

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2008-2009

8 OKTOBER 2009

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 259bis-2 van het Gerechtelijk Wetboek om de advocaten een betere vertegenwoordiging te verzekeren in de Hoge Raad voor de Justitie

(Ingediend door de dames Marie-Hélène Crombé-Berton en Christine Defraigne)

TOELICHTING

De Hoge Raad voor de Justitie werd opgericht bij artikel 151 van de Grondwet, dat op zijn beurt ten uitvoer werd gelegd bij de wet van 22 december 1998, en kreeg een drievoudige opdracht.

Hij speelt in de eerste plaats een bepalende rol in het benoemings- en vormingsbeleid bij de magistratuur.

Hij moet ook extern toezien op de werking van de rechterlijke orde, inclusief de behandeling van klachten.

Ten slotte kan hij ook aan de politieke verantwoordelijken adviezen verstrekken met het oog op een betere werking van de magistratuur.

De oprichting van de Hoge Raad voor de Justitie was gedeeltelijk een antwoord op de kritiek die, vooral naar aanleiding van de zaak-Dutroux, werd geuit op de organisatie en de werking van het gerecht. De uitvoerende macht werd verplicht af te zien van elke rechtstreekse inmenging in de benoemingen van de magistraten, ten gunste van een taalkundig onafhankelijk en paritair orgaan.

De Hoge Raad voor de Justitie telt op dit ogenblik vierenveertig leden van Belgische nationaliteit, onderverdeeld in twee taalcolleges, een Nederlandstalig en een Franstalig college van elk tweeëntwintig leden. Elk college telt elf magistraten en elf niet-magistraten. De groep niet-magistraten telt per college ten minste

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2008-2009

8 OCTOBRE 2009

Proposition de loi modifiant l'article 259bis-2 du Code judiciaire afin d'assurer une meilleure représentativité des avocats au sein du Conseil supérieur de la Justice

(Déposée par Mmes Marie-Hélène Crombé-Berton et Christine Defraigne)

DÉVELOPPEMENTS

Instauré par l'article 151 de la Constitution, lui-même mis en œuvre par la loi du 22 décembre 1998, le Conseil supérieur de la Justice s'est vu attribuer une triple mission.

Il joue, tout d'abord, un rôle déterminant dans la politique de nomination et de formation de la magistrature.

Il est chargé, également, d'exercer un contrôle externe sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire, y compris le traitement des plaintes.

Enfin, il peut soumettre des avis aux responsables politiques, afin d'améliorer le fonctionnement de la magistrature.

La création du Conseil supérieur de la Justice a répondu en partie aux critiques qui, notamment à l'occasion de l'affaire Dutroux, ont porté sur l'organisation et le fonctionnement de l'institution judiciaire. Le pouvoir exécutif a été contraint de renoncer à toute immixtion directe dans les nominations des magistrats, au profit d'un organe indépendant et paritaire sur le plan linguistique.

Le Conseil supérieur de la Justice est, à l'heure actuelle, composé de quarante-quatre membres de nationalité belge répartis en deux collèges linguistiques, un néerlandophone et un francophone, composés chacun de vingt-deux membres. Chaque collège compte onze magistrats et onze non-magistrats. Le

vier leden van elk geslacht en ten minste vier advocaten met een beroepservaring van ten minste tien jaar aan de balie. Het telt ook drie hoogleraren aan een universiteit of een hogeschool in de Vlaamse of Franse Gemeenschap met een voor de opdracht van de Hoge Raad relevante beroepservaring van ten minste tien jaar, alsook vier leden die houder zijn van ten minste een diploma van een hogeschool van de Vlaamse of Franse Gemeenschap met een voor de opdracht van de Hoge Raad relevante beroepservaring van ten minste tien jaar op juridisch, economisch, administratief, sociaal of wetenschappelijk vlak. Ten minste één lid van het Franstalig college moet het bewijs leveren van de kennis van het Duits.

De Hoge Raad voor de Justitie mag door paritaire samenstelling wat de taal en het sociaal-professionele aspect betreft, «een democratisch forum genoemd worden, dat plaats biedt aan alle opvattingen over het gerechtelijk ambt.»

