

(1)

(N° 68.)

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1948-1949.

SÉANCE DU 22 DÉCEMBRE 1948.

Rapport de la Commission de la Justice chargée d'examiner le projet de loi relatif à la délégation de magistrats et de greffiers des juridictions militaires.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1948-1949.

VERGADERING VAN 22 DECEMBER 1948.

Verslag van de Commissie van Justitie belast met het onderzoek van het ontwerp van wet betreffende de afvaardiging van magistraten en griffiers der militaire rechtscolleges.

Présents : MM. ROLIN, président; ALLARD, DE CLERCQ, DERBAIX, FONTEYNE, HANQUET, KLUYSKENS, LILAR, MACHTENS, MAZEREEL, PHOLIEN, M^{me} VANDERVELDE, MM. VAN REMOORTELT, VAN ROOSBROECK, et ANCOT, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi soumis à vos délibérations crée dans le chef du Ministre de la Justice le pouvoir de déléguer, pour une durée limitée, une année au plus :

1^o les auditeurs militaires, premiers substituts et substituts de l'auditeur militaire nommés à titre permanent, pour remplir leurs fonctions dans un autre auditoir;

2^o les greffiers, greffiers adjoints et commis-greffiers des conseils de guerre nommés à titre permanent, pour remplir leurs fonctions dans un autre greffe de conseil de guerre;

3^o les substituts de l'auditeur militaire nommés à titre permanent, à l'exclusion des premiers substituts, pour remplir les fonctions de substitut de Procureur du Roi;

4^o les greffiers adjoints et commis-greffiers des conseils de guerre, nommés à titre permanent, pour remplir leurs fonctions dans un greffe d'une juridiction civile ou dans les services administratifs d'un parquet.

* * *

L'exposé des motifs indique la raison d'être de ce pouvoir de délégation, mais il ne l'indique pas complètement. C'est à titre transitoire et pour

Voir :

Document du Sénat :

419 (Session de 1947-1948) : Projet de loi.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Het voorgelegde wetsontwerp bedoelt aan de Minister van Justitie de macht te verlenen om, voor bepaalde tijd, ten hoogste één jaar, opdracht te geven :

1^o aan vastbenoemde krijgsauditeurs, eerste substituu-krijgsauditeurs en substituu-krijgsauditeurs, om hun ambt in een ander auditoraat uit te oefenen;

2^o aan vastbenoemde griffiers, adjunct-griffiers en griffiersklerken van de krijgsraden, om hun ambt bij een andere griffie van een krijgsraad uit te oefenen;

3^o aan vastbenoemde substituu-krijgsauditeurs, met uitsluiting van de eerste-substituten, om het ambt van substituu-procureur des Konings uit te oefenen;

4^o aan vastbenoemde adjunct-griffiers en griffiersklerken van de krijgsraden, om hun ambt in de griffie van een burgerlijke rechtbank of in de administratieve diensten van een parket uit te oefenen.

* * *

De memorie van toelichting geeft, zij het ook niet volledig, aan waarom deze macht verleend wordt. Het is als overgangsmaatregel en om te voldoen aan

Zie :

Gedr. Stuk van de Senaat :

419 (Zitting 1947-1948) : Wetsontwerp.

répondre à une nécessité du moment que le Gouvernement invite le Parlement à donner au Ministre de la Justice un pouvoir exceptionnel.

« L'activité des juridictions militaires de première instance n'étant pas encore revenue à la normale du temps de paix, en raison du nombre des affaires traitées depuis la Libération, le Gouvernement a dû s'assurer le concours d'un plus grand nombre de magistrats et de greffiers. »

Dans sa forme concise, cette explication ne dit pas fort clairement ce qu'elle veut dire. Car si le système de délégation proposé a pour effet de renforcer le personnel attaché à un Conseil de guerre déterminé, il est manifeste qu'il n'y parvient qu'en réduisant celui des autres conseils de guerre auprès desquels les fonctionnaires délégués sont nécessairement prélevés. Il serait plus exact de dire qu'en suite au travail anormal du temps de guerre et d'après-guerre, les affaires sont réparties entre les conseils de guerre en manière telle que leur volume et leur importance ne répond pas toujours aux forces du personnel attaché à chacun de ces conseils et que, pour remédier à ce déséquilibre, il convient de détacher des conseils de guerre où ils sont trop nombreux, certains magistrats et greffiers pour les déléguer auprès d'autres conseils de guerre dont le personnel ne suffit pas à l'effort qui lui est demandé.

