblonken door hun schranderheid en hun iever bij het vervullen van hun ambt.

### MOEILIKHEDEN VAN HET VRAAGSTUK.

Het vraagstuk is even ingewikkeld als moeilijk.

Zoo, inderdaad, voor de magistraten van het Parket in al de graden der hierarchie, evenals voor de rechters en de Rechtbanken van eersten aanleg en

voor de vrederechters, 's Konings keuze krachtens artikel 101 en artikel 99 paragraaf 1 van de Grondwet, in alle vrijheid wordt uitgeoefend tusschen al degenen die voldoen aan de vereischten van nationaliteit en bekwaamheid, voorzien bij de wetten op de rechterlijke inrichting, toch is dit niet meer het geval ten aanzien van de ondervoorzitters en de voorzitters in de Rechtbanken van eersten aanleg en van de raadsheeren bij de Hoven van beroep en van verbreking.

Voor deze categorieën hogere magistraten wordt de keuze van het Staatshoofd uitdrukkelijk beperkt bij artikel 99, paragraaf 1, van de Grondwet. Het mag enkel een van beide kandidaten benoemen, voorgedragen hetzij door een der drie Hoven van Beroep, hetzij door een der negen provinciale raden van het Rijk. In zooverre dat, zoo de voordrachten op de eene en de andere lijst dezelfde zijn, de Koning tusschen slechts twee namen de keuze heeft; zijn recht van benoeming kan hij ten hoogste tegenover vier kandidaten uitoefenen.

Voor het Hof van Verbreking draagt artikel 99, paragraaf 3, aan den Senaat eenerzijds, aan het Hof van verbreking anderzijds, de zorg over de kandidaten voor te dragen twee door elk korps. De eerste voorzitters en de kamervoorzitters worden niet door den Koning benoemd, doch door elk der Hoven gekozen, onder de raadsheeren die daarvan deel uitmaken (art. 99, slotparagraaf).

Gelet op deze voorschriften die een volledige onafhankelijkheid van de rechterlijke macht tegenover de overige machten beoogen, en voor iedereen gelden, vraagt men zich af hoe men aan de magistraten uit de Kolonie een bevordering in de hooge magistratuur van het Moederland kan waarborgen.

Voor de ambtenaren van het Parket, evenals voor de rechters, is er geen enkel bezwaar van grondwettelijken aard. Den Belgischen wetgever staat het vrij, naar believen, de voorwaarden van toelating te wijzigen tot de hogere ambten voorzien door de wetten op de rechterlijke inrichting. Doch voor de ondervoorzitters en de voorzitters in de rechtbanken, de raadsheeren bij de Hoven van beroep en bij het Opperste Gerechtshof, moet men nagaan hoe de verzuchtingen van de koloniale magistraten in overeenstemming kunnen worden gebracht met de voorschriften van artikel 88 der Grondwet, waarop wij hooger doelden.

Wij mogen het niet vergeten.

Niets ware gemakkelijker dan de wetten op de rechterlijke inrichting te wijzigen, en onder meer de wet van 18 Juni 1869, zoodanig dat daarin zou worden bepaald onder welke voorwaarden van uitoefeningsduur eener bepaalde betrekking in Congo, de magistraten uit de Kolonie door den Senaat, door de Hoven of door de Provinciale Raden zouden kunnen worden voorgedragen als kandidaten voor 's Konings keuze.

Dit geschiedt reeds in de artikelen 1 en 3 van het ontwerp.

Maar hoe den Senaat, de Provinciale Raden, het Hof van verbreking, de Hoven van beroep *verplichten* voor sommige plaatsen magistraten uit de Kolonie voor te dragen op voorhand in den schoot van elk dezer rechtscolleges aangewezen?

De Grondwetgever — dit moet hier worden onderstreept want het is van hoofdzakelijk belang — heeft voor de voordracht der kandidaten aan de daarmede belaste korpsen alle vrijheid willen laten.

De Wetgevende Macht heeft gewis het recht en den plicht van degenen die een candidatuur aanvragen algemeene vereischten te vergen, die dezelfde voor allen zijn. Dit geschiedt in de artikelen 17, 18, 69, 123 der wet van 18 Juni 1869

op de rechterlijke inrichting, wat betreft leeftijd, bekwaamheid, duur van vroegere betrekkingen of ambten.

Doch geen enkele beperking werd aangenomen voor de keuze der Hoven.

Dit laat de Grondwet niet toe.

### 3. — ONTWERP VAN DE EXTRA-PARLEMENTAIRE COMMISSIE.

Gelet op de bezwaren die het vraagstuk rijzen doet, droeg de Regeering, op 10 Januari 1927, aan een Commissie de zorg op het vraagstuk in te studeeren. Het verslag van de Commissie is gevoegd bij de Memorie van Toelichting van het wetsontwerp (*Stuk n<sup>r</sup> 59*, zitting 1927-1928, blz. 3 tot 6). Het besluit tot de aanneming van de volgende twee maatregelen (blz. 3 *in fine* en 4 links) :

a) In de rechtbanken van eersten aanleg zouden twintig zetels van zittende magistraten (evenredig verdeeld over de rechtsgebieden van de drie Hoven van Beroep) voorbehouden worden aan de magistraten die in Afrika gedurende vijftien jaar hebben gediend, waarvan ten minste zes in de eigenlijke magistratuur;

b) In de Hoven van Beroep, zou een bijzondere reeks van zes nieuwe zetels worden opgericht uitsluitend voorbehouden aan de magistraten die, tijdens een lange koloniale loopbaan, hooge rechterlijke ambten hebben bekleed.

Op die voorstellen ging de Regeering niet in. Zij verwierp de bijzondere reeks van boventallige zetels en stelde voor, zooals hooger werd gezegd :

a) Dat, onder de rechters, ondervoorzitters en voorzitters in de rechtbanken van eersten aanleg, twintig hunner zouden worden gekozen onder de ambtenaren van de Kolonie die aldaar rechterlijke, administratieve of territoriale betrekkingen hebben waargenomen gedurende vijftien jaren werkelijken dienst, waarvan ten minste zes in de beroepsmagistratuur (art. 2, § § 2 en 3);

b) Dat vijf raadsheeren bij de Hoven van Beroep zouden worden gekozen onder de ambtenaren van de Kolonie, die aldaar, onder meer, rechterlijke, administratieve of territoriale betrekkingen hebben waargenomen gedurende ten minste achttien jaren werkelijken dienst, waarvan twee of vier jaar in hogere ambten (art. 4, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>).

In beide gevallen zouden de door de Hoven van Beroep of door de Provinciale Raden voor te dragen magistraten (art. 5 van het ontwerp) moeten voorkomen op een lijst opgemaakt door een Commissie samengesteld uit de eerste voorzitters van het Hof van Verbreking en van de Hoven van Beroep, en van twee afgevaardigden van den Minister van Koloniën.

Wij staan hier verre van de volstreekte vrijheid candidaten voor te dragen, in den geest van artikel 99 der Grondwet.

### 4. — VERZET VANWEGE DE HOOGERE MAGISTRATUUR.

Pas was het ontwerp verschenen of protest liet zich hooren.

In zijn openingsrede voor het Hof van Verbreking, op 15 September 1928 gehouden, deed Procureur Generaal Paul Leclercq de volgende ernstige bezwaren gelden :

« Een der voornaamste waarborgen van de onafhankelijkheid der rechterlijke macht is de opvallende en in 1830 eenige wijze van benoeming van al de rechters die geen vrederechters of rechters in de Rechtbanken van eersten aanleg zijn; zij mag alleen geschieden door den Koning onder de candidaten voorge-

dragen eenerzijds door de Hoven van Beroep of van Verbreking, anderzijds door een verkozen korps, Provincialen Raad of Senaat; slechts met tegenzin werd aan de Uitvoerende Macht het recht toegekend de rechters in eersten aanleg of de vrederechters anders dan op voordracht te benoemen; men had zelfs de verkiezing van de vrederechters voorgesteld.

» Dit stelsel van benoeming van rechters die geen rechters in eersten aanleg of vrederechters zijn, is een van de meest volmaakte die men zich kan voorstellen.

» . . . . .  
 » De voordracht door de verkozen korpsen en de rechterlijke korpsen werd voorgeschreven om de onafhankelijkheid van den rechter tegenover de Uitvoerende Macht te vrijwaren. De wet bepaalt alleen de vereischten van persoonlijke bekwaamheid die door den candidaat moeten worden vereenigd; het zijn de eenige die door haar mogen worden voorgeschreven; zoodra een man die bezit, hebben het verkozen korps en het rechterlijk korps het vermogen hem voor te dragen, zelfs al zou hij geen rechter zijn, al zou hij advocaat zijn of zelfs zonder advocaat te zijn, mits te voldoen aan de bij de wet gestelde vereischten (wet van 18 Juni 1869, art. 69). Zonder de Grondwet te schenden zou de wet niet kunnen voorschrijven dat de candidaat eerst door de Uitvoerende Macht moet worden aangenomen, dit ware daaraan onrechtstreeks een recht terugschenden dat de Grondwet heeft willen weigeren.

» . . . . .  
 » Volgens het ontwerp op de benoeming van gewezen koloniale magistraten in de magistratuur van het Moederland, zullen de Hoven van Beroep een zeker aantal gewezen koloniale magistraten moeten tellen (art. 4); het zal dus niet meer volstaan, zoo de wet aangenomen wordt, dat de candidaten, door de verkozen korpsen en door de Hoven ter keuze van het uitvoerend gezag voorgedragen, aan de persoonlijke vereischten van bekwaamheid voldoen; voor een deel hunner althans, is voorafgaande erkenning door de uitvoerende macht noodzakelijk; zij zal hen tot koloniale magistraten moeten hebben benoemd. Nooit evenwel had men er aan gedacht aan de Hoven en aan de verkozen korpsen voor te schrijven hunne candidaten onder de rechters in het Moederland te kiezen; dit zou hen inderdaad hebben verplicht te kiezen onder de personen door de Uitvoerende Macht aangewezen; de toestand blijft onveranderd, al kome de rechter uit de Kolonie of uit het Moederland. »

#### 5. — ONDERZOEK IN DE COMMISSIE.

Na van deze documenten te hebben kennis genomen, heeft de Commissie van Justitie verschillende vergaderingen gewijd aan het onderzoek van het ontwerp en, van stonden aan, werd de ongrondwettelijkheid door verschillende leden opgeworpen en breedvoering onderzocht. De Eerste Minister, Minister van Koloniën, heeft de vergadering van 12 December 1928 wel willen bijwonen en heeft daarop uiteengezet dat de opwerping afgeleid uit artikel 99 der Grondwet, en gemaakt in den schoot der Commissie belast met het onderzoek van het vraagstuk, aldaar werd van de hand gewezen, dat de grondwettelijke beginselen van de benoeming door den Koning en de voordrachten door de Hoven van Beroep en door de Provinciale Raden volledig werden gevrijwaard; dat, alleen, werden voorzien de bepalingen der wet op de rechterlijke inrichting, die de wetgever gewis naar believen vermag te wijzigen; dat het ontwerp noodig is om aan de Kolonie een degelijke magistratuur te bezorgen en dat hij wel

hoopte dat de Senaat het zou goedkeuren. De Regeering heeft overigens aan de Commissie van hare meening in de volgende nota doen blijken :

« Men mag niet vergeten dat het wetsontwerp werd voorbereid door een Commissie aangesteld bij Koninklijk Besluit van 10 Januari 1927. Deze Commissie was voorgezeten door den heer Servais, Procureur-Generaal bij het Hof van Beroep te Brussel en telde als leden :

- » Den heer Cornil, Procureur des Konings;
- » Den heer Waleffe, Raadsheer bij het Hof te Luik;
- » Den heer Speyer, Hoogleeraar aan de Universiteit te Brussel;
- » Den heer Gohr, Secretaris-generaal bij het Ministerie van Koloniën;
- » Ridder Ernst de Bunswyck, Secretaris-generaal bij het Ministerie van Justitie;
- » Den heer Dupriez, Hoogleeraar aan de Universiteit te Leuven;
- » Den heer Lambin, Directeur-generaal bij het Ministerie van Koloniën;
- » Den heer Charles, rechtskundig adviseur, gewezen Substituut van den Procureur-generaal;
- » Den heer Vandamme, advocaat;
- » Den heer Vaneecke, Hoogleeraar aan de Universiteit te Leuven.

» De ongrondwettelijkheid kan niet worden afgeleid uit artikel 70 der wet op de rechterlijke inrichting, die de uitoefening regelt van het recht van voordracht voor de plaatsen van raadsheer bij de Hoven van Beroep voorbehouden bij artikel 99 der Grondwet aan de Hoven van Beroep en aan de Provinciale Raden; de wet op de rechterlijke inrichting is niet van grondwettelijken aard, het is een gewone wet lijk al de overige, en kan door den wetgever worden gewijzigd.

» De opwerping van ongrondwettelijkheid kan alleen voortvloeien uit de bepalingen van de Grondwet zelf die aan den Koning het recht voorbehoudt van benoeming tot de rechterlijke ambten, recht waarvan de Grondwet niet de minste beperking voorziet ten aanzien van de vrederechters en de rechters in de rechtbanken, en dat zij beperkt, binnen de grenzen der voordrachten, ten aanzien van de ambten van ondervoorzitter, van voorzitter der rechtbanken en van raadsheer bij de Hoven van Beroep en bij het Hof van Verbreking.

» Daar het wetsontwerp op de benoeming van de gewezen koloniale magistraten in de magistratuur van het Moederland, aan de gewezen koloniale magistraten een zeker aantal plaatsen in de Belgische magistratuur voorbehoudt, zoo schijnt de opwerping van ongrondwettelijkheid afgeleid te zijn van het feit dat, door de beperking van 's Konings keuze, het ontwerp inbreuk zou maken op deze voorrechten en bij gevolg ongrondwettelijk zijn.

» Deze opwerping, waarover de Commissie belast met de voorbereiding van het ontwerp uitspraak moest doen, heeft geen enkel harer leden afgeschrikt; de Grondwet bepaalt er zich bij aan den Koning het recht van benoeming voor te behouden. Zij laat aan den gewonen wetgever de zorg te bepalen welke de vereischten van toelaatbaarheid tot deze ambten zijn. Dat heeft de wet op de rechterlijke inrichting dan ook gedaan en dat doet, voor een zeker aantal plaatsen, het onderhavige wetsontwerp dat, aan de bij de wet van 1869 voorgescreven vereischten, dit toevoegt van de uitoefening van rechterlijke ambten in Congo gedurende een zeker aantal jaren.