De manier waarop de leden worden aangewezen verschilt naargelang de kandidaten voor de Hoge Raad voor de Justitie «magistraten» of «niet-magistraten» zijn. De leden magistraten worden immers gekozen door hun gelijken, terwijl de niet-magistraten door de Senaat worden aangewezen.

De benoemingen van de niet-magistraten behoren dus nog steeds tot de politieke sfeer, aangezien het de Senaat is die hen aanwijst. Het is paradoxaal om vast te stellen dat een instelling die werd opgericht om volledig onafhankelijk van de politieke macht te functioneren, gedeeltelijk wordt samengesteld door leden die via een politieke beslissing worden gekozen.

Die vaststelling is vooral storend met betrekking tot het beroep van advocaat. Het is misschien nog enigszins aanvaardbaar dat de drie hoogleraren aan een universiteit of een hogeschool en de vier leden van de civiele maatschappij worden aangewezen door een politieke instelling omdat ze de verschillende ideologische en politieke samenstellingen van dit land weerspiegelen, maar voor de advocaten is deze wijze van benoeming toch problematisch.

De deontologie van een advocaat vereist immers dat hij zich onafhankelijk opstelt. Het is dan ook essentieel dat de leden «niet-magistraten» met de hoedanigheid van advocaat bij de Hoge Raad voor de Justitie zonder politieke inmenging worden aangewezen.

Op dit ogenblik mogen de veertien orden die de Orde van Franstalige en Duitstalige balies (OBFG) vormen en de veertien orden die de Orde van Vlaamse Balies (OVV) vormen kandidaten voordragen aan de Senaat, wat deze instelling echter niet belet andere

groupe des non-magistrats compte, par collège, au moins quatre membres de chaque sexe et au moins quatre avocats possédant une expérience professionnelle d'au moins dix années au barreau. On doit y retrouver aussi trois professeurs d'une université ou d'une école supérieure dans la Communauté flamande ou française possédant une expérience professionnelle utile pour la mission du Conseil supérieur d'au moins dix années, ainsi que quatre membres, porteurs d'au moins un diplôme d'une école supérieure de la Communauté flamande ou française et possédant une expérience professionnelle utile pour la mission du Conseil supérieur d'au moins dix années dans le domaine juridique, économique, administratif, social ou scientifique. Au moins un membre du collège francophone doit justifier de la connaissance de l'allemand.

De par sa composition paritaire à la fois sur le plan linguistique et sur le plan socioprofessionnel, le Conseil supérieur de la Justice revendique «être un forum démocratique où toutes les conceptions de la fonction judiciaire sont susceptibles d'être représentées».

Le mode de désignation des membres varie en fonction de la qualité de «magistrats» ou de «non-magistrats» des candidats au Conseil supérieur de la Justice. Les membres magistrats sont, en effet, élus par leurs pairs alors que les membres non-magistrats sont désignés par le Sénat.

Les nominations des non-magistrats relèvent donc toujours du pouvoir politique puisque c'est le Sénat qui les désigne. Il est paradoxal de constater qu'une institution qui a été créée dans le but de fonctionner de manière complètement indépendante du pouvoir politique soit en partie constituée de membres choisis par décision politique.

Ce constat est, surtout, dérangeant concernant la profession d'avocat. Si l'on peut encore justifier que les trois professeurs d'université ou de l'enseignement supérieur et les quatre membres issus de la société civile soient désignés par un organe politique, étant donné qu'ils reflètent les différentes composantes idéologiques et politiques de ce pays, la position des avocats par rapport à ce mode de nomination pose problème.

La déontologie d'un avocat impose, en effet, que celui-ci se montre indépendant. Il est donc essentiel que la désignation des membres «non-magistrats» dotés de la qualité d'avocats au Conseil supérieur de la Justice soit réalisée sans intervention du politique.

Actuellement, les quatorze ordres formant l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (OBFG) et les quatorze ordres formant l'Ordre des barreaux flamands (OVV) peuvent présenter des candidats au Sénat, ce qui n'empêche pas ce dernier de nommer

personen te benoemen die niet noodzakelijk door de orden worden voorgedragen, aangezien ook individuele kandidaatstellingen mogelijk zijn.

