

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 31 mars 1969, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "insérant dans le Code judiciaire un article 258bis qui assure une répartition équitable entre les cours d'appel des places de conseiller à la Cour de cassation et d'avocat général près la même Cour", a donné le 11 juin 1969 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 31e maart 1969 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot invoeging in het Gerechtelijk Wetboek van een artikel 258bis waardoor, onder de hoven van beroep, een billijke verdeling van de plaatsen van raadsheer in en van advocaat-generaal bij het Hof van cassatie verzekerd wordt", heeft de 11e juni 1969 het volgend advies gegeven :

Selon son intitulé et ses développements (1), la proposition de loi soumise au Conseil d'Etat aurait pour objet d'assurer une répartition équitable des places de conseiller à la Cour de cassation et d'avocat général près la même Cour, "entre les cours d'appel".

En revanche, selon le texte de l'article unique - dont l'autorité doit normalement primer celle des développements -, la proposition a pour objet d'établir une répartition entre candidats provenant des divers ressorts des cours d'appel, ainsi qu'en témoigne l'expression : "que le candidat appartienne ou non à l'ordre judiciaire".

Quelle que soit l'intention réelle des auteurs de la proposition, celle-ci tend à imposer un recrutement de la Cour de cassation et de son parquet sur des bases régionales.

Les conditions requises pour accéder à la Cour de cassation ont été initialement fixées par l'article 5

.../...

(1) "Il paraît, certes, indiqué de remplacer le régime traditionnel actuellement en vigueur par une disposition légale fixant le critère objectif selon lequel les places de conseiller à notre juridiction suprême devront désormais être réparties entre les magistrats des cours d'appel du pays ...".

"Ce qui précède montre en soi, clairement, combien il est nécessaire d'assurer à chaque cour d'appel ses propres possibilités de promotion, tant au parquet qu'au siège de la Cour de cassation ...".

de la loi du 4 août 1832 et le sont actuellement par l'article 123 de la loi du 18 juin 1869, tel que cet article a été ultérieurement modifié. Indépendamment des conditions d'aptitude linguistique, ces conditions sont d'être âgé de 40 ans accomplis, d'être docteur en droit et d'avoir, pendant dix ans au moins, suivi le barreau ou exercé des fonctions judiciaires, ou exercé des fonctions au Conseil d'Etat ou enseigné le droit dans une université belge. Cette disposition est reprise sans grand changement dans les articles 254 et 258 du Code judiciaire, non encore en vigueur.

Pour les présentations aux places de conseiller à la Cour de cassation, la loi n'a jamais subordonné le choix du Sénat et de la Cour à l'observation d'un ordre de présentation, comme, en vertu de l'article 99 de la Constitution, elle a été tenue de le faire pour les présentations aux places de conseiller à une Cour d'appel. Elle n'a jamais non plus fixé un ordre de ce genre pour les nominations aux places du parquet général. Elle a, au contraire, toujours laissé aux autorités qui présentent et nomment les magistrats de la Cour de cassation le soin de retenir, lors de chaque vacance, la ou les candidatures qui paraissent les meilleures.

Ce faisant, le législateur est constamment demeuré dans la ligne tracée par les articles 99 et 101 de la Constitution qui, en ne limitant pas le choix des autorités ayant la présentation et la nomination de ces magistrats dans leurs attributions, paraissent ne pas permettre qu'il soit apporté à la liberté de ce choix d'autres restrictions que celles qu'appellent nécessairement les conditions d'aptitude et d'expérience que doivent réunir les candidats à ces fonctions.

Le Congrès national, saisi en section de propositions tendant à assurer un recrutement régional de la Cour de cassation, ne les a pas retenues. On lit, à cet égard, le passage suivant dans le rapport de RAIKEM (HUYTTENS, T. 4, p. 97) :

"Sept membres demandent que les conseillers à la Cour de cassation soient pris, en nombre égal, dans chaque province. Trois membres demandent que les conseillers soient pris dans chaque province, en proportion de la population. Trois membres demandent que la chambre élective soit libre dans le choix des candidats, sans qu'on lui impose aucune restriction relative à la répartition entre les provinces".

C'est ce dernier système qui a été consacré par l'article 99 de la Constitution.

Le souci du constituant s'explique aisément par l'importance capitale du rôle que la Cour de cassation serait appelée à jouer dans l'ensemble de nos institutions. La Cour est, en effet, la juridiction suprême qui contrôle et censure l'activité de tous les organes du pouvoir judiciaire; elle tranche les conflits d'attribution; elle a seule compétence pour juger les Ministres qui seraient mis en accusation par la Chambre des Représentants. La loi du 4 août 1832 précise ces importantes missions : la Cour casse les décisions rendues en dernier ressort, dans lesquelles existait une violation des formes ou une contravention à la loi; elle juge les demandes de renvoi d'un tribunal à un autre pour cause de suspicion légitime ou de sûreté publique; elle prononce sur les conflits de juridictions et règle de juge; elle connaît des prises à partie. Cette compétence n'a fait que s'accroître dans la suite. La censure de la Cour a été étendue à certaines décisions du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes;

La Cour de cassation intervient dans le contentieux des élections, de la milice, de l'objection de conscience, de l'impôt, dans la discipline des magistrats et des avocats, et elle censure les décisions des ordres professionnels des médecins, des pharmaciens, des médecins-vétérinaires, des architectes et des reviseurs d'entreprises.