» Dat is trouwens de toepassing van een algemeen beginsel. Zooals Errera het doet opmerken in zijn leerboek van Staatsrecht (2<sup>e</sup> uitgave, 1918, n<sup>r</sup> 136) : « Niets verzet er zich tegen dat vereischten van toelaatbaarheid door de wet worden opgelegd aan de uitvoerende macht, dat is zelfs regel ».

» De opwerping van ongrondwettelijkheid zou dus pas rijzen zoo bleek dat misbruik wordt gemaakt van dit recht van den wetgever, dat wil zeggen zoo deze, om in buitenmatige omstandigheden het recht van den Koning te vernietigen of te beperken, zulke vereischten oplegde dat het recht van den Koning practisch denkbeeldig werd. Niets dergelijks is in het ontwerp te vinden : voor de ambten van rechter heeft de Koning de keuze tusschen talrijke kandidaten magistraten of gewezen magistraten uit de Kolonie ; voor de ambten van onder-voorzitter, voorzitter van rechtbanken en raadsheeren bij de Hoven van Beroep, zal hij ten minste altijd, evenals voor deze plaatsen, krachtens de geldende wetgeving, de keuze hebben tusschen twee kandidaten, zoo de Provinciale Raden en de Hoven van Beroep dezelfde personen voordragen ; zijn keuze gaat tusschen vier kandidaten zoo de voordrachten verschillen. »

De geachte Voorzitter der Commissie — waarvan al de leden het aftreden betreuen — de heer Alexandre Braun, had aan den Eersten Voorzitter van het Hof van Beroep te Brussel zijn advies gevraagd over het vraagpunt van grondwettelijk recht dat voor de Senaatcommissie was opgerezen. De geachte heer Joly deed hem de eer aan de volgende beschouwingen mede te deelen :

« De artikelen 4, 5<sup>e</sup> en 7 van het wetsontwerp behouden in de Hoven van Beroep plaatsen voor aan degenen die in de Kolonie ambten hebben waargenomen gedurende achttien jaar, waarvan twee of vier in rechterlijke ambten ; de Hoven van Beroep zouden verplicht zijn voor deze plaatsen enkel kandidaten voor te dragen die aan deze vereischten voldoen en vermeld staan op een lijst opgemaakt door een Commissie.

» Evenwel bepaalt artikel 99 der Grondwet dat de raadsheeren in de Hoven van Beroep door den Koning benoemd worden uit twee lijsten van twee kandidaten, de eene door die Hoven, de andere door de Provinciale Raden voorgedragen, wat natuurlijk de vrijheid bij de keuze der voor te dragen kandidaten in zich sluit. Het is overigens in dezen zin dat dit artikel steeds werd verklaard. De Minister van Justitie zelf, in antwoord op een vraag van Senator Deswarte, heeft erkend dat dit recht volstrekt en soeverein was (*Bulletijn* n<sup>r</sup> 7, 5 Januari 1928, blz. 66). In 1849 drukte de Minister van Justitie dezelfde meening uit wanneer, sprekende over het recht van voordracht dat artikel 99 toekende aan de Hoven en aan de Provinciale Raden, hij zegde : « hunne keuze is onbeperkt » (Senaat, Vergadering van 12 Juni 1849. *Handel.*, 1849, blz. 350). Gewis heeft de wet van 18 Juni 1869 op de rechterlijke inrichting de uitoefening van dit recht geregeld met zekeren leeftijd, zekere studiën en een zekere ervaring te eischen, doch deze regeling geschiedde op een objectieve wijze, die de voordragende korpsen vrijlaat hun keuze te doen onder al de mannen van de wet in het Rijk.

» Het Hof van Beroep te Brussel heeft zich overigens steeds veeleischender getoond dan de wet voorzag ; nooit heeft het een candidaat voorgedragen die jonger dan vijf en dertig jaar was en minder dan elf jaar rechterlijke praktijk telde, doch het heeft vrij gebruik gemaakt van het recht door de Grondwet toegekend met zijne kandidaten vaak te kiezen buiten de provincie die recht van voordracht had, soms buiten het rechtsgebied, zooals de heer Gombault, Procureur des Konings te Kortrijk, en zelfs in de balie, zooals destijds

de heer Jamar, die eerste voorzitter is geworden. Deze vrijheid zou worden aan banden gelegd zoo de voorgestelde bepaling werd aangenomen. Terwijl de Grondwet de Uitvoerende Macht verplicht te kiezen tusschen candidaten die haar werden voorgedragen door bedoelde korpsen, zullen deze korpsen voortaan verplicht worden hunne candidaten te kiezen onder de personen die door de Uitvoerende Macht werden aangewezen. Het zal voor sommige plaatsen verboden zijn de keuze te laten vallen op een Belgisch magistraat of op een lid van een der Belgische balies. Er zal zelfs een schiftingscommissie bestaan waarvan zullen lid zijn de eerste voorzitters van het Hof van Verbreking, die geen enkel grondwettelijk recht heeft tusschenbeide te komen in deze verkiezingen, de drie eerste voorzitters van de Hoven van beroep die regelmatig voor elke voordracht slechts een stemrecht hebben dat gelijk is aan dit van al hunne collega's, en twee vertegenwoordigers van den Minister van Koloniën die niets met deze voordrachten te maken heeft. Deze laatste zal feitelijk in de Commissie de lakens uitdeelen, vermits, volgens het ontwerp, geen afwijzing mogelijk is dan met een meerderheid van vier stemmen. Van het oogenblik dat deze lijst vier namen zal vermelden, zullen alleen daaronder door elk korps, de twee candidaten kunnen worden gekozen voor de voorbehouden plaatsen. Dat heet de Commissie, niet zonder ironie, artikel 99 van de Grondwet streng eerbiedigen met aan de Hoven van Beroep en aan de Provinciale Raden een werkelijke vrijheid te laten.

» Wij achten integendeel dat deze bepaling inbreuk zou maken op deze vrijheid en in strijd zou zijn met de Grondwet omdat zij bijna elk recht van te kiezen aan de voordragende korpsen zou ontnemen. Het zou volstaan dit stelsel ietwat uit te breiden, met op dezelfde wijze het recht van voordracht af te bakenen voor de plaatsen die aan de Belgische magistratuur toekomen, en onder meer met enkel toe te laten de candidaten te kiezen op een lijst door de Uitvoerende Macht opgemaakt, om het recht te doen verdwijnen dat de grondwetgever ingesteld heeft om de onafhankelijkheid van de Rechterlijke Macht tegenover de Uitvoerende Macht te vrijwaren. »

Tot staving van die beschouwingen bracht een lid een precedent in herinnering waarvan niemand het belang ontkennen zal :

Bij de behandelingen die, in 1832, aan de stemming over de eerste wet op de rechterlijke inrichting voorafgingen, meende de geachte heer Devaux het stelsel van deze wet te moeten gispen, volgens hetwelk, weliswaar, geen enkele zetel aan een bepaalde provincie behoorde, zoodat, vooreerst, de Provinciale Raad niet gehouden was als candidaten personen voor te dragen uit de provincie waartoe de te vervangen magistraat behoorde, en dat, vervolgens, de Koning, in den opengevallen zetel, een candidaat kon benoemen die door het Hof mocht aangewezen zijn, ongeacht zijn oorsprong.

De heer Mathieu Leclercq die, wegens zijn uitnemende deelneming aan de werkzaamheden van het Nationaal Congres, bij uitstek aangewezen was om den zin van artikel 99 der Grondwet toe te lichten, antwoordde tot den heer Devaux :

« Het komt mij voor dat de vorige spreker in een heel anderen geest heeft geredeneerd dan dien van artikel 99 der Grondwet. Uit zijn redeneering zou men kunnen afleiden dat de Grondwet voor doel heeft het rechtsbeleid bij wijze van vertegenwoordiging te regelen; dit is evenwel niet de geest van de Grondwet. De eerste gedachte van het Congres en van de Middenafdeeling was geweest door de rechterlijke korpsen zelf de voordrachten te laten doen ;

men beschouwde hen als daartoe het best bekwaam. Na rijpere overweging evenwel, heeft men gevreesd voor nepotisme, heeft men gemeend dat zoo een rechtbank niet deugde, hare voordrachten slecht zouden zijn en om aan dit mogelijk euvel tegemoet te komen, heeft men aan den Senaat en aan de Provinciale Raden het recht toegekend kandidaten voor te dragen. Daaruit volgt dat men de benoeming niet derwijze moet verdeelen dat steeds dezelfde provincie hetzelfde getal raadsheeren zou hebben. » (*Pasinomie*, 3<sup>e</sup> serie, Boek II, blz. 479, nota 5.)

Zoo de grondwetgever zelfs niet gewild heeft dat de voordrachten door de Hoven of door de provinciale raden beperkt zouden worden tot kandidaten behorende tot het rechtsgebied van het Hof of tot de bevolking der provincie, hoe kan men zich dan een oogenblik voorstellen dat deze keuze beperkt zou zijn, niet alleen tot magistraten die, in de Kolonie, rechterlijke, administratieve of territoriale ambten hebben waargenomen, maar zelfs tot enkele magistraten voorkomende op een lijst door een Commissie opgemaakt.

Volgens artikel 2 van het ontwerp zou de Commissie zes leden tellen : de eerste voorzitters van het Hof van Verbreking en van de drie Hoven van Beroep en twee afgevaardigden van den Minister van Koloniën. Hoe men er echter zorg voor drage dat in de samenstelling dezer Commissie de Rechterlijke Macht vertegenwoordigd zij, toch is het zeker dat zij niet in een gelijkwaardige verhouding zal komen te staan tegenover geen enkel der korpsen waaraan, alleen, door de Grondwet de opdracht werd gegeven een keuze onder de kandidaten te doen. Onder den drang der zaken zal het overigens gebeuren dat, in deze Commissie, de invloed van de Regeering overwegend zal zijn vermits alleen hare vertegenwoordigers in bezit zullen zijn van inlichtingen over de verdiensten der aspiranten-candidaat. Met dergelijk stelsel blijft men dus verre van de vrijheid van keuze die de Grondwet heeft willen toekennen zoowel aan de rechterlijke korpsen als aan sommige staatkundige vergaderingen, om op te wege tegen den invloed van de uitvoerende macht.

Het geachte lid, dat deze opwerpingen in het midden bracht, deed eveneens opmerken dat het ontwerp ingegeven schijnt door een andere bezorgdheid dan die waarop berusten de grondwettelijke bepalingen inzake de inrichting van de rechterlijke macht. Dezen hadden vooral het belang van rechtsbedeeling op het oog, terwijl het ontwerp vooral begaan is met het belang van sommige magistraten.

Zijn de verdiensten verworven in de uitoefening van de koloniale magistratuur een zeker criterium voor de bekwaamheid van den magistraat tot rechterlijke ambten in het Moederland ? Zelfs in de oogen van de indieners van het ontwerp schijnt deze vraag zeer twijfelachtig, vermits volgens het verslag, gevoegd bij de Memorie van Toelichting, het niet passen zou de Regeering te verplichten koloniale magistraten in de parketten van het Moederland te benoemen.

Geldt dat echter voor de magistraten van het Parket, dan is het even gegrond voor de rechters.

Leeren wij het oor aan de strenge doch gerechte woorden van Procureur Generaal Paul-Leclercq (hoogerbedoelde *Openingsrede*, blz. 43, lid 3 en volgende):

« Bovendien begrijpt men niet dat een wet het benoemen van deze koloniale magistraten in de Hoven zou verplichtend maken, en dit niet zou doen in de Parketten.

» De opwerping werd voorzien en weerlegd. Deze magistraten die men als raadsheeren bij de Hoven van Beroep wil opleggen, worden niet als leden van

het Parket opgelegd omdat men de meening was toegedaan dat, wegens hun niet bestendig en nauw vertrouwd zijn met de rechterlijke kringen en de plaatselijke gebruiken, zij niet bekwaam zijn leden van de parketten in hooger beroep te worden.

» Doch, zal men mij zeggen, gij moet u vergissen : de zaak is niet mogelijk. Het gaat niet op dat men zou hebben gedacht : deze of gene man is niet bekwaam lid van een Parket te zijn, omdat hij niet bestendig en nauw vertrouwd is met de rechterlijke kringen en de plaatselijke gebruiken ; hij is niettemin bekwaam raadsheer te zijn bij het Opperste Gerechtshof ! Men bewere niet dat deze meening niet opgaat. Zij werd geuit en ziehier den tekst :

» Men zal hebben opgemerkt dat het ontwerp de benoeming van koloniale » magistraten in de parketten van het Moederland niet voorziet. De Commissie » was inderdaad de meening toegedaan dat de functies van ambtenaar van het » Openbaar Ministerie een bestendig en nauw vertrouwd zijn vergden met de » rechterlijke kringen en de plaatselijke gebruiken, dat men allicht minder » gemakkelijk zou aantreffen bij magistraten die vele jaren in Congo hebben » doorgebracht (*Memorie van Toelichting*, blz. 4). » Dat wou ik juist zeggen : » Wie niet deugt voor het Parket, deugt wel voor het Hof. »

Van zijnen kant schreef de eerste voorzitter Joly tot den voorzitter der Commissie de volgende regelen die de aandacht van den Senaat vergen :

» Feitelijk dus zouden de magistraten, die men zou dienen te benoemen, gedurende meer dan achttien jaren ambten in de Kolonie moeten hebben bekleed, hunne heele kennis van de wetten zou zich tot die der Kolonie beperken, hunne gansche ervaring van menschen en zaken zou in de Kolonie zijn opgedaan en in die voorwaarden zouden zij, tegen den leeftijd van vijftig jaar, hunne intrede in het Hof van Beroep doen, om er uitspraak te doen over beroepen vonnissen gewezen in burgerlijke rechtbanken en rechtbanken van koophandel door magistraten die veel beter dan zijzelf vertrouwd zijn met de Belgische wetgeving en rechtspraak. Hoeveel zouden er onder hen zijn die, versleten door twintig jaar leven in Afrika en vervreemd door zoo langdurige gewoonten in een zoo verschillend land opgedaan, tegen hunne nieuwe taak zouden zijn opgewassen ? De Voorzitter der Commissie, procureur-generaal bij een Hof van Beroep, heeft dit zoo goed ingezien dat hij zorg heeft gedragen dat de koloniale magistraten geen toegang zouden hebben tot de parketten in het Moederland. Dit wordt gegrond op het feit dat het ambt van ambtenaar van het Openbaar Ministerie een bestendige en nauwe vertrouwdheid vergt met de rechterlijke kringen en met de plaatselijke gebruiken die men allicht bezwaarlijk zou aantreffen bij magistraten die vele jaren in Kongo hebben doorgebracht. Doch nog veel noodzakelijker is deze vertrouwdheid voor degenen die, in plaats van zich te bepalen bij het stellen van eischen of het geven van advies, arresten moeten wijzen, waarbij onwetendheid en dwaling de grootste gevolgen kunnen hebben.