Cette situation justifie en fait la délégation de magistrats et greffiers militaires auprès d'une juridiction militaire. Mais elle ne justifie pas leur délégation auprès d'une juridiction civile.

Il faut donc à cet égard compléter l'exposé des motifs. Et la chose n'est pas difficile car il est visible qu'en raison de l'abondance de certains délits de circonstance — notamment en matière économique et alimentaire — et en raison de l'institution de certaines procédures spéciales et temporaires — c'est le cas pour l'application de la loi du 14 juin 1948 sur l'épuration — la plupart des parquets de première instance ont à liquider un arriéré et à faire face à un surcroît de travail auquel le nombre de magistrats dont ils se composent, ne peut suffire.

La mesure temporaire proposée par le Gouvernement se justifie donc parfaitement en fait. On peut être moins formel sur le point de savoir si elle se justifie pleinement en droit.

Si elle s'appliquait aux magistrats du siège, la mesure proposée serait illégale. Car aux termes de l'article 100 de la Constitution « le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement ».

Mais il ne s'agit pas de juges du siège. Il s'agit de magistrats debout et de greffiers. On sait que les magistrats debout ne jouissent pas du même privilège d'indépendance et d'inamovibilité que les magistrats assis. Ils ne rendent pas la justice et cette garantie vis-à-vis du pouvoir exécutif n'est pas indispensable à l'exercice de leur mission.

Cependant les magistrats du parquet ainsi que les greffiers sont des fonctionnaires et l'on peut se

de eisen des tijds, dat de Regering het Parlement verzoekt, om aan de Minister van Justitie buitengewone macht te verlenen.

« Daar de bedrijvigheid van de militaire rechtscolleges van eerste aanleg, wegens het aantal zaken welke sedert de bevrijding behandeld werden, nog niet tot het normaal peil van in vredetijd is teruggelopen, is de Regering er toe genoodzaakt geweest beroep te doen op de medewerking van een groot aantal magistraten en griffiers. »

Bekropt zoals ze is, zegt deze verklaring niet duidelijk wat ze bedoelt te zeggen. Want, als het voorgestelde systeem moet leiden tot versterking van het personeel van een bepaalde krijgsraad, is het duidelijk, dat het daarin niet slaagt dan met beperking van het personeel van andere krijgsraden, waar de gedelegeerde ambtenaren noodzakelijkerwijze moeten vandaan komen. Het ware juist te zeggen, dat als gevolg van het abnormale werk van de oorlogs- en naoorlogstijd, de zaken onder de krijgsraden zodanig zijn verdeeld, dat de omvang en het belang daarvan niet steeds beantwoordt aan de sterkte van het personeel van elke krijgsraad, en dat om daar evenwicht in te brengen, sommige magistraten en griffiers uit krijgsraden, waar teveel personeel is, moeten gedetacheerd worden naar andere krijgsraden, welker personeel niet volstaat voor het geleverde werk.

Deze toestand blijkt inderdaad het detacheren van militaire magistraten en griffiers naar een militair gerechtshof. Doch hij levert geen grond op voor overplaatsing naar een burgerlijke rechtbank.

De memorie van toelichting moet dus in dit opzicht aangevuld worden. En dit is niet moeilijk, want het is goed te zien, dat als gevolg van het zo grote aantal gelegenheidsdelicten — vooral ter zake van economie en voeding — en als gevolg van de instelling van bijzondere en tijdelijke procedures — zoals de toepassing van de wet van 14 Juni 1948 op de zuivering — de meeste parketten van eerste aanleg een zekere achterstand in te lopen, en een deel overwerk te leveren hebben, waarvoor zij niet over genoeg magistraten beschikken.

De tijdelijke maatregel, welke de Regering voorstelt, is dus inderdaad zeer goed te verantwoorden. Men kan zich minder formeel tonen omtrent de vraag of hij ook in rechte ten volle te verantwoorden is.

Toegepast op zittende magistraten, zou de voorgestelde maatregel onwettelijk zijn. Want luidens artikel 100 van de Grondwet, kan « de overplaatsing van een rechter slechts geschieden door een nieuwe benoeming en met zijn toestemming ».