La nature et l'importance des missions que les magistrats qui composent la Cour de cassation sont appelés à remplir commandent donc que les autorités auxquelles la Constitution a attribué la présentation et la nomination de ceux-ci ne soient limitées dans leur choix que par les seules conditions qui tiennent aux aptitudes et à l'expérience des candidats, afin que ces autorités puissent en toute indépendance ne se laisser guider que par le souci d'assurer le meilleur recrutement.

Il est, certes, légitime que ces autorités aient égard à l'opportunité de voir maintenir un certain équilibre entre les magistrats de la Cour de cassation, selon le ressort de la Cour d'appel dont ils proviennent. Mais un système qui prétendrait réaliser cet équilibre d'une manière automatique et rigide, en se fondant sur une proportion arithmétique entre le nombre des conseillers et des avocats généraux à la Cour de cassation et le chiffre de la population du ressort de chacune des cours, ne respecterait pas la volonté du constituant et risquerait, au surplus, de compromettre la qualité du recrutement.

A ce système rigide pourrait en être substitué un plus souple qui serait inspiré du principe d'un juste équilibre, tant pour le recrutement des magistrats du siège que pour celui des magistrats du parquet général.

Volgens het opschrift en de toelichting (1) van het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel, zou dit strekken tot een billijke verdeling van de plaatsen van raadsheer en van advocaat-generaal bij het Hof van cassatie "onder de hoven van beroep".

Maar volgens de tekst van het enige artikel - die normaal meer gezag moet hebben dan de toelichting - beoogt het voorstel een verdeling van die plaatsen over kandidaten uit de verschillende rechtsgebieden van de hoven van beroep, zoals blijkt uit de woorden "of de kandidaat tot de rechterlijke orde behoort of niet".

Hoe de stellers het ook werkelijk bedoelen, het wetsvoorstel wil ertoe komen dat de ledan van het Hof van cassatie en van het parket van dat Hof op gewestelijke basis worden aangeworven.

.../...

-
- (1) "Het komt zeker aangewezen voor de thans geldende traditionele regeling door een vast wetsvoorschrift te vervangen dat het objectief criterium bepaalt volgens hetwelk de plaatsen van raadsheer in ons hoogste rechtscollege voortaan onder de magistraten van de hoven van beroep van het Rijk zullen moeten verdeeld worden ...".

"Dit alles toont op zichzelf duidelijk aan hoe noodzakelijk het is aan ieder Hof van beroep zijn eigen bevorderingsmogelijkheden zowel naar het parket-generaal als naar de zetel van het Hof van cassatie te verzekeren".

De voorwaarden voor toegang tot het Hof van cassatie werden aanvankelijk vastgesteld in artikel 5 van de wet van 4 augustus 1832 en zijn thans bepaald in artikel 123 van de wet van 18 juni 1869, zoals dit naderhand is gewijzigd. Afgezien van de eisen inzake talenkennis moeten kandidaten aan de volgende voorwaarden voldoen : volle 40 jaar oud zijn, doctor in de rechten zijn en gedurende ten minste tien jaar aan de balie geweest zijn, of een rechterlijk ambt hebben uitgeoefend, of bij de Raad van State een ambt hebben uitgeoefend of aan een Belgische universiteit onderwijs in de rechtswetenschap hebben gegeven. Die bepaling is nagenoeg onveranderd overgenomen in de artikelen 254 en 258 van het Gerechtelijk Wetboek, die nog niet in werking zijn.

Ter zake van voordrachten voor plaatsen van raadsheer in het Hof van cassatie heeft de wet nooit voorgeschreven dat de Senaat en het Hof bij hun keuze een orde van voordracht in acht moeten nemen, zoals zij dat krachtens artikel 99 van de Grondwet wel heeft moeten doen terzake van voordrachten voor plaatsen van raadsheer in een Hof van beroep. Ook voor benoeming in plaatsen bij het parket-generaal heeft zij nooit een zodanige orde vastgesteld. Daarentegen heeft zij het altijd aan de overheden die de magistraten van het Hof van cassatie voordragen en benoemen, overgelaten om bij iedere vacature die kandidatuur of kandidaturen in aanmerking te nemen die de beste lijken te zijn.