Nu vooral dat de zetel in de Hoven van Beroep uit drie leden bestaat, past het dat, meer dan voorheen, er geen enkel zij dat onbekwaam weze zijn taak te vervullen en een beredeneerd oordeel kunne hebben over de vraagstukken die bij het Hof aanhangig zijn. Het ware beter de Begroting van de Kolonie te bezwaren met de kleine aanvullende uitgave die toelaten zou een behoorlijk pensioen aan de enkele koloniale magistraten uit te betalen, die het voordeel van de wet zouden kunnen genieten, in plaats van de Grondwet te verkrachten om de waarde van de Belgische magistratuur te verminderen. Dank zij haar

portefeuille kan de Kolonie overigens beschikken over een zeker aantal plaatsen van commissarissen en beheerders waarvoor gewezen hogere magistraten, door hunne vertrouwdheid met de mannen en de zaken der Kolonie, de aangewezen personen zijn. »

De voorzitter der Commissie diende dan de volgende nota in :

« Het wetsontwerp op de benoeming van gewezen koloniale magistraten in de magistratuur van het Moederland bepaalt in zijn artikel 4 dat er onder de voorzitters en raadsheeren bij de Hoven van Beroep een zeker aantal magistraten moet zijn die aan de volgende vereischten voldoen :

» 1<sup>o</sup> In de Kolonie rechterlijke, administratieve of territoriale ambten hebben uitgeoefend gedurende ten minste achttien jaren werkelijken dienst ;

» 2<sup>o</sup> Aldaar geweest te zijn hetzij voorzitter van een Hof van Beroep of procureur-generaal gedurende twee jaar werkelijken dienst, hetzij raadsheer of plaatsvervangend raadsheer bij een Hof van Beroep, lid van het Parket bij een Hof van Beroep, voorzitter van of rechter in een rechtbank van eersten aanleg of procureur des Konings gedurende ten minste vier jaren werkelijken dienst ;

» 3<sup>o</sup> Vermeld staan op een lijst opgemaakt door een Commissie bestaande uit de eerste voorzitters van het Hof van Verbreking en van de Hoven van Beroep of uit magistraten hen vervangende, en uit twee afgevaardigden van den Minister van Koloniën.

» Iedereen was het erover eens dat dit stelsel stuit op een grondigen en onoverkomelijken hinderpaal, uit hoofde van artikel 99 der Grondwet, dat de benoeming van de raadsheeren bij het Hof van Beroep afhankelijk stelt van hunne voordracht door deze Hoven en door de Provinciale Raden ; deze nieuwe bepalingen zouden op willekeurige wijze de keuze dezer korpsen beperken.

» Dit stelsel wijkt overigens af van datgene dat bedacht werd door de Bijzondere Commissie ingesteld bij Koninklijk Besluit van 10 Januari 1927 « om het vraagstuk van de versmelting van de Belgische magistratuur met de koloniale te onderzoeken ». Ook deze Commissie had niet geaarzeld de moeilijkheden te overzien die uit de toepassing van de grondwettelijke bepalingen zouden ontstaan. Doch, afziende van de gedachten eener volledige versmelting, kwam de Commissie ertoe een stelsel uit te denken dat, beide loopbanen gescheiden houdend, evenwel aan de koloniale magistraten groote kans geeft in de magistratuur van het Moederland een loopbaan te voleinden die in de Kolonie werd begonnen. Volgens haar is de oplossing te vinden in het voorbehouden van een zeker aantal zetels bij de Hoven van Beroep aan de juristen die hun vaderland hebben gediend met bij te dragen tot het grootsche koloniale werk gedurende het eerste deel van hun beroepsleven.

« Hier rijzen twee vragen :

» I. — Staat deze oplossing niet bloot aan de opwerping van ongrondwettelijkheid?

» II. — Waarom heeft de Regeering er van afgezien?

» I. — *Opwerping van ongrondwettelijkheid.* — Om daaraan tegemoet te komen ware het beter als volgt den nieuwen tekst op te stellen ter vervanging van artikel 4 van den tekst der Regeering :

« Er worden vier boventallige plaatsen van raadsheeren ten kolonialen » titel opgericht en wel : twee bij het Hof van Beroep te Brussel, een bij het » Hof van Beroep te Luik en een bij het Hof van Beroep te Gent.

- » Niemand kan tot een dezer plaatsen worden benoemd :
- » 1<sup>o</sup> Zoo hij niet doctor in de rechten is;
- » 2<sup>o</sup> Zoo hij gedurende ten minste achttien jaren werkelijken dienst in de Kolonie geen rechterlijke ambten heeft bekleed;
- » 3<sup>o</sup> Zoo hij gedurende twee jaar werkelijken dienst geen voorzitter van een Hof van Beroep of Procureur generaal is geweest;
- » 4<sup>o</sup> De bovenstaande bepalingen worden pas toepasselijk na een termijn van  $x$  jaar met « ingang van het inwerking treden dezer (deze termijn moet worden berekend volgens den vermoedelijk noodigen tijd opdat het getal candidaten, die aan de gestelde vereischten voldoen, de Hoven van Beroep en de Provinciale Raden toelaten in alle vrijheid hun keuze te doen.) »
- « Aldus gewijzigd is het ontwerp nog enkel vatbaar voor de twee volgende opwerpingen :

» De eerste, te weten, dat met sommige zetels aan een bepaald gebied toe te kennen, men de bedoeling van den grondwetgever zou miskennen. « Men mag, zoo zegde Mathieu Leclercq bij de behandeling der wet van 1832, de benoemingen niet per provincie indeelen ». Doch voorzag men in 1832 dat het de benoemingen over provincie zou verdeelen zijn, hen te verdeelen tusschen België en de Kolonie? Hoe kan men beweren dat men de bedoeling van den grondwetgever zou over het hoofd zien met rekening te houden met een bij de stemming over de wet niet de voorzienen toestand?

» De tweede opwerking slaat niet meer op het beginsel van de verdeeling der plaatsen volgens het grondgebied, doch op de vereischten gesteld voor de keuze te doen door de Hoven en door de Raden onder de candidaten voor plaatsen aan de koloniale magistratuur toegekend. Gewis zou de toegang tot de nieuwe plaatsen afhankelijk worden gesteld van andere vereischten dan die voorzien voor de vroegere plaatsen, doch de wetgever is toch vrij voor elke betrekking de vereischten van bekwaamheid te stellen die hem gepast lijken.

» In waarheid mag, onder de gestelde voorwaarden, geen enkele de vrije keuze van Hoven en Raden belemmeren. Doch hier moeten wij elkaar goed verstaan, want thans is de keuze ook niet onbeperkt. Artikel 69 der wet op de rechterlijke inrichting beperkt haar tot de candidaten die aan de volgende vereischten voldoen : a) zeven en twintig jaar oud zijn; b) doctor in de rechten zijn; c) gedurende vijf jaren de balie hebben gevolgd of een rechterlijk ambt waargenomen of in een Rijksuniversiteit hebben gedoceerd. Zoo deze keuze beperkt mocht worden, voor de candidaten voor plaatsen van raadsheer ten kolonialen titel, door het stellen van andere vereischten van bekwaamheid, zal men daaruit afleiden dat artikel 99 der Grondwet werd overtreden? Met een woord, de Grondwet heeft gewild dat de vereischten van toelaatbaarheid bij de wet zouden worden bepaald; wat zij niet heeft gewild is dat de toelaatbaarheid bovendien afhankelijk zou worden gesteld van het oordeel, uit een ander opzicht, van een derde overheid. Dat heeft zij niet kunnen bedoelen, want zij heeft het beginsel gehuldigd van de voordracht van candidaten op één trap, doch de hierboven overgeschreven tekst heeft geenszins voor gevolg één getrapte verkiezing in te voeren. Het beoogde stelsel verlaat zich alleen voor het beoordeelen van de vereischten van bekwaamheid op de bepaling van de wet, met vrije keuze te doen door de Raden en Hoven onder de candidaten die aan de vereischten voldoen; hun vrije keuze wordt *in rechten* enkel beperkt door het vereischte van de door de wet zelf gestelde voorwaarden,

*in feiten* zullen Raden en Hoven steeds vrij zijn zich te vergewissen over de waarde der aspiranten, door alle middelen, documenten en verslagen, te hunner beschikking.

II. — Waarom heeft de Regeering boven het stelsel der *boventallige plaatsen* dit verkozen van het ontwerp krachtens hetwelk niet alleen het getal, doch ook de namen der kandidaten waaronder de verkozen korpsen hun keuze kunnen doen, op beperkende wijze worden bepaald?

« Volgens de Memorie van Toelichting, zou het stelsel der Commissie met twee bezwaren gepaard gaan : eenerzijds zouden de raadsheeren ten kolonialen titel voorgedragen, niet naar behooren tot de koloniale magistratuur worden gerekend. Doch zal het beter zijn zoo zij vooraf worden verkozen, met tusschenkomst van den Minister van Koloniën? Van een anderen kant zou de samenstelling van de Hoven van Beroep niet meer op vaste wijze worden bepaald; inderdaad, het mogelijk gemis van kandidaten ten kolonialen titel kon een Hof tijdelijk berooven van het bij de wet voorzien aantal raadsheeren, en aldus storing teweeg brengen in het opmaken van de lijst en de beurtwisseling voorzien bij artikelen 193 en 194 van de wet op de rechterlijke inrichting. Zoo het stelsel van de Regeering aan dit euvel tegemoet komt, waarvan de ernst niet is bewezen, toch levert het er nog een ander op dat het heelemaal onaanneembaar maakt en waarop de heer Paul Leclercq, procureur-generaal bij het Hof van Verbreking, in de volgende bewoordingen in zijn jongste openingsrede wees :

» Volgens het wetsontwerp moeten de Hoven van Beroep een zeker aantal  
 » gewezen koloniale magistraten tellen; het zal niet meer volstaan, zoo de  
 » wet wordt aangenomen, dat de kandidaten door de Hoven en de Recht-  
 » banken aan de keuze van de Uitvoerende Macht voorgedragen, aan de noodige  
 » vereischten van bekwaamheid zouden voldoen; voor een deel hunner althans  
 » is de voorafgaande instemming vanwege de Uitvoerende Macht noodig. »

» De Procureur-generaal Paul Leclercq, in bedoelde openingsrede, evenals de Eerste Voorzitter Joly, in een nota die de Commissie van Justitie ter lezing zal krijgen, deden opmerken dat de Hoven en Raden niet meer het recht hebben hunne kandidaten te kiezen onder de leden der Balie of onder de Hoogleeraren bij de Rijksuniversiteiten. « Nooit, merkte Procureur-Generaal Leclercq  
 » op, had men gemeend aan de Hoven en verkozen korpsen te kunnen opleggen  
 » hunne kandidaten te kiezen onder de rechters in het Moederland; dit ware  
 » hen dwingen te kiezen onder personen door de Uitvoerende Macht aange-  
 » wezen; de toestand is dezelfde, de rechter kome uit de Kolonie of uit het  
 » Moederland. » Men moet doch toegeven dat de gevallen zeldzaam zijn waarin advocaten tot raadsheer bij een Hof van Beroep werden benoemd; te Brussel deed het zich vier maal sedert een eeuw voor; gebeurde het ooit buiten Brussel? Het geval van een hoogleeraar die raadsheer wordt is nog zeldzamer. Praktisch is de inbreuk op de vrijheid der Raden en Hoven, wegens het feit dat zij gedwongen mochten zijn hun kandidaten te kiezen onder rechters, omdat dezen door de Uitvoerende Macht werd benoemd, van zeer denkbeeldigen aard; zij werd veeleer beschouwd als een waarborg voor een goede keuze, bekrachtigd door een ernstige voorbereiding en een beproefde ervaring.

» Artikel 70 der wet op de rechterlijke inrichting regelt de orde van voordracht door de Provinciale Raden van de kandidaten voor de plaatsen van raadsheer. Hoe zal de orde worden geregeld voor de voordracht der kandidaten voor de vier plaatsen van raadsheer ten kolonialen titel? Dat zal de

wet moeten bepalen op zulke wijze dat rekening wordt gehouden met de vraagpunten van tijd en plaats.

» Zal het oprichten van nieuwe plaatsen niet, ten onpas, het aantal zetels bij elk onzer Hoven van Beroep doen toenemen? De stijging krachtens dewelke dit aantal normaal toeneemt, van tijdperk tot tijdperk, is toch geboden. Waarschijnlijk zal het oprichten van zetels ten kolonialen titel voorzien in behoeften van vermeerdering in verhouding tot de toeneming van het bevolkingscijfer en van het zakenaantal. »

#### 6. — RECHTVAARDIGING VAN HET ONTWERP.

Tegenover de hoogerstaande aanmerkingen hebben sommige leden der Commissie, tot staving van het Regeeringsontwerp, doen gelden wat volgt :

##### A. *Doel en nut van het ontwerp.*

In zijn hoofdbepalingen, en wel de artikelen 2 en 4, beoogt het ontwerp op 7 Februari 1928 door de Regeering bij den Senaat ter tafel gelegd, de aanwerving van keurelementen voor de koloniale magistratuur en de bevordering van het rechtsbeleid in de Kolonie.

