

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2021-2022

2 FÉVRIER 2022

Proposition de modification du Règlement du Sénat en ce qui concerne l'organisation d'auditions dans le cadre de la présentation de candidats à la fonction de juge à la Cour constitutionnelle

(Déposée par Mme France Masai et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

La Cour constitutionnelle joue un rôle important dans notre démocratie. Elle veille au respect de la Constitution belge, plus particulièrement en examinant si les lois adoptées par le Parlement ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux ni ne contreviennent à la répartition des compétences dans notre État fédéral.

Ainsi, l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle énonce ce qui suit:

«La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur les recours en annulation, en tout ou en partie, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation:

1° des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions; ou

2° des articles du titre II «Des Belges et de leurs droits», et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution;

3° de l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution.»

Il est crucial, pour son bon fonctionnement, que la Cour constitutionnelle bénéficie d'une légitimité auprès de

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2021-2022

2 FEBRUARI 2022

Voorstel tot wijziging van het Reglement van de Senaat met betrekking tot het organiseren van hoorzittingen voor de voordracht van kandidaten voor een ambt van rechter bij het Grondwettelijk Hof

(Ingediend door mevrouw France Masai c.s.)

TOELICHTING

Het Grondwettelijk Hof speelt in onze democratie een belangrijke rol. Het waakt over de Belgische Grondwet, meer bepaald door na te gaan of in de wetten die door het Parlement worden aangenomen, de grondrechten niet met de voeten worden getreden en de bevoegdheidsverdeling in onze Federale Staat wordt nageleefd.

Artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt:

«Het Grondwettelijk Hof doet, bij wege van arrest, uitspraak op de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel wegens schending van:

1° de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten; of

2° de artikelen van titel II «De Belgen en hun rechten», en de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet;

3° artikel 143, § 1, van de Grondwet.»

Met het oog op de goede werking van het Grondwettelijk Hof is het van het grootste belang dat dit Hof over

la population. Elle peut en effet annuler des lois votées démocratiquement. Afin de garantir la légitimité démocratique de la Cour, le législateur a décidé que les juges seraient présentés alternativement par la Chambre des représentants et par le Sénat.

Les auteurs de la présente proposition de modification du règlement pensent qu'il serait possible de rendre cette présentation encore plus transparente et légitime en organisant des auditions. Celles-ci permettraient en effet au Parlement et à la population d'être davantage impliqués dans la nomination des juges de la Cour et aussi d'être mieux informés à cet égard.

La professeure Evelyne Maes, qui a consacré sa thèse de doctorat à la Cour constitutionnelle, précise à ce sujet:

«Je pense que la procédure devrait être beaucoup plus transparente, en ce sens que les parlementaires s'informeront et évalueront réellement si un candidat-juge est apte à devenir juge. Lors d'une audition publique, le candidat serait interrogé sur la manière dont il voit son rôle et celui de la Cour constitutionnelle. Le public pourrait donc lui aussi examiner si le candidat est vraiment compétent et motivé (1).» (traduction)

Les auditions permettraient donc, selon la professeure Maes, de renforcer la transparence mais contribueraient aussi à la qualité des juges individuels: il serait en effet plus aisé de déterminer le degré de motivation et l'étendue des connaissances d'un candidat.

De plus, il convient de signaler que des auditions ont déjà été organisées par le passé. Ce fut le cas en 1996 dans le cadre d'une présentation de candidats par le Sénat, et à nouveau en 2013. Quant à rendre le processus un peu plus cohérent et systématique, il n'en est toutefois pas question à l'heure actuelle: aujourd'hui, la Chambre et le Sénat décident eux-mêmes d'organiser ou non une audition.

Mieux vaudrait dès lors prévoir systématiquement des auditions publiques pour les candidats-juges à la Cour constitutionnelle. Ce serait cohérent et cela renforcerait la légitimité.

Les auditions apporteront davantage de transparence et permettront une certaine objectivation du processus de nomination. À cet égard, la professeure Maes a précisé ce qui suit:

(1) Boone, Ruth, «Een diverser Grondwettelijk Hof, voor meer legitimiteit en kwaliteit», in *De Juristenkrant*, 2016 (324), p. 10.

legitimiteit beschikt bij de bevolking. Het Grondwettelijk Hof kan immers democratisch gestemde wetten vernietigen. Om de democratische legitimiteit van het Hof te verzekeren, werd door de wetgever besloten de rechters van het Grondwettelijk Hof beurtelings door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat te laten voordragen.