Maar het gaat hier niet over zittende rechters. Doch wel over staande magistraten en griffiers. Het is bekend, dat de staande magistraten niet hetzelfde voorrecht van onafhankelijkheid en onafzetbaarheid genieten als de zittende magistraten. Zij spreken geen recht, en deze waarborg ten aanzien van de uitvoerende macht is niet onmisbaar voor de uitoefening van hun opdracht.

Evenwel zijn de magistraten van het parket, alsmede de griffiers, ambtenaren en kan men zich

demander si le contrat *sui generis* issu de leur nomination ne doit pas empêcher le Roi, et à plus forte raison le Ministre, de les déplacer ou de les déléguer contre leur gré à d'autres fonctions.

« Le lien, dit Vauthier (*Précis du Droit Administratif de la Belgique*, n° 36) qui unit (le fonctionnaire) à l'autorité dont il dépend, ou, pour mieux dire, à l'administration dont il fait partie, n'est pas simplement un lien de subordination. Il s'y mêle un élément *contractuel* ..., on pourrait qualifier de *contrat de service public* la convention qui intervient entre l'administration et le fonctionnaire. »

Sans doute, la loi du 3 mars 1935 sur les réquisitions civiles a permis pendant la guerre d'assurer la bonne marche de la justice au moyen de la délégation de magistrats d'un tribunal ou même d'une Cour auprès d'un autre tribunal ou d'une autre Cour. Mais cette mesure, comme d'ailleurs toutes les mesures de réquisition, est difficile à concilier avec nos principes et nos textes constitutionnels, au point qu'on se demande véritablement s'il ne conviendrait pas, à l'occasion d'une révision de la Constitution, de régler une bonne fois l'état de siège ou l'état de guerre et certaines autres créations légales de constitutionnalité douteuse, ainsi que le droit de réquisition par exemple.

En tout cas ce n'est pas à pareil droit exceptionnel que le Gouvernement entend faire appel. Il désire seulement, en vue de faire face à une situation temporaire, soumettre certains fonctionnaires à une règle d'intérêt public qui ne régissait pas leur statut, au moment où ils furent nommés. Cette mesure, assurément, ne porte atteinte à aucun principe constitutionnel. Si elle portait atteinte à une loi spécifique le législateur, sans nul doute, aurait le pouvoir de modifier cette loi. Mais ne porte-t-elle pas atteinte à l'élément contractuel que contient la nomination d'un fonctionnaire ?

A ce scrupule, il y a une réponse essentiellement pratique, à savoir qu'il est de l'intérêt des fonctionnaires eux-mêmes de n'être exposés qu'à une mesure de délégation obligée, là où, dans la rigueur du droit, une mesure plus radicale pourrait leur être appliquée. L'on peut souligner en outre qu'à l'époque où les nominations de magistrats et de greffiers à titre permanent furent faites, le présent projet de loi était déjà déposé, de sorte que les intéressés ne pourraient se plaindre d'avoir ignoré la situation nouvelle au moment de leur nomination.

Eu égard à ces considérations, votre Commission propose d'attribuer au Roi le pouvoir que le projet de loi attribue au Ministre de la Justice. Sous les réserves exprimées ci-dessus et moyennant cet amendement, elle s'est exprimée en faveur du projet de loi, à l'unanimité moins trois abstentions.

afvragen of het contract, dat *sui generis* uit hun benoeming ontstaat, de Koning en des te meer de Minister niet kan verhinderen hen tegen hun zin te verplaatsen of naar andere functies af te zenden.

« De band, zegt Vauthier (*Précis du Droit administratif de la Belgique*, n° 36), die (de ambtenaar) verbindt met de overheid, waarvan hij afhangt, of, beter gezegd, met het bestuur, waartoe hij behoort, is niet slechts een band van ondergeschiktheid. Hier komt een *contractueel* bestanddeel bij te pas... de overeenkomst welke tussen het bestuur en de ambtenaar tot stand komt, zou kunnen genoemd worden *contract van openbare dienst*. »

Wel heeft de wet van 3 Maart 1935 op de burgerlijke opeisingen toegelaten om in oorlogstijd de goede gang van het gerecht in stand te houden door delegatie van magistraten van de ene rechtbank of zelfs van het ene Hof naar de andere rechtbank of naar het andere Hof. Doch deze maatregel, evenals trouwens alle maatregelen van opeising, is moeilijk overeen te brengen met de beginselen en teksten van onze Grondwet, in zoverre, dat men zich waarlijk afvraagt, of het niet best ware, bij gelegenheid van een grondwetsherziening, eens voor altijd de staat van beleg of de staat van oorlog en sommige andere wettelijke zaken van twijfelachtige grondwettelijkheid, gelijk het recht van opeising b.v., te regelen.