Zodoende is de wetgever steeds in de lijn gebleven van de artikelen 99 en 101 van de Grondwet, die geen grens stellen aan de keuze van de tot het voordragen en benoemen van die magistraten bevoegde overheden, en dus blijkbaar op de vrijheid van die keuze ook geen andere beperkingen gelegd willen zien dan die waarop de voorwaarden inzake geschiktheid en ervaring van kandidaten voor die ambten onvermijdelijk neerkomen.

Toen aan het Nationaal Congres in afdeling voorstellen werden gedaan met het oog op een gewestelijke werving voor het Hof van cassatie, is het daar niet op ingegaan. Een passus uit het verslag RAIKEM (HUYTTENS, deel 4, blz. 97) zegt in dat verband :

"Sept membres demandent que les conseillers à la Cour de cassation soient pris, en nombre égal, dans chaque province. Trois membres demandent que les conseillers soient pris dans chaque province, en proportion de la population. Trois membres demandent que la chambre électorale soit libre dans le choix des candidats, sans qu'on lui impose aucune restriction relative à la répartition entre les provinces".

Deze laatste regeling is door artikel 99 van de Grondwet bekrachtigd.

De bezorgdheid van de grondwetgever is gemakkelijk te verklaren door het kapitaal belang van de rol welke het Hof van cassatie in het geheel van onze instellingen te vervullen zou krijgen. Het Hof is immers het hoogste gerecht, dat toezicht en censuur uitoefent op de activiteit van alle organen van de rechterlijke macht; het beslecht de conflicten van attributie; alleen het Hof is bevoegd om Ministers te berechten die door de Kamer van volksvertegenwoordigers in beschuldiging mochten zijn gesteld. De wet van 4 augustus 1832 preciseert die belangrijke taken : het Hof vernietigt de in laatste aanleg gewezen beslissingen waarin vormen geschonden werden of de wet overtreden werd; het doet uitspraak over de vorderingen tot verwijzing van een rechtbank naar een andere wegens wettige verdenking of uit oorzaak van openbare veiligheid; het doet uitspraak over jurisdictiegeschillen en regeling van rechtsgebied; het neemt kennis van het verhaal op de rechter. Die bevoegdheid

is nadien steeds verder uitgegroeid. De censuur van het Hof werd verruimd tot bepaalde beslissingen van de Raad van State en van het Rekenhof; het Hof van cassatie treedt op in geschillen inzake verkiezingen, dienstplicht, gewetensbezwaar, belastingen, tuchtregeeling voor magistraten en advocaten en censureert de beslissingen van de orde der geneesheren, de orde der apothekers, de orde der dierenartsen, de orde der architecten en de orde der bedrijfs-revisoren.

Aard en belang van de taken welke de magistraten van het Hof van cassatie te vervullen hebben, eisen dan ook dat de overheden aan wie de Grondwet de voordracht en de benoeming heeft opgedragen, in hun keuze alleen door de voorwaarden inzake geschiktheid en ervaring van kandidaten worden beperkt, en zich, geheel onafhankelijk, alleen laten leiden door de zorg om de beste elementen te benoemen.

Het is stellig verantwoord dat die overheden erop bedacht blijven dat het goed is, onder de magistraten van het Hof van cassatie een zeker evenwicht te laten bestaan naar gelang van het rechtsgebied van het Hof van beroep waaruit zij voortkomen. Maar een regeling die dat evenwicht op automatische en strakke wijze zou willen bereiken op grond van een rekenkundige verhouding tussen het aantal raadsheren in en advocaten-generaal bij het Hof van cassatie en het bevolkingscijfer van het rechtsgebied van elk van de Hoven van beroep, zou niet in overeenstemming zijn met de wil van de grondwetgever en zou bovendien de kwaliteit van de werving in gevaar kunnen brengen.

.../...

Een minder starre regeling is denkbaar, waarbij zou worden uitgegaan van het beginsel dat, voor de aanwerving van magistraten, zowel van de zetel als van het parket-generaal, een billijk evenwicht in acht wordt genomen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs :	G.VAN BUNNEN,	conseiller d'Etat,	président,
de Heren :		staatsraad,	voorzitter,

	J.MASQUELIN,	conseillers d'Etat,
Madame :	G.CISELET,	staatsraden,
Mevrouw :		

Messieurs :	P.DE VISSCHER,	assesseurs de la section
de Heren :		de législation,
	G.ARONSTEIN,	bijzitters van de afdeling
		wetgeving,

M.JACQUEMIJN,	greffier adjoint,	greffier.
	adjunct-griffier,	griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.G.VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M.E.JOACHIM, auditeur général.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.G.VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H.E.JOACHIM, auditeur-generaal.

LE GREFFIER

DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT

DE VOORZITTER,

(s. M.JACQUEMIJN.

(get.) G.VAN BUNNEN.