De indieners van dit voorstel tot wijziging van het reglement zijn van oordeel dat de transparantie en de legitimiteit van deze voordracht verder vergroot kan worden door het organiseren van hoorzittingen. Middels hoorzittingen worden immers zowel het Parlement, als de bevolking, beter betrokken bij en geïnformeerd over de benoemingen van rechters bij het Grondwettelijk Hof.

Professor Evelyne Maes, die haar proefschrift heeft gewijd aan het Grondwettelijk Hof, stelt daarover:

«Ik vind dat het een veel transparantere procedure zou moeten zijn, waarbij parlementsleden zich echt informeren en oordelen of een kandidaat-rechter geschikt is om rechter te worden. En dat in een publieke hoorzitting, waarbij de kandidaat ondervraagd wordt over hoe hij zijn eigen rol ziet, en die van het Grondwettelijk Hof. Dan kan ook het publiek nagaan of die kandidaat echt bekwaam en gedreven is (1).»

Hoorzittingen, zo stelt professor Maes dus, leiden niet alleen tot meer transparantie, maar kunnen ook de kwaliteit van individuele rechters ten goede komen: men kan immers beter nagaan hoe gedreven en inhoudelijk beslagen een kandidaat is.

Bovendien is het zo dat in het verleden reeds hoorzittingen werden georganiseerd. In 1996 bijvoorbeeld, werden hoorzittingen georganiseerd in het kader van een voordracht door de Senaat. In 2013 gebeurde dat opnieuw. Van enige consistentie of systematiek is op dit moment echter geen sprake: Kamer en Senaat beslissen zelf of ze al dan niet een hoorzitting organiseren.

Het zou daarom beter zijn systematisch publieke hoorzittingen te organiseren voor kandidaat-rechters bij het Grondwettelijk Hof. Dat is consequent en komt de legitimiteit ten goede.

Hoorzittingen zullen voor meer transparantie zorgen en maken een zekere objectivering van het benoemingsproces mogelijk. Professor Maes stelde daarover nog:

(1) Boone, Ruth, «Een diverser Grondwettelijk Hof, voor meer legitimiteit en kwaliteit», in *De Juristenkrant*, 2016 (324), blz. 10.

«L'aptitude peut être appréciée au moyen de questions pertinentes posées au cours d'une audition publique, qui permettent au parlementaire de connaître les conceptions du candidat-juge sur son rôle à la Cour constitutionnelle, le rôle de la Cour constitutionnelle elle-même et la structure étatique. Un juge qui ne dispose pas de l'aptitude requise se montre alors sous son vrai jour, comme cela s'est encore produit récemment aux États-Unis. L'audition présente un autre avantage: elle porte la nomination d'un juge constitutionnel à l'attention du citoyen et rend cette nomination plus transparente. Cela contribue aussi à accroître la légitimité démocratique (2).» (traduction)

Par ailleurs, le gouvernement a également, dès 2003, encouragé le Parlement à améliorer la procédure de présentation. Dans l'exposé des motifs du projet de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage (doc. Sénat, n° 2-897/1, p. 4), il a souligné que cet objectif pouvait être atteint «notamment en faisant apprécier et sélectionner les candidatures diverses par des commissions complètes» (3).

Enfin, l'ancien président de la Cour constitutionnelle, André Alen, a lui aussi plaidé pour l'instauration d'auditions (4), tout comme les professeurs Marc Verdussen (5), Hugues Dumont et Mathias El Berhoumi (6).

L'organisation de telles auditions peut être inscrite dans le règlement des deux assemblées. Tel est l'objectif de la présente proposition de modification du Règlement du Sénat, qui est déposée en même temps qu'une proposition de modification du Règlement de la Chambre des représentants (7).

*
* *

(2) Maes, Evelyne, «Politieke benoemingen bij het Grondwettelijk Hof? Ja, maar niet op deze manier», *De Standaard*, 13 janvier 2018, consultable sous: https://www.standaard.be/cnt/dmf20180112_03296621.

(3) Moonen, Toon, *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet. Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, 2014, consultable sous: <https://biblio.ugent.be/publication/8512065/file/8512066.pdf>.

(4) Pauli, Walter et Pironet, Ewald, «Topmagistraat André Alen neemt afscheid: «Ze zullen denken dat ik een revolutionair geworden ben!», *Knack.be*, 23 décembre 2020, consultable sous: https://www.knack.be/nieuws/belgie/topmagistraat-andre-alen-neemt-afschied-ze-zullen-denken-dat-ik-een-revolutionair-geworden-ben/article-longread-1680519.html?cookie_check=1610716155.