De artikelen 1 en 3 van het ontwerp vullen de artikelen 17 en 69 der wet van 18 Juni 1869 op de rechterlijke inrichting aan. Zij stellen, wat betreft de noodige vereischten om in de magistratuur van het Moederland te worden opgenomen, de uitoefening van rechterlijke betrekkingen in de Kolonie gelijk met de uitoefening derzelfde betrekkingen in het Moederland. Beide bepalingen zijn billijk en had België in 1869 een kolonie bezeten, dan had alsdan reeds de wetgever de door het ontwerp beoogde gelijkstelling verwezenlijkt.

De artikelen 2 en 4 van het ontwerp behouden sommige zittende plaatsen in de rechtbanken van eersten aanleg en bij de Hoven van Beroep in het Moederland voor aan koloniale magistraten die op eervolle wijze gedurende lange jaren hun ambt hebben vervuld.

Liever dan de voorgestelde maatregelen door artikel 4 voorzien te treffen, werd voorgesteld het bedrag van de pensioenen der koloniale magistraten te verhoogen, zoodat dezen in België zouden kunnen leven zonder aldaar nog betrekkingen bij de magistratuur te moeten aanvragen.

Behalve dat het ingaan op dit voorstel verplichte verhooging van de pensioenen van al de koloniale ambtenaren voor gevolg zou hebben en aan de Schatkist overdreven lasten zou opleggen, blijkt het niet wenschelijk aan mannen van vijf en veertig tot vijftig jaar een bestaan te verzekeren dat hun toelaten zou werkeloos te blijven. Het bleek verkieslijk te trachten hunne diensten in het Moederland te benutten en daaraan hunne kennis en lange ervaring ten goede te doen komen.

Een andere reden pleit voor het opnemen bij de Hoven van Beroep van een zeker aantal koloniale magistraten. De wet van 15 April 1924 heeft de bevoegdheid van het Hof van Verbreking uitgebreid tot de kennisneming van de beroepen van beslissingen in hoogsten aanleg, in handels- en burgerlijke zaken, gewezen door de rechtbanken van eersten aanleg en door de Hoven van beroep in Kongo. Het is gewis nuttig, ja zelfs noodzakelijk, bij het Hof van Verbreking sommige koloniale magistraten te bezitten die vooral op de hoogte zijn van het koloniaal recht dat, op vele punten, ten zeerste met het recht in het Moederland verschilt. Het beste middel om tot dien uitslag te komen is enkele plaatsen in de Hoven van Beroep voor te behouden aan gewezen koloniale magistraten

die, later, door den normalen gang der voordrachten, tot het Hof van Verbreking toegang krijgen.

*B. Onderzoek van het ontwerp.*

De artikelen 1 en 3 lokten geen aanmerking uit. Daarentegen rezen tegen de artikelen 2, 4, 5 en 7 bezwaren van grondwettelijken aard.

Feitelijk slaan deze vooral op de artikelen 4 en 5.

Met de Provinciale Raden en de Hoven van Beroep te verplichten, zegt men, kandidaten ten kolonialen titel voor te dragen voor sommige zittende plaatsen bij de Hoven van Beroep, zou de wetgever artikel 99 van de Grondwet overtreden.

Volgens de Commissie van Justitie, heeft de Grondwetgever voor de voordracht van kandidaten « alle vrijheid » willen laten aan de met deze voordracht belaste korpsen. Niemand zal evenwel betwisten dat de Wetgevende Macht het recht heeft van de kandidaten sommige voorwaarden van leeftijd, diploma, bekwaamheid te vergen. Naar gelang deze vereischten min of meer ruim zijn, zal de vrijheid van de voordragende korpsen min of meer uitgebreid zijn. De artikelen 18 en 69 der wet op de rechterlijke inrichting zijn beslist beperkingen van de vrijheid der Provinciale Raden en der Hoven van Beroep.

Niemand heeft ooit als ongrondwettelijk beschouwd de hoogerbedoelde bepalingen der wet van 18 Juni 1869 en niemand ook heeft de Grondwet ingeroepen wanneer de wetgever de slotalinea heeft aangenomen van artikel 26 der wet van 22 April 1898 op de provinciale verkiezingen, bepaling die eens te meer de vrijheid van de Provinciale Raden beperkt.

Aangezien de wetgever aldus aan de kandidaten allerhande vereischten kan opleggen, die tevens beperkingen zijn van de vrijheid der voordragende korpsen, zoo ziet men niet in waarom het hem zou ontzegd worden te bepalen dat de toegang tot een Hof van Beroep voortaan afhankelijk zal worden gesteld van de uitoefening van rechterlijke ambten in Kongo.

De vraag van de grondwettelijkheid van het hier besproken wetsontwerp was overigens niet ontsnapt aan de leden der Commissie die met de voorbereiding was belast. Deze Commissie, die bestond uit vooraanstaande juristen, hooge magistraten, hoogleeraren, was eensgezind de meening toegedaan dat het ontwerp heel goed overeen te brengen was met de bepaling bij artikel 99 van de Grondwet. Zij was van meening dat, om dit artikel na te leven, en aan den Koning, de Hoven van Beroep en de Provinciale Raden een werkelijk vrije keuze te laten, het volstond dat deze tusschen ten minste vier kandidaten werd geoefend.

Op gevaar af van de wet of althans van artikel 4 een zuiver platonische uitslating te maken, is het niet mogelijk een grooter aantal kandidaten te vergen. Om een lijst samen te stellen van vier koloniale magistraten die achttien jaren dienst tellen, zal men waarschijnlijk nog lang moeten wachten. Voor het oogenblik zijn er geen en het ware moeilijk het tijdstip te voorzien waarop het stelsel, door de artikelen 4 en 5 van het ontwerp ingevoerd, feitelijk zal kunnen worden toegepast.

De nota opgemaakt door den Eersten Voorzitter van het Hof van Beroep te Brussel over het hier besproken ontwerp, werd medegedeeld aan Procureur-Generaal Servais, die daarop als volgt antwoordde :

« De Eerste Voorzitter meent dat dit wetsontwerp tegen de Grondwet in-

druischt, doordat het het recht van voordracht, bij artikel 99 toegekend aan het Hof van beroep en aan de Provinciale Raden beperkt.

« Dit vraagstuk is niet ontgaan aan de aandacht der Commissie door de Regeering belast met het voorbereiden van het ontwerp.

» Zij is er in haar verslag niet op ingegaan, omdat zij, na een grondig onderzoek, eensgezind overtuigd was dat omtrent de negatieve oplossing geen twijfel kon bestaan, gelet op de bepalingen van het ontwerp.

» Artikel 99 zegt enkel dat : « de raadsheeren bij de Hoven van Beroep door den Koning worden benoemd op twee lijsten voorgedragen de eene door het Hof, de andere door de Provinciale Raden.

» Geen enkele tekst in de Grondwet voorziet beperkingen voor het recht van den wetgever bij de bepaling van de vereischten van bekwaamheid voor de betrekkingen van raadsheeren bij de Hoven van Beroep.

» Van dit recht heeft hij gebruik gemaakt met in artikel 69 der wet van 18 Juni 1869 voor te schrijven dat niemand tot raadsheer bij het Hof van beroep kan worden benoemd, zoo hij geen volle dertig jaar oud is, niet doctor in de rechten is en zoo hij gedurende ten minste vijf jaar de balie niet heeft gevolgd, rechterlijke ambten heeft bekleed of aan een Rijksuniversiteit rechten heeft gedoceerd.

» De strekking van de artikelen 2 en 3 van het ontwerp door den Eersten Voorzitter besproken is alleen deze : Dit laatste vereischte, gedurende vijf jaar de balie te hebben gevolgd, rechterlijke ambten te hebben bekleed of rechten te hebben gedoceerd aan een Rijksuniversiteit, te vervangen door deze : In de Kolonie gedurende een bepaalden termijn sommige bepaalde betrekkingen te hebben bekleed, waaronder hooge rechterlijke ambten en bekwaam te worden geacht voor die van raadsheer bij een Belgisch Hof van Beroep door een Commissie samengesteld uit zes leden, den eersten voorzitter van het Hof van Verbreking, de eerste voorzitters der drie Hoven van Beroep en twee afgevaardigden der Regeering, en die enkel met een meerderheid van vier stemmen een candidaat kunnen uitsluiten.

» Nooit heeft iemand er aan gedacht dat het vergen van een candidaat voor een zetel van raadsheer, van de vroegere uitoefening van sommige ambten in België ongrondwettelijk kon zijn.

» Vergen dat deze ambten in de Kolonie werden bekleed kan het ook niet zijn.

» En is de aanvaarding door de Commissie ongrondwettelijk?

» Dat dit vereischte niet in strijd is met de letter der Grondwet, is buiten kijf, vermits hier ook geen enkele grondwettelijke tekst de macht beperkt van den wetgever voor de bepaling van de vereischten van bekwaamheid tot rechterlijke ambten.

» Er zou gewis overtreding zijn van den geest der Grondwet, zoo de aanvaarding afhankelijk werd gesteld van de willekeur der Regeering; dan, inderdaad, zou zij zich onrechtstreeks het recht van keuze toeëigenen dat de Grondwet voorbehoudt voor de Hoven van Beroep en voor de Provinciale Raden.

» Dit is niet het geval met het stelsel van het ontwerp, vermits in de aanvaardingscommissie, zooals zij is ingericht, de onafzetbare magistraten de meerderheid vormen. »

» Deze overhand kon allicht en zonder bezwaar, naar mijn meening, omgezet worden in volstrekt recht van beslissing, hetzij met aan de afgevaardigden

der Regeering alleen raadgevende stem toe te kennen doordat de vereischte meerderheid op drie stemmen zou worden herleid, hetzij met op één het aantal afgevaardigden der Regeering te brengen, mits behoud van de meerderheid van vier stemmen. »

#### 7. — OVERGANGSVOORSTEL.

Gelet op zoo uiteenlopende meeningen, uitgaande van personen waarvan niemand de wetenschap, de ervaring en het gezag zal loochenen, stelt een lid der Commissie een overgangsmaatregel voor die, zonder voorloopig het ernstige bezwaar van ongrondwettelijkheid uit den weg te ruimen, een stap vooruit ware op den door het ontwerp aangegeven weg.

Er was geen verzet tegen de gedachte de bepalingen der wet van 1869 te wijzigen in zooverre zij de magistratuur in België toegankelijk stellen voor de Belgen alleen, die, in het Moederland, als advocaten hebben gepraktiseerd, rechtswetenschap hebben gedoceerd, of rechterlijke ambten hebben vervuld. Ieder was de meening toegedaan dat deze belemmeringen voor de koloniale magistraten, die betrekkingen aanvragen van ambtenaar bij het Parket, rechter, voorzitter, raadsheer, zoowel bij de rechtbanken als de Hoven van Beroep van het Moederland, zouden dienen te verdwijnen. Dit wordt door de artikelen 1 en 3 van het ontwerp beoogd: zij zouden dus moeten worden aangevuld.

Gaat men op deze wijzigingen in, dan kon de Koning bij de Hoven en Rechtbanken van het Moederland zoodanige magistraten benoemen die het Hem behagen mocht aan te duiden: het zou het Hoofd van den Staat eveneens vrij staan als rechter in onze provinciën magistraten te benoemen die gedurende een bepaalden tijd rechterlijke ambten in de Kolonie hebben bekleed. Eveneens, zouden de lichamen door de Grondwet belast met het voordragen van candidaten voor de ambten van voorzitter van een rechtbank of van raadsheer bij een Hof van Beroep, voor hun voordrachten niet meer uitsluitend gebonden zijn aan de personen, die in het land de ambten, opgesomd door de wet van 1869, hebben vervuld.

Voorloopig zou men niet verder gaan. Voor de ambten afhangende van het recht van voordracht der Hoven en der lichamen, waaraan de Grondwet de opdracht daartoe geeft, zou men wachten tot de openbare meening zich nader heeft uitgesproken over de kwestie.

Zou het overigens niet vanzelfsprekend zijn dat men, om de voordrachten geschikt te maken, alvorens deze te vragen aan de overheden die geroepen zijn om ze te doen, hun de gelegenheid geve de candidaten te kennen en dezer verdiensten na te gaan?

Welnu, buiten de Regeering die over bijzondere middelen van navorsching beschikt, hoe kan men in België zich vergewissen over de persoonlijkheid der candidaten die in Kongo ambten bekleeden en onder hen, naar geweten, een oordeelkundige keuze doen? Is het niet noodzakelijk dat de magistraten uit de Kolonie, die plaatsen aanvragen van Voorzitter eener Rechtbank of van Raadsheer in België, aldaar eerst een verblijf zouden doormaken, waaruit hunne hoedanigheden mochten blijken?

Dat is te meer noodzakelijk daar, tot nog toe, de waarde der magistraten in Kongo aan de hoogere overheid geen groot vertrouwen schijnt in te boezemen.

Ziehier inderdaad de beteekenisvolle regelen die voorkomen in het jaarverslag

op 13 October 1930, door den Minister van Koloniën bij de Kamers ter tafel gelegd, over het bestuur van Kongo gedurende het jaar 1929. Bladzijde 63, rechts, staat er wat volgt :

« Gerechtsdienst. Algemeene aanmerkingen.

» De magistratuur doorworstelt nog steeds een crisis in haar getalsterkte, meestal gekenmerkt door het gemis van personeel, *doch vooral door het gemis van hoedanigheid ; de verhouding onervaren magistraten is al te groot* en de goede gang der zaken lijdt daaronder des te meer daar zeer kiesche opdrachten zich in de jongste jaren kwamen voegen bij de verplichtingen van de parketten. »

Volgens de meening van het geachte lid dat deze opmerkingen maakte, zou het hiernavolgende ontwerp aan deze gedachten beantwoorden en na eenige jaren ervaring, naar gelang de omstandigheden, aangevuld of gewijzigd kunnen worden zooals noodig zou zijn gebleken.

#### EERSTE ARTIKEL (eerste artikel van het ontwerp).

Artikel 17 van de wet op de rechterlijke inrichting van 18 Juni 1869 luidt als volgt :

« Niemand kan benoemd worden tot rechter, plaatsvervangend rechter of procureur des Konings zoo hij niet ten volle vijf en twintig jaar oud is, zoo hij niet doctor in de rechten is of zoo hij niet, in België of in de Kolonie, rechterlijke ambten heeft vervuld of de balie gevolgd, of bij een Rijksuniversiteit rechtswetenschap heeft gedoceerd gedurende ten minste twee jaar.