Dat mechanisme komt eigenlijk neer op « *window-dressing* ». In financieel jargon gaat het om een operatie die de portefeuillebeheerders op het einde van het jaar doorvoeren om « het bedrijfsresultaat op te poetsen » zodat het aantrekkelijker lijkt. In werkelijkheid zijn het de politici die de leden « niet-magistraten », onder wie ook de advocaten, bij de Hoge Raad voor de Justitie aanwijzen, en niet de beroepsorden.

Een ander probleem betreft de werking van het systeem van de voordrachten, die alleen maar van de verschillende lokale orden kunnen uitgaan. Er is dus geen sprake van een totaalbeeld noch van een democratische beslissing binnen het geheel van de balies die vertegenwoordigd worden door hun gemeenschapsorden, met als gevolg dat de voordrachten niet als voldoende representatief kunnen worden beschouwd.

De fragmentering van de voordrachten en het gebrek aan doorzichtigheid verzwakken de balie, wat in schril contrast staat met het systeem waarin voorzien werd voor de magistraten. In de parlementaire werkzaamheden die voorafgingen aan de goedkeuring van de wet van 22 december 1998 werd dit probleem reeds onder de aandacht gebracht (1):

« Spreker is bovendien de mening toegedaan dat de Senaat te veel vrij spel krijgt bij de aanwijzing van de leden niet-magistraten. Van de 11 leden per college moeten slechts vijf leden uit de door de orden van advocaten, universiteiten en hogescholen voorgedragen kandidaten worden benoemd.

Het standpunt van de indieners van het wetsvoorstel dat deze regeling voldoende waarborgen voor depolitisering inhoudt, moet dus ten stelligste worden betwist.

De Hoge Raad wordt een machtig orgaan en de traditionele politieke partijen zullen dus alles in het werk stellen om de kandidaten aan te wijzen op basis van hun politieke aanhorigheid.

Spreker wijst erop dat in het oorspronkelijk voorstel de inbreng van de orden van advocaten, universiteiten en hogescholen veel groter was. Dit positief element werd in onderhavig wetsvoorstel ongedaan gemaakt. »

Bij de jongste benoemingen bij de Hoge Raad voor de Justitie, eind 2008, is gebleken dat de benoemde advocaten actief politieke steun hebben moeten

d'autres personnes qui ne sont pas nécessairement celles présentées par les ordres, puisque les candidatures peuvent être présentées de manière individuelle.

Ce mécanisme ne constitue, en réalité, qu'un « *window-dressing* ». En langage financier, il s'agit d'une opération, réalisée en fin d'exercice par les gestionnaires de portefeuilles, consistant à procéder à un « habillage de bilan » afin de donner à celui-ci une image plus séduisante. En réalité, c'est le monde politique qui désigne les membres non-magistrats du Conseil supérieur de la Justice, en ce compris les avocats, et non leurs ordres professionnels.

Un autre problème touche au fonctionnement du système des propositions qui ne peuvent émaner que des différents ordres locaux. Il n'y a donc pas de réflexion globale, ni de décision démocratique au sein de l'ensemble des barreaux représentés par leurs ordres communautaires avec pour conséquence que les propositions émises ne peuvent pas être considérées comme suffisamment représentatives.

La fragmentation des présentations et l'absence de transparence affaiblissent le barreau, ce qui constitue un contraste flagrant avec le système prévu pour les magistrats. Lors des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 22 décembre 1998, ce problème avait déjà été soulevé (1):

« L'intervenant estime en outre que le Sénat jouit d'une trop grande liberté de manœuvre dans la désignation des membres non-magistrat. Parmi les 11 membres composant chaque collège, cinq seulement doivent être nommés parmi les candidats présentés par les ordres d'avocat, les universités et les écoles supérieures.

L'allégation des auteurs de la proposition de loi selon laquelle la formule proposée offre des garanties suffisantes en matière de dépolitisation est donc des plus contestables.

Le Conseil supérieur devient un organe puissant et les partis politiques traditionnels mettront donc tout en œuvre en vue de désigner les candidats sur la base de leur appartenance politique.