(5) Verdussen, Marc, «Quelle Cour constitutionnelle voulons-nous?», *La Libre Belgique*, 24 septembre 2019, consultable sous: <https://www.lalibre.be/debats/opinions/quelle-cour-constitutionnelle-voulons-nous-5d8a0fcb9978e25f6446e0e7>.

(6) Dumont, Hugues et El Berhoumi, Mathias, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 369.

(7) Doc. Chambre, n° 55 2471/001.

«De bekwaamheid toets je door op een openbare hoorzitting relevante vragen te stellen, zodat de volksvertegenwoordiger weet welke standpunten de kandidaat-rechter heeft over zijn rol in een grondwettelijk hof, over de rol van het hof zelf en over de staatsvorm. Een onbekwame rechter valt dan door de mand, zoals recent in de Verenigde Staten nog gebeurde. De hoorzitting heeft nog een voordeel: ze brengt de benoeming van een grondwettelijk rechter onder de aandacht van de burger en maakt die transparanter. Ook dat verhoogt de democratische legitimiteit (2).»

De regering heeft in 2003 het Parlement er bovendien toe aangespoord de voordrachtprocedure te verbeteren. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof (doc. Senaat, nr. 2-897/1, blz. 4), stelde de regering dat dit kon, «onder meer door de beoordeling en selectie van de diverse kandidaturen te laten geschieden door voltallige commissies» (3).

Ten slotte heeft ook oud-voorzitter van het Grondwettelijk Hof, André Alen, voor de invoering van hoorzittingen gepleit (4), net als de professoren Marc Verdussen (5), Hugues Dumont en Mathias El Berhoumi (6).

De organisatie van dergelijke hoorzittingen kan in het reglement van beide assemblees worden ingeschreven. Dat is dan ook de doelstelling van dit voorstel tot wijziging van het Reglement van de Senaat, dat tegelijk wordt ingediend met een voorstel tot wijziging van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers (7).

*
* *

(2) Maes, Evelyne, «Politieke benoemingen bij het Grondwettelijk Hof? Ja, maar niet op deze manier», *De Standaard*, 13 januari 2018, beschikbaar op: https://www.standaard.be/cnt/dmf20180112_03296621.

(3) Moonen, Toon, *Het Grondwettelijk Hof en de interpretatie van de Grondwet. Een perspectief op argumenten en legitimiteit*, 2014, beschikbaar op: <https://biblio.ugent.be/publication/8512065/file/8512066.pdf>.

(4) Pauli, Walter en Pironet, Ewald, «Topmagistraat André Alen neemt afscheid: «Ze zullen denken dat ik een revolutionair geworden ben!», *Knack.be*, 23 december 2020, beschikbaar op: https://www.knack.be/nieuws/belgie/topmagistraat-andre-alen-neemt-afschied-ze-zullen-denken-dat-ik-een-revolutionair-geworden-ben/article-longread-1680519.html?cookie_check=1610716155.

(5) Verdussen, Marc, «Quelle Cour constitutionnelle voulons-nous?», *La Libre Belgique*, 24 september 2019, beschikbaar op: <https://www.lalibre.be/debats/opinions/quelle-cour-constitutionnelle-voulons-nous-5d8a0fcb9978e25f6446e0e7>.

(6) Dumont, Hugues en El Berhoumi, Mathias, *Droit constitutionnel. Approche critique et interdisciplinaire*, Bruxelles, Larcier, 2021, blz. 369.

(7) Doc. Kamer, nr. 55 2471/001.

PROPOSITION

Article unique

L'article 20-2 du Règlement du Sénat est complété par un alinéa rédigé comme suit:

«La commission compétente pour les affaires institutionnelles auditionne les candidats qui répondent aux conditions fixées à l'article 34, § 1^{er}, 1° et 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.»

Le 20 janvier 2022.

France MASAI.
Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN.
Bert ANCIAUX.
Celia GROOTHEDDE.

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 20-2, van het Reglement van de Senaat wordt aangevuld met een lid, luidende:

«De commissie die bevoegd is voor de institutionele aangelegenheden, hoort de kandidaten die beantwoorden aan de voorwaarden vastgesteld in artikel 34, § 1, 1° en 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.»

20 januari 2022.