» Niemand kan worden benoemd tot substituut van den procureur des Konings zoo hij niet ten volle een en twintig jaar oud is, zoo hij niet doctor in de rechten is of zoo hij niet, in België of in de Kolonie, rechterlijke ambten heeft vervuld of de balie gevolgd, of bij een Rijksuniversiteit rechtswetenschap heeft gedoceerd gedurende ten minste twee jaar. »

#### ART. 2.

Artikel 18 derzelfde wet luidt als volgt :

« Om te kunnen benoemd worden tot voorzitter of ondervoorzitter, moet men ten volle vijf en twintig jaar oud zijn, doctor in de rechten zijn en, in België of in de Kolonie, rechterlijke ambten hebben vervuld, of bij een Rijksuniversiteit rechtswetenschap hebben gedoceerd gedurende ten minste vijf jaar. »

#### ART. 3 (art. 3 van het ontwerp).

Lid 1 van artikel 69 derzelfde wet luidt als volgt :

« Niemand kan voorzitter of procureur-generaal zijn zoo hij niet ten volle dertig jaar oud is, zoo hij niet doctor in de rechten is of zoo hij niet, in België of in de Kolonie, rechterlijke ambten heeft vervuld of de balie gevolgd, of bij een Rijksuniversiteit rechtswetenschap heeft gedoceerd gedurende ten minste vijf jaar. »

#### 8. — WETSONTWERP VAN 10 MEI 1932.

Uw Commissiën hebben geen besluit genomen over de voorstellen die voorafgaan, omdat de Regeering haar inzicht had aangekondigd over te gaan tot een nieuw onderzoek van het vraagstuk. Dit onderzoek leidde tot het indienen op

10 Mei 1932 van een nieuw wetsontwerp, dat, zooals de Memorie van Toelichting het aantoonst, uitgaat van den wensch de algemeene instemming te verkrijgen voor de maatregelen welke bestemd zijn de magistraten die het land in Afrika goed hebben gediend, in de mogelijkheid te stellen rechterlijke beroepen in België uit te oefenen.

De Regeering heeft uit het ontwerp de teksten doen wegvallen, welke tegen de goedkeuring ervan het bezwaar van grondwettelijken aard hadden doen rijzen. Het nieuw ontwerp, bij artikel 17 § 4, gewijzigd zooals de Regeering het voorstelt, heeft dan ook de eenparigheid der stemmen van de leden uwer Commissiën verworven; zij hebben de eer de goedkeuring er van aan den Senaat voor te stellen.

*De Verslaggevers.*

R. LEYNIERS,

A. LIGY.

*De Voorzitters,*

DU BOST,

V. VOLCKAERT.

#### **Amendement van de Regeering.**

##### **ART. 2.**

Bij art. 17<sup>quater</sup>, lid 1, de woorden :  
« De ondervoorzitters, rechters en  
substituten van den Procureur des  
Konings » te vervangen door de  
woorden : « De magistraten ».

#### **Amendement du Gouvernement.**

##### **ART. 2.**

A l'article 17<sup>quater</sup> 1<sup>er</sup>, remplacer  
les mots : « Les vice-présidents, juges  
et substituts du Procureur du Roi »  
par les mots : « Les magistrats ».

## SÉNAT DE BELGIQUE.

---

SÉANCE DU 16 JUIN 1932.

---

**Rapport des Commissions réunies de la Justice et des Colonies, chargées d'examiner les projets de loi du 1<sup>er</sup> février 1928 et du 10 mai 1932 relatifs à la nomination des anciens magistrats coloniaux dans la magistrature de la métropole.**

*(Voir les n<sup>os</sup> 59 (session de 1927-1928) et 93 (session de 1931-1932) du Sénat.)*

---

Présents : MM. DUBOST et VOLCKAERT, présidents ; AERBEYDT, ASOU, DE CLERCQ, LAFONTAINE et MM. LEYNIERS et LIGY, rapporteurs.

MADAME, MESSIEURS,

Le 1<sup>er</sup> février 1928, le Gouvernement saisissait le Sénat d'un projet de loi destiné à assurer à ceux qui, pendant un nombre déterminé d'années, auraient exercé dans la Colonie des fonctions judiciaires, administratives ou territoriales, des places de juge, de vice-président, de président d'un tribunal, et de conseiller à l'une des Cours d'appel de la métropole.

D'après l'article 2 du projet, vingt places au moins de juge, de vice-président ou de président de tribunal devaient être réservées aux magistrats du Congo, savoir : onze dans le ressort de la Cour d'appel de Bruxelles, cinq dans le ressort de la Cour d'appel de Liège, quatre dans le ressort de la Cour d'appel de Gand.

Et, aux termes de l'article 4, il devait y avoir parmi les présidents et conseillers des Cours d'appel, quatre magistrats ayant exercé, dans la Colonie, des fonctions judiciaires, administratives ou territoriales.

### I. — BUT DU PROJET.

Le but que poursuit le projet est de rattacher la magistrature coloniale à celle de la métropole. Jusqu'ici, en effet, les magistrats exerçant des fonctions judiciaires au Congo et les membres des Cours et Tribunaux de Belgique, en Europe forment deux corps judiciaires complètement distincts, sans liaison entre eux, sans même qu'il soit prévu que l'exercice d'une magistrature à la Colonie soit un titre à une nomination dans les Cours et Tribunaux de la métropole.

Au point de vue du recrutement des magistrats coloniaux, la question est d'importance et l'on cherche, à juste titre, à réserver à ceux qui se seraient fait remarquer, dans la Colonie, par leur intelligence et leur zèle dans l'accomplissement de leur mission, un avancement dans la mère-patrie.

### 2. — DIFFICULTÉS DU PROBLÈME.

Mais, la question est compliquée autant que difficile.

Si, en effet, pour les magistrats du Parquet à tous les degrés de la hiérarchie,

comme pour les juges des Tribunaux de première instance et les juges de paix, le choix du Roi s'exerce en vertu de l'article 101 et de l'article 99, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Constitution. en toute liberté, parmi tous ceux qui réunissent les conditions de nationalité et d'aptitude prévues par les lois d'organisation judiciaire, il n'en est pas de même en ce qui concerne les vice-présidents et présidents des Tribunaux de première instance et les conseillers aux Cours d'appel et de cassation.

Pour ces catégories de hauts magistrats, le choix du chef de l'État est expressément limité par l'article 99, paragraphe 2 de la Constitution. Il ne peut nommer qu'un des deux candidats présentés, soit par une des trois Cours d'appel, soit par un des neuf Conseils provinciaux du Royaume. De sorte que, si les présentations sur l'une et l'autre des listes sont les mêmes, le choix du Roi ne s'opère qu'entre deux noms; au maximum, c'est entre quatre candidats que se limite son droit de nomination.

Pour la Cour de cassation, l'article 99, paragraphe 3 confère au Sénat, d'une part, à la Cour de cassation, d'autre part, le soin de désigner les candidats, deux à chaque corps. Les premiers présidents et présidents de Chambre, tant à la Cour de cassation qu'aux trois Cours d'appel sont, non pas nommés par le Roi, mais choisis, par chacune des Cours, parmi les conseillers qui la composent (art. 99, § final.)

En présence de ces prescriptions qui ont pour but d'assurer au Pouvoir judiciaire une indépendance absolue vis-à-vis des autres pouvoirs et s'imposent à tous, comment garantir aux magistrats de la Colonie un avancement dans la haute magistrature de la mère-patrie?

Pour les officiers du Parquet, de même que pour les juges, aucune difficulté d'ordre constitutionnel n'existe. Le législateur belge est libre de modifier, comme il lui plaît, les conditions d'admission aux emplois supérieurs prévues par les lois d'organisation judiciaire. Mais, pour les vice-présidents et les présidents des Tribunaux, les conseillers des Cours d'appel et de la Cour Suprême, de quelle manière concilier les aspirations des magistrats coloniaux avec les prescriptions de l'article 99 de la Constitution rappelées ci-dessus?

Remarquons-le bien.

Rien ne serait plus aisé que de modifier les lois d'organisation judiciaire, et notamment la loi du 18 juin 1869, en ce sens qu'il y serait dit dans quelles conditions de durée d'exercice au Congo de fonctions déterminées, les magistrats de la Colonie pourraient être, par le Sénat, par les Cours ou par les Conseils provinciaux, présentés comme candidats au choix du Roi.

C'est d'ailleurs ce que font déjà les articles 1 et 3 du projet.

Mais, de quelle manière *obliger* le Sénat, les Conseils provinciaux, la Cour de cassation, les Cours d'appel, à ne présenter, pour certaines places, déterminées d'avance au sein de chacune des Cours de justice, que des magistrats ayant fait carrière au Congo?

Le législateur constituant — il importe de le souligner, car la chose est ici essentielle — a entendu laisser, pour la présentation des candidats, toute liberté aux corps chargés de cette présentation.

Sans doute, le Pouvoir législatif a le droit et le devoir d'exiger de ceux qui sollicitent une candidature, des conditions générales, les mêmes pour tous. C'est ce que font les articles 17, 18, 69, 123, de la loi d'organisation judiciaire du 18 juin 1869 pour l'âge, les aptitudes, la durée de situations ou de fonctions antérieures.

Mais, jamais, aucune limitation n'a été admise quant au choix des Cours. La Constitution ne le permet pas.

### 3. — PROJET DE LA COMMISSION EXTRAPARLEMENTAIRE.

En présence des difficultés que soulève le problème, le Gouvernement confia, le 10 janvier 1927, à une Commission, le soin d'étudier la question. Le rapport de la Commission est annexé à l'Exposé des motifs du projet de loi (Document n° 59 de la session de 1928-1929, pages 3 à 6). Il conclut à l'adoption des deux mesures suivantes : (page 3 *in fine* et 4 col. 1) :

a) Dans les tribunaux de première instance, vingt sièges de magistrats assis (proportionnellement répartis entre les ressorts des trois Cours d'appel) seraient réservés aux magistrats ayant servi en Afrique pendant quinze ans, dont six au moins dans la magistrature proprement dite;

b) Dans les Cours d'appel, il serait créé une série spéciale de six nouveaux sièges exclusivement réservés aux magistrats ayant rempli, au cours d'une longue carrière coloniale, de hautes fonctions judiciaires.

Le Gouvernement ne se rallia pas à ces propositions. Il repoussa la série spéciale des sièges en surnombre et proposa, comme il est dit plus haut :

a) Que, parmi les juges, vice-présidents et présidents des Tribunaux de première instance, vingt d'entre eux soient choisis parmi des fonctionnaires de la Colonie y ayant exercé des fonctions judiciaires, administratives ou territoriales pendant quinze années de services effectifs, dont six au moins dans la magistrature de "carrière" (art. 2, §§ 2 et 3);

b) Que cinq Conseillers des Cours d'appel seraient choisis parmi des fonctionnaires de la Colonie y ayant, notamment, exercé des fonctions judiciaires, administratives ou territoriales pendant dix-huit ans au moins de services effectifs, dont deux années ou quatre années dans des fonctions supérieures (art. 4, 1° et 2°).

Dans les deux cas, les magistrats à présenter par les Cours d'appel ou les Conseils provinciaux (art. 5 du projet) devraient figurer sur une liste dressée par une Commission composée des premiers présidents de la Cour de cassation et des Cours d'appel, et de deux délégués du Ministre des Colonies.

Nous voici bien loin de la liberté absolue de présentation de candidats voulue par l'article 99 de la Constitution !

### 4. — LES PROTESTATIONS DE LA HAUTE MAGISTRATURE.

Aussi, dès que le projet parut, les protestations se firent-elles jour.

Dans son discours de rentrée, prononcé, à la Cour de cassation, le 15 septembre 1928, M. le Procureur Général Paul Leclercq formula à l'encontre du projet les graves objections que voici :

« L'une des principales garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire est le mode remarquable, et, en 1830, peut-être unique, de nominations de tous les juges autres que les juges de paix et les juges de première instance; elle ne peut être faite par le Roi que parmi les candidats présentés, d'une part, par les Cours d'appel ou de cassation; d'autre part, par un corps électif, Conseil provincial ou Sénat; ce n'est que difficilement que fut reconnue au pouvoir exécutif la faculté de nommer les juges de première instance ou de paix autrement que sur présentation; on avait même proposé l'élection des juges de paix.

» Ce système de nomination des juges, autres que les juges de paix et les juges de première instance, est l'un des plus parfaits que l'on puisse imaginer.

» La présentation par les corps électifs et les corps judiciaires a été ordonnée pour maintenir entière l'indépendance du juge contre le pouvoir exécutif. La loi ne fixe que les conditions d'aptitude personnelle que le candidat doit réunir; elles sont les seules qui peuvent être prescrites par elle; dès qu'un homme les possède, le corps électif et le corps judiciaire ont le pouvoir de le présenter, alors même qu'il ne serait pas juge, qu'il serait avocat ou même que, sans être avocat, il réunirait les conditions prévues par la loi (loi du 18 juin 1869, art. 69). La loi ne pourrait donc, sans violer la Constitution, ordonner que le candidat ait été d'abord agréé par le pouvoir exécutif; ce serait indirectement lui rendre une faculté que la Constitution a voulu lui refuser.