L'intervenant souligne que l'apport des ordres des avocats, des universités et des écoles supérieures était beaucoup plus important dans la proposition initiale. Cet élément positif a été réduit à néant dans le texte à l'examen. »

Lors des dernières nominations en date au Conseil supérieur de la Justice, qui ont eu lieu en 2008, il est apparu que les avocats nommés ont dû chercher

(1) Parl. St., Kamer, verslag in naam van de commissie van Justitie, 1997-1998, nr. 1677/8, blz. 35.

(1) Doc. parl., Chambre, rapport au nom de la commission de la Justice, 1997-1998, n° 1677/8, p. 35.

zoeken en dat bepaalde verdienstelijke advocaten, die een bijzonder nuttige bijdrage hadden kunnen leveren aan de werking van de Hoge Raad voor de Justitie, niet in aanmerking kwamen omdat ze geen politieke steun hadden.

Dat gaat in tegen de oorspronkelijke doelstelling van de wetgever, namelijk (1):

«Bij de aanstelling van de niet-magistraten is gezocht naar een systeem waardoor enerzijds tegemoet wordt gekomen aan de vrees voor een nieuwe «politisering» wanneer de tussenkomst van politieke organen wordt voorzien en waardoor anderzijds een oplossing wordt geboden voor het gebrek aan democratisch gehalte bij voordrachten door elk van de eigen beroepsgroepen.»

De invoering van een dergelijk systeem doet afbreuk aan de geloofwaardigheid en de representativiteit van de balie. Er is nochtans een andere aanpak mogelijk. Het zou immers beter zijn als de balie zelf haar vertegenwoordigers bij de Hoge Raad voor de Justitie kan kiezen, zonder politieke inmenging.

Met de algemene vergadering van de OVB beschikt de Vlaamse balie over een college van democratisch verkozen vertegenwoordigers. Dat college zou, met de nodige legitimiteit en representativiteit, de advocaten kunnen aanwijzen die zitting zullen hebben in de Hoge Raad voor de Justitie. De OBFG heeft ook een algemene vergadering en kan dus, via dat orgaan, de advocaten aanwijzen die zitting zullen hebben in de Hoge Raad voor de Justitie.

Geheel in die zin kent dit wetsvoorstel de algemene vergadering van de OBFG en die van de OVB de bevoegdheid toe om de advocaten aan te wijzen die als leden «niet-magistraten» zitting zullen hebben in de Hoge Raad voor de Justitie.

*
* *

(1) Parl. St., Kamer, wetsvoorstel, 1997-1998, nr. 1677/1, blz. 6-7.

activement un appui politique et que certains avocats méritants, qui auraient pu apporter une contribution particulièrement utile au fonctionnement du Conseil supérieur de la Justice, n'ont pas été retenus, faute de soutien politique

Ceci est en contradiction avec l'objectif initial du législateur qui était le suivant (1):

«Pour la désignation des non-magistrats, il convenait de mettre en place un système rencontrant, d'une part, la crainte d'une nouvelle «politisation» en cas d'intervention d'organes politiques et offrant, d'autre part, une solution au déficit démocratique lors des présentations faites par chacun des groupements professionnels concernées.»

La mise en place d'un tel système porte atteinte à la crédibilité du barreau et à sa représentativité. Il est pourtant possible de procéder autrement. Il serait, en effet, préférable de confier au barreau le choix de ses représentants au Conseil supérieur de la Justice, sans intervention du politique.

Par le biais de l'assemblée générale de l'OVB, le barreau flamand dispose d'un collège de représentants élus démocratiquement. Ce collège pourrait, avec la légitimité et la représentativité nécessaires, désigner les avocats qui siègeront au Conseil supérieur de la Justice L'OBFG possède, également, son assemblée générale et peut, dès lors, via cet organe, désigner les avocats qui siègeront au Conseil supérieur de la Justice

La présente proposition de loi s'inscrit dans ce sens qui confie à l'assemblée générale de l'OBFG et à celle de l'OVB la compétence de désigner les avocats qui siègeront au Conseil supérieur de la Justice en tant que membres «non-magistrats».