In ieder geval, de Regering bedoelt niet zich op zulk een buitengewoon recht te beroepen. Zij verlangt slechts sommige ambtenaren, ter voorziening in een tijdelijke toestand, te onderwerpen aan een regel van algemeen belang, die hun statuut niet beheerste ten tijde van hun benoeming. Deze maatregel doet zeker geen afbreuk aan enig grondwettelijk beginsel. Mocht hij afbreuk doen aan een bepaalde wet, dan heeft de wetgever ongetwijfeld de macht om die wet te wijzigen. Doch doet hij geen afbreuk, aan het contractueel bestanddeel, dat de benoeming van een ambtenaar inhoudt ?

Voor dit bezwaar is er een uiteraard praktisch antwoord, nl. dat de ambtenaren zelf er belang bij hebben, dat zij slechts aan een verplichte afvaardiging blootstaan, waar hun, bij strikte toepassing van het recht, een verdergaande maatregel kon opgelegd worden. Bovendien moge er op gewezen worden, dat dit wetsontwerp, ten tijde van de vaste benoeming van magistraten en griffiers reeds was ingediend, zodat de betrokkenen niet kunnen klagen, dat zij de nieuwe toestand bij hun benoeming niet kenden.

Op grond van deze overwegingen, stelt uw Commissie voor, aan de Koning de macht te verlenen, welke het wetsontwerp toekent aan de Minister van Justitie. Onder het bovenstaande voorbehoud en mits invoering van dit amendement, spreekt zij zich eenstemmig, behalve drie onthoudingen, uit ten gunste van het wetsontwerp.

Elle estime toutefois qu'il échet de rédiger le texte dans une forme plus correcte et vous propose de le libeller comme suit :

ARTICLE PREMIER

Jusqu'au 1^{er} juillet 1950, le Roi peut déléguer :

1^o les auditeurs militaires, premiers substituts et substituts de l'auditeur militaire, nommés à titre permanent, aux mêmes fonctions dans un autre auditorat;

2^o les greffiers, greffiers-adjoints et commis-greffiers des conseils de guerre, nommés à titre permanent, aux mêmes fonctions dans un autre greffe de conseil de guerre;

3^o les substituts de l'auditeur militaire, nommés à titre permanent, à l'exclusion des premiers substituts, aux fonctions de substitut du Procureur du Roi;

4^o les greffiers adjoints et commis-greffiers des conseils de guerre, nommés à titre permanent, à cesser leurs fonctions dans un greffe d'une juridiction civile ou dans les services administratifs d'un parquet.

ART. 2.

Les magistrats et greffiers ainsi délégués continuent à porter le titre de leur fonction et à percevoir le traitement y afférent.

Le Rapporteur,
R. ANCOT.

Le Président,
H. ROLIN.

Zij is nochtans van oordeel, dat er aanleiding bestaat om de tekst nauwkeuriger te maken, en stelt U voor hem als volgt te doen luiden :

EERSTE ARTIKEL

Tot 1 Juli 1950 kan de Koning opdracht geven :

1^o aan vastbenoemde krijgsauditeurs, eerste-substituut-krijgsauditeurs en substituut-krijgsauditeurs om dezelfde functies uit te oefenen bij een ander auditoraat;

2^o aan vastbenoemde griffiers, adjunct-griffiers en griffiers-klerken van krijgsraden, om dezelfde functies uit te oefenen bij een andere griffie van een krijgsraad.

3^o aan vastbenoemde substituut-krijgsauditeurs, met uitsluiting van eerste-substituten, om het ambt van substituut-procureur des Konings uit te oefenen;

4^o aan vastbenoemde adjunct-griffiers en griffiers-klerken van de krijgsraden, om hun functies uit te oefenen in een griffie van een burgerlijke rechtbank of in de administratieve diensten van een parket.

ART. 2.

De aldus gedelegeerde magistraten en griffiers blijven de titel van hun ambt voeren en de hieraan verbonden wedde genieten.

De Verslaggever,
R. ANCOT.

De Voorzitter,
H. ROLIN.