» D'après le projet de loi relatif à la nomination des anciens magistrats coloniaux dans la magistrature de la métropole, les Cours d'appel devront compter un certain nombre d'anciens magistrats coloniaux (art. 4); il ne suffira plus, si la loi est votée, que les candidats présentés au choix du pouvoir exécutif par les corps électifs et les Cours, aient les conditions personnelles d'aptitude; il faudra, tout au moins pour partie d'entre eux, l'agrément préalable par le pouvoir exécutif; il sera nécessaire qu'il les ait nommés magistrats coloniaux. Jamais, cependant, on n'avait pensé pouvoir imposer aux Cours et aux corps électifs d'élire leurs candidats parmi les juges de la métropole; c'eût été, en effet, les forcer à choisir parmi des hommes désignés par le pouvoir exécutif; la situation est identique, que le juge soit colonial ou métropolitain. »

#### 5. — EXAMEN EN COMMISSION.

Mise en présence de ces documents, la Commission de la Justice a consacré plusieurs séances à l'examen du projet et, dès l'abord, l'objection d'inconstitutionnalité fut présentée par divers membres et longuement examinée. M. le Premier Ministre, Ministre des Colonies, voulut bien assister à la séance du 12 décembre 1928 et y exposa que l'objection déduite de l'article 99 de la Constitution, soulevée au sein de la Commission chargée de l'étude de la question, y avait été écartée, que les principes constitutionnels de la nomination par le Roi et des présentations par les Cours d'appel et les conseils provinciaux étaient entièrement respectés; que, seules, des dispositions de la loi d'organisation judiciaire, que le législateur peut certainement modifier à son gré, étaient prévues; que le projet est nécessaire pour assurer à la Colonie un bon recrutement de la magistrature et qu'il espérait que le Sénat le voterait. Le Gouvernement voulut bien, d'ailleurs, faire connaître à la Commission son avis dans la note suivante :

« Rappelons que le projet de loi a été élaboré par une Commission nommée par arrêté royal du 10 janvier 1927. Cette Commission était présidée par M. Servais, Procureur Général près la Cour d'appel de Bruxelles, et avait comme membres :

MM. Cornil, Procureur du Roi;  
Waleffe, Conseiller à la Cour de Liège;  
Speyer, Professeur à l'Université de Bruxelles;  
Gohr, Secrétaire Général au Ministère des Colonies;

le Chevalier Ernst de Bunswyck, Secrétaire Général au Ministère de la Justice;

Dupriez, Professeur à l'Université de Louvain;

Lambin, Directeur Général au Ministère des Colonies;

Charles, Conseiller juridique, ancien Substitut du Procureur Général;

Vandamme, Avocat;

Vaneecke, Professeur à l'Université de Louvain.

» Les objections d'inconstitutionnalité qui ont été soulevées ne peuvent être tirées de l'article 70 de la loi d'organisation judiciaire, qui règle l'exercice du droit de présentation aux places de conseiller près les Cours d'appel, réservé par l'article 99 de la Constitution aux Cours d'appel et aux Conseils provinciaux. La loi d'organisation judiciaire n'a aucun caractère constitutionnel, elle constitue une loi, comme toute autre et peut être modifiée par le législateur.

» L'objection d'inconstitutionnalité ne peut que résulter des dispositions de la Constitution elle-même qui réserve au Roi le droit de nomination aux fonctions judiciaires, droit auquel la Constitution n'établit aucune restriction s'il s'agit des fonctions de juge de paix et de juge des tribunaux, et qu'elle restreint, dans les limites de présentations, s'il s'agit des fonctions de vice-président, de président des tribunaux et de conseiller des Cours d'appel et de la Cour de cassation.

» Le projet de loi relatif à la nomination des anciens magistrats coloniaux dans la magistrature de la métropole, réservant aux anciens magistrats coloniaux un certain nombre de places dans la magistrature belge, l'objection de constitutionnalité paraît être tirée de ce fait que, restreignant le choix du Roi, le projet porterait atteinte aux prérogatives de celui-ci et serait dès lors inconstitutionnel.

» Cette objection que la Commission, chargée de la préparation du projet de loi a eu à examiner, n'a arrêté aucun de ses membres : la Constitution se borne, en effet, à réserver au Roi le droit de nomination. Elle a laissé au législateur ordinaire le soin de déterminer les conditions d'admissibilité aux fonctions. C'est ce qu'a fait la loi d'organisation judiciaire et c'est ce que fait, pour un certain nombre de places, le projet de loi actuel, qui, aux conditions prescrites par la loi de 1869, ajoute celle de l'exercice de fonctions judiciaires au Congo pendant un certain nombre d'années.

» C'est d'ailleurs l'application d'un principe général. Comme le fait remarquer Errera dans son *Traité de droit public* (2<sup>e</sup> édit. 1918, n° 136) : « Rien ne s'oppose à ce que des conditions d'admissibilité soient imposées par la loi au Pouvoir exécutif, cela est même de règle. »

» L'objection d'inconstitutionnalité ne se poserait que s'il était fait abus de ce pouvoir du législateur, c'est-à-dire si celui-ci, pour anéantir ou limiter, dans des conditions excessives, le droit du Roi, imposait des conditions telles que, pratiquement, le droit du Roi deviendrait illusoire. Rien de pareil n'existe dans le projet : Pour les fonctions de juge, le Roi aura le choix entre de nombreux candidats, magistrats ou anciens magistrats coloniaux; pour les fonctions de vice-président, président des Tribunaux et conseiller près des Cours d'appel, il aura toujours pour le moins, tout comme pour ces mêmes places, en vertu de la législation actuelle, le choix entre deux candidats, si les Conseils provinciaux et les Cours d'appel font les mêmes présentations; ce choix s'exercera sur quatre candidats si les présentations sont différentes. »

L'honorable président de la Commission, — dont tous les membres regrettent encore le départ, — M. Alexandre Braun, avait demandé à M. le premier président de la Cour d'appel de Bruxelles son avis sur la question de droit constitutionnel qui se présentait devant la Commission du Sénat. L'honorable M. Joly lui fit l'honneur de lui adresser les considérations ci-après :

« Les articles 4, 5 et 7 du projet de loi réservent dans les Cours d'appel des places à ceux qui auront exercé des fonctions dans la Colonie pendant dix-huit années dont deux ou quatre de fonctions judiciaires; les Cours seraient obligées de ne présenter pour ces places que des candidats se trouvant dans ces conditions et ayant été portés sur une liste dressée par une Commission.

» Cependant l'article 99 de la Constitution proclame que les Conseillers des Cours d'appel sont nommés par le Roi sur deux listes doubles présentées l'une par ces Cours, l'autre par les Conseils provinciaux, ce qui implique évidemment la liberté dans le choix des candidats à présenter. C'est d'ailleurs en ce sens que cet article a toujours été interprété. Le Ministre de la Justice lui-même en répondant récemment à une question de M. le sénateur Deswarte, a reconnu que ce droit était absolu et souverain (Bulletin n° 7, 5 janvier 1928, p. 66). Le Ministre de la Justice de 1849 exprimait la même idée lorsqu'en parlant du droit de présentation que l'article 99 de la Constitution donne aux Cours et aux Conseils provinciaux, il disait : « leur choix est illimité ». (Sénat, séance du 12 juin 1849, *Ann. Parl.* 1849, p. 350). Sans doute, la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire a réglementé l'exercice de ce droit en exigeant un certain âge, certaines études et une certaine expérience, mais cette réglementation a été faite d'une façon objective qui laisse les corps présentants libres de porter leur choix sur tous les hommes de loi du Royaume.

» La Cour d'appel de Bruxelles a d'ailleurs toujours fait preuve de plus d'exigences que ne le prévoyait la loi; elle n'a jamais présenté de candidat ayant moins de trente-cinq ans, et moins de onze ans de pratique judiciaire, mais elle a usé librement du droit que lui donne la Constitution en choisissant ses candidats souvent en dehors de la province qui avait le droit de présentation, parfois en dehors du ressort, comme M. le Procureur du Roi à Courtrai, Gombault, et même dans le barreau, comme autrefois M. Jamar, devenu premier président. Cette liberté serait supprimée si la disposition proposée était adoptée. Alors que la Constitution oblige le Pouvoir exécutif à choisir entre les candidats qui lui sont présentés par les corps indiqués, ces corps seront maintenant forcés de choisir les candidats parmi les personnes désignées par le Pouvoir exécutif. Il sera interdit, pour certaines places, de porter le choix sur un magistrat belge ou sur un membre des barreaux belges. Il y aura même une Commission éliminatoire dont feront partie le Premier Président de la Cour de cassation, qui n'a, constitutionnellement, aucun droit d'intervenir dans ces élections, les trois Premiers Présidents des Cours d'appel qui n'ont régulièrement, pour chaque présentation, qu'un droit de vote égal à celui de tous leurs collègues, et deux représentants du Ministre des Colonies qui n'a, légalement, rien à voir dans ces présentations. Ce dernier sera même de fait le maître des décisions de la Commission, puisque, d'après le projet, aucune élimination ne pourra se faire qu'à la majorité de quatre voix. Du moment que cette liste comportera quatre noms, ce n'est que parmi eux que pourront être choisis, par chaque corps, les deux candidats pour les places réservées. C'est là ce que la Commission appelle, non sans ironie, respecter scrupuleusement l'article 99 de la Constitution en laissant aux Cours d'appel et aux Conseils provinciaux une réelle liberté.

« Nous estimons, au contraire, que cette disposition porterait atteinte à cette liberté et violerait la Constitution parce qu'elle enlèverait presque tout droit de choisir aux Corps présents. Il suffirait d'étendre quelque peu ce système, en délimitant de la même manière le droit de présentation quant aux places revenant à la magistrature métropolitaine, et notamment en ne permettant de choisir les candidats que sur une liste dressée par le Pouvoir exécutif pour faire disparaître ce droit que le législateur constituant a établi pour sauvegarder l'indépendance du Pouvoir judiciaire vis-à-vis du Pouvoir exécutif. »

A l'appui de ces considérations, un membre de la Commission rappela un précédent dont personne ne contestera la grande importance.

Au cours des discussions qui, en 1832, précédèrent le vote de la première loi d'organisation judiciaire, l'honorable M. Devaux avait cru pouvoir critiquer le système de cette loi, d'après lequel, à vrai dire, aucun siège n'appartenait à une province déterminée, en sorte que, d'abord, le Conseil provincial n'était pas tenu de présenter comme candidats des personnes appartenant à la province dont le magistrat à remplacer était originaire, et qu'ensuite, le Roi pourrait nommer, au siège devenu vacant, un candidat qui se trouverait désigné par la Cour, sans égard à son origine.

M. Mathieu Leclercq qui, à raison de sa participation éminente aux travaux du Congrès National, était particulièrement qualifié pour marquer le sens de l'article 99 de la Constitution, répondit à M. Devaux :

« Il me semble que le préopinant a raisonné dans un tout autre esprit que celui de l'article 99 de la Constitution. Il semblerait résulter de son raisonnement que la Constitution a eu pour but de faire administrer la justice par voie de représentation ; or, tel n'est pas l'esprit de la Constitution. La première pensée du Congrès et de la section centrale avait été de charger les corps judiciaires de faire eux-mêmes les présentations ; on les considérait comme les plus capables de faire les meilleures présentations. Cependant, après mûre réflexion, on a craint l'esprit de népotisme, on a pensé que si un tribunal était mauvais, ses présentations seraient mauvaises, et pour corriger cet abus possible, on a conféré au Sénat et aux Conseils provinciaux le droit de faire des présentations. Il résulte de là que l'on ne doit pas diviser les nominations de manière que toujours chaque province ait le même nombre de Conseillers. » (*Pasinomie*, 3<sup>e</sup> série, tome II, page 479, note 5).

Si le législateur constituant n'a pas même voulu que les présentations des Cours ou des Conseils provinciaux fussent limitées à des candidats appartenant au ressort de la Cour ou à la population de la province, comment admettre un instant que ce choix soit restreint non seulement à des magistrats ayant exercé des fonctions dans la Colonie, fonctions judiciaires, administratives ou territoriales, mais encore aux quelques magistrats portés sur une liste dressée par une Commission !

D'après l'article 2 du projet, la Commission comprendrait six membres : les Premiers Présidents de la Cour de cassation et des trois Cours d'appel et deux délégués du Ministre des Colonies. Or, quelque soin que l'on prenne d'assurer dans la composition de cette Commission, une représentation du Pouvoir judiciaire, il est par trop évident qu'elle ne sera l'équipollent d'aucun des Corps auxquels, seuls, est attribuée, par notre loi fondamentale la mission de faire choix parmi les candidats. Il arrivera, d'ailleurs, par la force des choses, que, dans cette Commission, l'influence du Gouvernement sera prépondérante

puisque, seuls, ses délégués seront en possession de renseignements sur le mérite des aspirants-candidats. On est donc loin, dans pareil système, de la liberté de choix que la Constitution a entendu accorder, tant aux Corps judiciaires qu'à certaines assemblées politiques, en vue de faire contrepoids à l'influence de l'Exécutif.

L'honorable membre qui fit valoir les objections ci-dessus fit remarquer, aussi, que le projet semble s'inspirer d'un autre souci que celui auquel sont dues les dispositions constitutionnelles sur l'organisation du Pouvoir judiciaire. Celles-ci visaient principalement l'intérêt de la justice, tandis que le projet s'inspire principalement de l'intérêt de certains magistrats.

Les mérites acquis dans l'exercice de la magistrature coloniale sont-ils un critère certain de l'aptitude du magistrat aux fonctions judiciaires dans la métropole ? Il semble que, même aux yeux des auteurs du projet, la question soit fort douteuse, puisque, suivant le rapport annexé à l'Exposé des motifs, il ne conviendrait pas d'obliger le Gouvernement à introduire les magistrats coloniaux dans les parquets de la métropole.

Or, si cela est vrai pour les magistrats du Parquet, n'est-ce pas tout aussi fondé pour les juges ?

Écoutons ces paroles, sévères mais justes, de M. le Procureur Général Paul Leclercq (Mercuriale citée plus haut, page 43, al. 3 et suivants) :

« On ne comprend pas, d'autre part, qu'une loi rende obligatoire la venue de ces magistrats coloniaux dans les Cours, et ne le fasse pas dans les Parquets.

» L'objection a été prévue et a été réfutée. Ces magistrats qu'on veut imposer comme conseillers aux Cours d'appel, ils ne sont pas imposés comme membres du Parquet parce qu'on a estimé qu'ils sont incapables, n'ayant pas une connaissance constante et intime du milieu judiciaire et des usages locaux, d'être membres des Parquets d'appel.