Marie-Hélène CROMBÉ-BERTON.
Christine DEFRAIGNE.

*
* *

(1) Doc. parl., Chambre, proposition de loi, 1997-1998, n° 1677/1, p. 6-7.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 259*bis*-2 van het Gerechtelijk Wetboek, wordt paragraaf 2 als volgt vervangen :

« § 2. De niet-magistraten, met uitzondering van de advocaten, worden door de Senaat benoemd met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen.

De advocaten die bestemd zijn om deel uit te maken van de groep niet-magistraten van het Franstalig college worden benoemd door de algemene Vergadering van de Orde van Franstalige en Duitstalige balies.

De advocaten die bestemd zijn om deel uit te maken van de groep niet-magistraten van het Nederlandstalig college worden benoemd door de algemene Vergadering van de Orde van Vlaamse balies.

Onverminderd het recht om individuele kandidaatsstellingen voor te dragen, kunnen de kandidaten, met uitzondering van de kandidaten benoemd door de Algemene Vergadering van de Orde van Vlaamse balies en de Algemene Vergadering van de Orde van Franstalige en Duitstalige balies, worden voorgedragen door de universiteiten en hogescholen van de Vlaamse en Franse Gemeenschap. »

Art. 3

In artikel 259*bis*-2, § 4, van hetzelfde Wetboek, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het derde lid, worden de woorden « met uitzondering van de advocaten » ingevoegd tussen de woorden « niet-magistraten » en de woorden « wordt deze lijst opgesteld door de Senaat »;

2° de paragraaf wordt aangevuld met een lid dat luidt als volgt :

« De lijst van de plaatsvervangers van de advocaten wordt samengesteld uit de kandidaten die niet werden benoemd door de Algemene Vergadering van de Orde van Vlaamse balies en de Algemene Vergadering van de Orde Franstalige en Duitstalige balies ».

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 259 *bis*-2 du Code judiciaire, le paragraphe 2 est remplacé par ce qui suit :

« § 2. Les non-magistrats, à l'exception des avocats, sont nommés par le Sénat à la majorité des deux tiers des suffrages émis.

Les avocats destinés à faire partie du groupe des non-magistrats du collège francophone sont nommés par l'Assemblée générale de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone.

Les avocats destinés à faire partie du groupe des non-magistrats du collège néerlandophone sont nommés par l'Assemblée générale de l'Ordre des barreaux néerlandophones.

Sans préjudice du droit de présenter des candidatures individuelles, des candidats, à l'exception des candidats nommés par l'Assemblée générale de l'Ordre des barreaux néerlandophones et par l'Assemblée générale de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, peuvent être présentés par chacune des universités et écoles supérieures de la Communauté française et de la Communauté flamande. »

Art. 3

À l'article 259 *bis*-2, § 4, du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans l'alinéa 3, les mots « , à l'exception des avocats » sont insérés entre les mots « non-magistrats » et les mots « est établie par le Sénat »;

2° le paragraphe est complété par un alinéa rédigé comme suit :

« La liste des suppléants des avocats est constituée des candidats qui n'ont pas été nommés par l'Assemblée générale de l'Ordre des barreaux néerlandophones et l'Assemblée générale de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone ».

Art. 4

In artikel 259*bis*-2, § 5, van hetzelfde Wetboek, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het tweede lid, worden de woorden « en de advocaten » ingevoegd tussen de woorden « magistraten » en « moeten »;

2° in het derde lid, worden de woorden « met uitzondering van de advocaten » toegevoegd tussen de woorden « niet-magistraten » en « moeten de kandidaturen ».

21 april 2009.

Art. 4

À l'article 259*bis*-2, § 5, du même Code, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans l'alinéa 2, les mots « et des avocats » sont insérés entre le mot « magistrats » et le mot « doivent »;

2° dans l'alinéa 3, les mots « , à l'exception des avocats » sont insérés entre les mots « non-magistrats » et les mots « , les candidatures ».

21 avril 2009.

Marie-Hélène CROMBÉ-BERTON.
Christine DEFRAIGNE.