» Mais, me direz-vous, vous devez vous tromper : la chose n'est pas possible ? Il n'est pas concevable qu'on ait pensé : tel homme est incapable d'être membre d'un Parquet parce qu'il n'a pas une connaissance constante et intime du milieu judiciaire et des usages locaux ; il est capable, néanmoins, d'être conseiller à une Cour suprême de justice ! Ne dites pas que cette idée est inconcevable. Elle a été conçue ; voici le texte :

« Or aura remarqué que le projet ne prévoit pas l'entrée de magistrats coloniaux dans les Parquets métropolitains. La Commission a estimé, en effet, que les fonctions d'officier du Ministère public exigeaient une connaissance constante et intime du milieu judiciaire et des usages locaux, que l'on trouverait peut-être difficilement chez des magistrats ayant séjourné au Congo pendant de longues années. (*Exposé des Motifs*, p. 4). » C'est bien ce que je vous disais : Qui n'est pas bon pour le Parquet est bon pour la Cour. »

De son côté, M. le Premier Président Joly écrivait à M. le Président de la Commission, les lignes ci-après qui s'imposeront à l'attention du Sénat :

» En fait, d'ailleurs, les magistrats qu'il s'agirait de nommer auraient rempli pendant plus de dix-huit ans des fonctions dans la Colonie, toute leur connaissance des lois ne serait que celle des lois de la Colonie, toute leur expérience des hommes et des choses aurait été acquise dans la Colonie et c'est, dans ces conditions, que, vers l'âge de cinquante ans, ils entreraient à la Cour d'appel, pour y statuer sur les appels des jugements des tribunaux civils et de commerce rendus par des magistrats ayant de la législation et de la jurisprudence belges

beaucoup plus de connaissances qu'eux-mêmes. Combien y en aurait-il parmi eux, usés par vingt ans de vie africaine et dépayés par de si longues habitudes contractées dans un pays si différent, qui pourraient se mettre à la hauteur de leurs nouvelles fonctions. Le Président de la Commission, Procureur Général près d'une Cour d'appel, l'a si bien compris qu'il a eu soin de faire exclure la prévision de l'entrée des magistrats coloniaux dans les parquets métropolitains. La raison invoquée est que les fonctions d'officier du Ministère public exigent une connaissance constante et intime du milieu judiciaire et des usages locaux que l'on trouverait peut-être difficilement chez des magistrats ayant séjourné pendant de longues années au Congo. Combien cependant cette connaissance n'est-elle pas beaucoup plus nécessaire chez ceux qui, au lieu de se borner à faire des réquisitoires ou à donner des avis, rendent des décisions, dans lesquelles l'ignorance ou l'erreur sont de beaucoup plus grande conséquence.

» Maintenant surtout que le siège est, dans les Cours d'appel, composé de trois membres, il importe encore, plus qu'autrefois, qu'il n'y en ait pas un parmi eux qui soit incapable de faire sa part de travail et d'avoir une opinion raisonnée sur toutes les questions soumises à la Cour. Mieux vaudrait charger le budget de la Colonie de la petite dépense supplémentaire qui consisterait à payer une pension convenable aux quelques magistrats coloniaux qui pourraient profiter de la loi, plutôt que de commettre une violation de la Constitution pour diminuer la valeur de la magistrature belge. La Colonie peut d'ailleurs disposer, grâce à son portefeuille, d'un certain nombre de places d'administrateurs et de commissaires pour lesquelles d'anciens hauts-magistrats coloniaux sont, par leur connaissance des hommes et des choses de la Colonie, tout indiqués. »

M. le Président de la Commission lui présenta alors la note suivante :

« Le projet de loi relatif à la nomination des anciens magistrats coloniaux dans la magistrature de la Métropole dispose, dans son article 4, qu'il doit y avoir parmi les présidents et conseillers des Cours d'appel, un certain nombre de magistrats satisfaisant aux conditions qu'il détermine, savoir :

» 1<sup>o</sup> Avoir exercé, dans la Colonie, des fonctions judiciaires, administratives ou territoriales pendant dix-huit ans au moins de services effectifs;

» 2<sup>o</sup> Y avoir été, soit président d'une Cour d'appel ou procureur général pendant deux années de services effectifs, soit conseiller ou conseiller suppléant suppléant d'une Cour d'appel, membre du parquet près d'une Cour d'appel, président ou juge d'un tribunal de première instance ou procureur du Roi, pendant quatre ans au moins de services effectifs;

» 3<sup>o</sup> Figurer sur une liste dressée par une Commission composée des premiers présidents de la Cour de cassation et des Cours d'appel ou des magistrats qui les remplacent et de deux délégués du Ministre des Colonies.

» Ce système a paru, de l'avis unanime, se heurter à une objection fondamentale et insurmontable, tirée de l'article 99 de la Constitution qui subordonne la nomination des conseillers des Cours d'appel à leur présentation par ces Cours et par les Conseils provinciaux; le choix de ces Corps se trouverait, par suite des dispositions nouvelles, arbitrairement limité.

« Ce système s'écarte d'ailleurs de celui qu'avait imaginé la Commission spéciale créée par l'arrêté royal du 10 janvier 1927 « pour examiner la question de la compénétration de la magistrature métropolitaine et de la magistrature coloniale. » La Commission n'avait pas hésité, elle aussi, à reconnaître les difficultés à résulter de l'application des dispositions constitutionnelles. Mais,

renonçant à l'idée d'une compénétration complète, la Commission fut amenée à envisager un système qui, tout en maintenant la séparation des deux carrières, assure pourtant aux magistrats coloniaux de très grandes chances de terminer dans la magistrature métropolitaine une carrière commencée en Afrique. La solution consiste, d'après elle, à réserver un certain nombre de sièges des Cours d'appel aux juristes qui ont bien servi leur patrie en collaborant à la grande œuvre coloniale pendant la première partie de leur vie professionnelle.

» Deux questions se posent :

» I. — Cette solution échappe-t-elle à l'objection d'inconstitutionnalité?

» II. — Pour quelles raisons a-t-elle été abandonnée par le Gouvernement?

» I. — *Objection constitutionnelle.* — Pour répondre à l'objection, le mieux paraît être de formuler, comme suit, le texte nouveau, en remplacement de l'article 4 du texte gouvernemental :

« Il est créé en surnombre quatre places de *Conseillers au titre colonial*, savoir : deux à la Cour d'appel de Bruxelles, un à la Cour d'appel de Liège et un à la Cour d'appel de Gand.

» Nul ne peut être nommé à l'une de ces places :

» 1<sup>o</sup> S'il n'est docteur en droit;

» 2<sup>o</sup> S'il n'a exercé, dans la Colonie, des fonctions judiciaires pendant dix-huit ans au moins de services effectifs;

» 3<sup>o</sup> S'il n'a été soit président d'une Cour d'appel ou procureur général pendant deux années de services effectifs;

» 4<sup>o</sup> Les dispositions précédentes ne deviendront applicables que dans un délai de X années à partir de la mise en vigueur de la loi (ce délai devant être calculé d'après le temps présumé nécessaire pour que le nombre des candidats réunissant les conditions requises permette aux Cours d'appel et aux Conseils provinciaux d'exercer leur choix avec une réelle liberté). »

» Ainsi amendé, le projet ne paraît plus prêter le flanc qu'aux deux objections suivantes :

» La première, à savoir qu'en attribuant certains sièges à un territoire déterminé, on agirait dans d'autres vues que celles qui inspirèrent le constituant. « On ne doit pas, disait Mathieu Leclercq, au cours des discussions de la loi de 1832, diviser les nominations par province. » Mais prévoyait-on, en 1832, que ce serait diviser les nominations par province que de les répartir entre la Belgique et la Colonie? Comment dirait-on que c'est agir contre l'esprit de la Constitution que de tenir compte d'une situation imprévue au moment où celle-ci fut votée ?

» La seconde objection vise, non plus le principe de la division des places à raison des territoires, mais les conditions qui seraient établies pour les choix à faire par les Cours et les Conseils parmi les prétendants aux places attribuées à la magistrature coloniale. Sans doute, l'accession aux places nouvelles serait subordonnée à des conditions différentes de celles exigées pour les places anciennes, mais le législateur n'est-il pas maître d'établir pour chaque fonction les conditions d'aptitude qui lui paraissent nécessaires?

» A la vérité, parmi les conditions exigées, aucune ne doit entraver le libre choix des Cours et Conseils. Mais ici il est nécessaire de s'entendre, car, actuellement, leur choix n'est tout de même pas illimité. L'article 69 de la loi d'orga-

nisation judiciaire le circonscrit aux candidats réunissant les conditions suivantes : a) vingt-sept ans d'âge; b) être docteur en droit; c) avoir suivi le barreau ou occupé des fonctions judiciaires ou enseigner dans une université de l'État pendant cinq ans. De ce que ce choix pourra être limité, pour les candidats aux places de conseillers à titre colonial, par l'exigence d'autres conditions d'aptitude, prétendra-t-on que l'article 99 de la Constitution sera violé? En un mot, la Constitution a permis que les conditions d'admissibilité fussent fixées par la loi; ce qu'elle n'a pu vouloir, c'est que l'admissibilité dépendît en outre de l'appréciation faite, à un autre point de vue, par une tierce autorité. Elle n'a pu vouloir cela, car elle a posé le principe de la présentation des candidats à un seul degré, mais le texte transcrit ci-dessus n'a nullement pour effet de créer une élection à deux degrés. Le système qu'il institue s'en remet uniquement, pour l'appréciation des conditions d'aptitude, à la définition de la loi avec le libre choix à faire par les Cours et les Conseils parmi les candidats qui les réuniront; leur libre choix ne sera limité *en droit* que par l'exigence des conditions tracées par la loi elle-même; *en fait*, les Conseils et les Cours seront toujours libres de se documenter sur la valeur des aspirants par tous les moyens, documents et rapports, à leur disposition.

II. — Pourquoi le Gouvernement a-t-il préféré au système des *places en surnombre* celui du projet en vertu duquel non seulement le nombre, mais les noms des candidats parmi lesquels le choix des corps électifs pourra s'exercer, se trouve déterminé limitativement?

« D'après l'Exposé des motifs, le système de la Commission aurait deux inconvénients : d'une part, les conseillers présentés au titre colonial ne seraient pas confondus comme il convient dans la magistrature métropolitaine. Mais le seront-ils mieux s'ils sont le résultat d'une élection préalable, opérée à l'intervention du Ministre des Colonies? D'autre part, la composition des Cours d'appel ne serait pas déterminée d'une manière constante; en effet, le défaut éventuel de candidats au titre colonial priverait momentanément une Cour du nombre de conseillers prévu par la loi, causant ainsi du trouble dans l'établissement de la liste et du roulement prévu aux articles 193 et 194 de la loi d'organisation judiciaire. Si le système proposé par le Gouvernement évite cet inconvénient, dont la gravité n'est pas démontrée, il en présente un autre qui le rend tout à fait inacceptable et que M. Paul Leclercq, Procureur général à la Cour de cassation, dénonçait en ces termes dans sa dernière mercuriale :

« D'après le projet de loi, les Cours d'appel devront compter un certain » nombre d'anciens magistrats coloniaux; il ne suffira plus, si la loi est votée, » que les candidats présentés au choix du Pouvoir exécutif par les Cours et » tribunaux aient les conditions personnelles d'aptitude; il faudra, tout au » moins pour partie d'entre eux, l'agrément préalable par le Pouvoir exécutif. »

» M. le Procureur général Leclercq, dans le discours prérappelé, de même que M. le Premier Président Joly, dans une note que la Commission de la Justice aura sous les yeux, font observer que les Cours et Conseils n'auront plus la faculté de choisir leurs candidats parmi des membres du Barreau ou des professeurs d'Universités de l'État. « Jamais, observe M. le Procureur général » Leclercq, on n'avait pensé pouvoir imposer aux Cours et aux corps électifs » d'élire leurs candidats parmi les juges de la Métropole; c'eût été, en effet, » les forcer à choisir parmi des hommes désignés par le Pouvoir exécutif; la » situation est identique, que le juge soit colonial ou métropolitain. » Il faut pourtant bien reconnaître que les cas furent rares où des avocats devinrent

Conseillers de Cours d'appel; à Bruxelles, on en citerait quatre sur près d'un siècle; en existe-t-il en province? Le cas du professeur d'Université élu Conseiller, est plus rare encore. Pratiquement, l'atteinte à la liberté des Conseils et des Cours, du fait qu'ils seraient forcés de choisir leurs candidats parmi des juges parce que ceux-ci ont été nommés par le Pouvoir exécutif, cette prétendue atteinte n'en est pas une; elle a plutôt été considérée comme la garantie d'un bon choix, sanctionné par une sérieuse préparation et par une expérience éprouvée.

» L'article 70 de la loi d'organisation judiciaire règle l'ordre de présentation des Conseils provinciaux aux places de Conseillers. Comment sera réglé l'ordre de présentation des candidats aux quatre places de Conseillers au titre colonial? Il appartiendra à la loi de le déterminer de manière à établir un roulement tenant compte des questions de temps et de lieu.

» La création des places nouvelles n'augmentera-t-elle pas inopportunément le nombre des sièges dans chacune de nos Cours d'appel? La progression en vertu de laquelle ce nombre s'accroît normalement de période en période s'impose quand même. Il est probable que la création des sièges au titre colonial répondra à des nécessités d'accroissement en rapport avec l'augmentation du chiffre de la population et le nombre des affaires. »

#### 6. — JUSTIFICATION DU PROJET.

Aux observations ci-dessus exposées, des membres de la Commission ont opposé, à l'appui du projet du Gouvernement, les considérations suivantes :

##### A. — *But et utilité du projet.*

Par ses dispositions principales, ses articles 2 et 4, le projet de loi que le Gouvernement a déposé le 7 février 1928 sur le bureau du Sénat, a pour but de faciliter le recrutement d'éléments de choix pour la magistrature coloniale et de favoriser ainsi la bonne administration de la Justice dans la Colonie.

Les articles 1 et 3 du projet complètent les articles 17 et 69 de la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire. Ils assimilent au point de vue des conditions de capacité requises pour entrer dans la magistrature de la Métropole, l'exercice des fonctions judiciaires dans la Colonie à l'exercice des mêmes fonctions dans la mère-patrie. Ces deux dispositions se justifient et il est probable que si la Belgique avait eu un domaine colonial, en 1869, le législateur aurait, déjà à cette époque, réalisé l'assimilation proposée par le projet de loi en examen.

Les articles 2 et 4 du projet réservent certaines places assises dans les Tribunaux de première instance et dans les Cours d'appel de la Métropole, aux magistrats coloniaux qui ont rempli leurs fonctions d'une manière honorable pendant de longues années.

Il a été suggéré, plutôt que d'adopter les mesures envisagées, spécialement par l'article 4, d'augmenter le taux des pensions des magistrats coloniaux, de façon à permettre à ceux-ci de vivre en Belgique, sans devoir y solliciter encore des places dans les cadres de la magistrature.

Outre que la réalisation de cette suggestion entraînerait l'obligation de majorer les pensions de toutes les catégories de fonctionnaires coloniaux et occasionnerait au Trésor des charges vraiment excessives, il convient de remarquer qu'il ne paraît pas désirable d'assurer à des hommes âgés de quarante-cinq à

cinquante ans une situation qui leur permettrait de vivre dans l'oisiveté. Il semble bien préférable, tout en leur allouant une pension raisonnable, de chercher à utiliser leurs services dans la mère-patrie et de faire bénéficier celle-ci de leurs connaissances et de leur longue expérience.

Une autre raison milite en faveur de l'entrée dans les Cours d'appel d'un certain nombre de magistrats coloniaux. La loi du 15 avril 1924 a étendu la compétence de la Cour de cassation à la connaissance des pourvois dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort, en matière civile et commerciale, par les tribunaux de première instance et par les Cours d'appel du Congo belge. Il y a une utilité incontestable, voire une véritable nécessité à avoir à la Cour de cassation certains magistrats coloniaux, particulièrement au courant du droit colonial qui, sur de nombreux points, diffère sensiblement de celui en vigueur dans la métropole. Le meilleur moyen d'arriver à ce résultat est de réserver quelques places dans les Cours d'appel à des anciens magistrats coloniaux qui pourront arriver, ultérieurement, à la Cour de cassation, par le jeu normal des présentations.

#### B. — *Examen du projet.*

Les articles 1 et 3 n'ont soulevé aucune objection. Par contre, les articles 2, 4, 5 et 7 ont donné lieu à des critiques d'ordre constitutionnel.

En réalité, celles-ci visaient spécialement les articles 4 et 5.

En obligeant, disait-on, les Conseils provinciaux et les Cours d'appel à présenter des candidats au titre colonial pour certaines places assises dans les Cours d'appel, le législateur violerait l'article 99 de la Constitution.

Suivant la Commission de la Justice, le législateur constituant a entendu laisser, pour la présentation de candidats, « toute liberté » aux corps chargés de cette présentation. Cependant, personne ne conteste que le pouvoir législatif ait le droit d'exiger des candidats certaines conditions d'âge, de diplôme, de capacité. Suivant que ces conditions sont plus ou moins larges, la liberté des corps appelés à présenter les candidats est plus ou moins étendue. Les articles 18 et 69 de la loi d'organisation judiciaire constituent incontestablement des restrictions à la liberté des Conseils provinciaux et des Cours d'appel. Les dispositions de cette même loi qui déterminent les incompatibilités sont autant d'autres restrictions au choix de candidats.

Nul n'a jamais songé à taxer d'inconstitutionnelles les dispositions précitées de la loi du 18 juin 1869 et personne, non plus, n'a soulevé la question constitutionnelle, lorsque le législateur a édicté l'alinéa final de l'article 26 de la loi du 22 avril 1898 sur les élections provinciales, disposition qui, une fois de plus, restreint la liberté des Conseils provinciaux.

Le législateur pouvant ainsi imposer aux candidats des conditions de toute espèce qui constituent en même temps autant de restrictions à la liberté des corps investis du droit de présentation, on ne voit pas pour quelle raison il lui serait interdit de prescrire que l'entrée dans une Cour d'appel sera désormais subordonnée à l'exercice de fonctions judiciaires dans la Colonie.

La question de la constitutionnalité du projet de loi sous examen n'avait d'ailleurs pas échappé aux membres de la Commission qui a élaboré le projet. Cette Commission qui comprenait des juristes éminents, des hauts magistrats, des professeurs d'université, a été unanimement d'avis que le projet se conciliait parfaitement avec le prescrit de l'article 99 de la charte constitutionnelle. Elle a estimé que, pour respecter cet article et assurer au Roi, aux Cours d'appel

et aux Conseils provinciaux un choix vraiment libre, il suffisait que celui-ci pût s'exercer parmi au moins quatre candidats.

D'ailleurs, sous peine de faire de la loi, ou tout au moins de l'article 4, une manifestation purement platonique, il n'est pas possible d'exiger un nombre plus considérable de candidats. Déjà, pour avoir une liste de quatre magistrats coloniaux qui auront accompli un terme de services de dix-huit ans, il faudra, vraisemblablement, attendre longtemps encore. Pour le moment il n'y a pas et il serait malaisé de prévoir l'époque à laquelle le système établi par les articles 4 et 5 du projet pourra effectivement être appliqué.

La note que M. le Premier Président de la Cour d'appel de Bruxelles avait rédigée au sujet du projet de loi que nous examinons en ce moment, a été communiquée à M. le procureur général Servais, et voici en quels termes ce haut magistrat y a répondu :

« M. le Premier Président pense que ce projet de loi emporte une violation de la Constitution, en ce qu'il restreint le droit de présentation que l'article 99 de la Constitution confère à la Cour d'appel et aux Conseils provinciaux. »

» La question n'a pas échappé à l'attention de la Commission, chargée par le Gouvernement de la préparation du projet.

» Elle ne l'a pas touchée dans son rapport, parce qu'après un examen approfondi, elle a été unanimement convaincue qu'aucun doute ne peut subsister sur la solution négative, en présence des dispositions du projet.

» L'article 99 précité porte simplement : « les conseillers des Cours d'appel... » sont nommés par le Roi; sur deux listes doubles présentées l'une par la Cour, » l'autre par les Conseils provinciaux. »

» Aucun texte constitutionnel ne vincule le pouvoir du législateur de déterminer les conditions d'aptitudes d'accession aux fonctions de conseillers des Cours d'appel.

» De ce pouvoir, il a usé en édictant, dans l'article 69 de la loi du 18 juin 1869 que nul ne peut être nommé conseiller de Cour d'appel « s'il n'a trente ans » accomplis, s'il n'est docteur en droit et s'il n'a suivi le barreau, occupé des » occupations judiciaires ou enseigné le droit dans une université de l'État, » pendant au moins cinq ans. »

» La portée des articles 2 et 3 du projet critiqué par M. le Premier Président est uniquement celle-ci : substituer à cette dernière condition « s'il n'a suivi » le barreau, occupé des fonctions judiciaires ou enseigné le droit dans une » université de l'État, pendant au moins cinq ans », celle-ci : » avoir exercé » dans la Colonie, pendant des périodes de temps déterminées, certaines » fonctions déterminées parmi lesquelles des fonctions judiciaires d'un rang » élevé et être reconnu apte à celles de conseiller d'une Cour d'appel belge, par » une Commission composée de six membres, le Premier Président de la Cour » de cassation, les Premiers Présidents des trois Cours d'appel et deux délégués » du Gouvernement, et qui ne peut prononcer l'exclusion d'un candidat qu'à » la majorité de quatre voix. »

» Nul n'a jamais pensé qu'exiger d'un candidat, à un siège de Conseiller, l'exercice antérieur de certaines fonctions en Belgique fût inconstitutionnel.

» Exiger l'exercice antérieur de fonctions dans la Colonie ne saurait l'être.

» L'agrément par la Commission l'est-elle?

» Que cette exigence ne viole pas la lettre de la Constitution, c'est l'évidence, puisqu'encore une fois, aucun texte constitutionnel ne restreint le pouvoir du législateur de déterminer les conditions d'aptitude aux charges judiciaires.

» Sans doute, y aurait-il violation de l'esprit de la Constitution si l'agrégation dépendait de l'arbitraire du Gouvernement; alors, en réalité, il s'attribuerait indirectement le droit de choix que la Constitution réserve aux Cours d'appel et aux Conseils provinciaux.

» Tel n'est pas le cas dans le système du projet, puisque, dans la Commission d'agrégation telle qu'il l'organise, la prépondérance appartient aux magistrats inamovibles.

» Cette prépondérance pourrait d'ailleurs être aisément et sans inconvénient, à mon sens, transformée en pouvoir absolu de décision, soit en ne donnant aux délégués du Gouvernement dans la Commission que voix consultative, l'exigence de la majorité requise étant ramenée à trois voix, soit en réduisant à un le nombre des délégués du Gouvernement, l'exigence de la majorité de quatre voix étant maintenue. »

#### 7. — PROPOSITION TRANSITOIRE.

En présence d'avis aussi divergents émanant de personnes dont nul ne contestera la science, l'expérience et l'autorité, un membre de la Commission lui proposa une mesure intermédiaire qui, laissant provisoirement sans solution la grave question constitutionnelle que le projet soulève, constituerait un pas important dans la voie indiquée par le projet.

Aucune opposition ne s'est manifestée à l'encontre de l'idée de modifier les dispositions de la loi de 1869 en tant qu'elles ne prévoient l'accès de la magistrature, en Belgique, qu'aux seuls Belges ayant, dans la Métropole, pratiqué comme avocats, ou enseigné le droit, ou rempli des fonctions judiciaires. D'un avis unanime, ces entraves à l'accession des magistrats coloniaux aux places d'officier du Parquet, de juge, de président, de conseiller, tant dans les Tribunaux que dans les Cours d'appel de la Métropole, devraient disparaître. Les articles 1 et 3 du projet tendent à ce but; il y aurait lieu de les compléter.

Si des modifications en ce sens étaient admises, le Roi pourrait nommer près les Cours et les Tribunaux de la Métropole tels magistrats du Parquet qu'il lui plairait désigner; il serait de même loisible, au Chef de l'État, de désigner comme juges dans nos provinces des magistrats ayant rempli pendant un temps donné, dans la Colonie, des fonctions judiciaires. De même, les corps chargés par la Constitution de présenter des candidats aux fonctions de président d'un Tribunal ou de Conseiller à une Cour d'appel, ne seraient plus liés pour leurs présentations aux seules personnes ayant rempli, dans le pays les fonctions énumérées par la loi de 1869.

Provisoirement, on n'irait pas au-delà. Pour les places dépendant du droit de présentation des Cours et des corps auxquels la Constitution en confère la mission, on attendrait que l'opinion publique se soit davantage expliquée sur la question.

Pour rendre les présentations utiles, n'est-il, d'ailleurs pas élémentaire qu'avant de les demander aux autorités appelées à les faire, on fournisse à celles-ci l'occasion de connaître les candidats et d'apprécier leurs mérites?

Or, en dehors du Gouvernement, qui possède des moyens spéciaux d'investigation, comment, en Belgique, s'éclairer sur la personnalité des candidats exerçant des fonctions au Congo et faire entre eux, en conscience, un choix judicieux? N'est-il pas indispensable que les magistrats de la Colonie qui aspirent à des places de Président de tribunal ou de Conseiller, en Belgique, y fassent, au préalable, un séjour qui leur permette de faire apprécier leurs qualités?

C'est d'autant plus nécessaire que, jusqu'ici, la valeur des magistrats de résidence au Congo ne semble pas inspirer à l'autorité supérieure une grande confiance.

Voici, en effet, les lignes significatives qui se rencontrent dans le rapport annuel présenté, le 13 octobre 1930, par M. le Ministre des Colonies aux Chambres législatives sur l'Administration du Congo pendant l'année 1929. Page 63, colonne 2, il y est dit ce qui suit :

« Service judiciaire. — Remarques générales.

» La magistrature continue à traverser une crise d'effectifs caractérisée souvent par l'insuffisance numérique du personnel, *mais surtout par l'insuffisance de la qualité, la proportion de magistrats inexpérimentés est trop forte*, et la bonne marche des affaires en souffre d'autant plus que des tâches très délicates ont été ajoutées, dans les dernières années, aux devoirs des Parquets. »

Dans l'opinion de l'honorable membre qui présenta ces remarques, le projet ci-après répondrait à ces idées et pourrait, après quelques années d'expérience, être, d'après les circonstances, complété ou modifié comme il appartiendrait :

#### ARTICLE PREMIER (article 1<sup>er</sup> du projet).

L'article 17 de la loi d'organisation judiciaire du 18 juin 1869 est modifié comme suit :

Au paragraphe 1<sup>er</sup> et au paragraphe 2, remplacer les mots : « s'il », placés après les mots : « s'il n'est docteur en droit et » et avant les mots : « n'a exercé des fonctions judiciaires, etc. » par les mots : « si, en Belgique ou dans la Colonie, il ».

#### ART. 2.

L'article 18 de la même loi est modifié comme suit :

Ajouter les mots « en Belgique ou dans la Colonie » après les mots : « être docteur en droit et avoir ».

#### ART. 3 (article 3 du projet).

L'article 69 de la même loi est modifié comme suit :

Remplacer les mots : « s'il », placés après les mots : « s'il n'est docteur en droit et » et avant les mots « n'a suivi le Barreau, etc. », par les mots : « si, en Belgique ou dans la Colonie, il ».

#### 8. — LE PROJET DE LOI DU 10 MAI 1932.

Vos Commissions n'ont pas pris de décision au sujet des suggestions qui précèdent, parce que le Gouvernement avait annoncé son intention de procéder à un nouvel examen de la question. Cet examen aboutit à la présentation, le 10 mai 1932, d'un projet de loi nouveau, inspiré, comme le porte l'Exposé des motifs, par le désir de rallier l'assentiment général aux mesures qui sont

destinées à permettre aux magistrats ayant bien servi la Nation en Afrique, de continuer à exercer des fonctions judiciaires en Belgique.

Le Gouvernement a supprimé du projet les textes qui avaient fait surgir contre son admission l'opposition d'ordre constitutionnel qui s'était manifestée. Aussi, le nouveau projet, modifié à l'article 17 § 4 comme le propose le Gouvernement, a-t-il recueilli l'unanimité des voix des membres de vos Commissions; elles ont l'honneur d'en proposer l'adoption au Sénat.

*Les Rapporteurs,*  
R. LEYNIERS.  
A. LIGY.

*Les Présidents,*  
DU BOST.  
V. VOLCKAERT.

#### **Amendement du Gouvernement.**

##### **ART. 2.**

A l'article 17<sup>quater</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, remplacer les mots : « Les vice-présidents, juges et substituts du Procureur du Roi » par les mots : « Les magistrats ».

#### **Amendement van de Regeering.**

##### **ART. 2.**

Bij art. 17<sup>quater</sup>, lid 1, de woorden : « De ondervoorzitters, rechters en substituten van den Procureur des Konings » te vervangen door de woorden : « De magistraten ».