

FRANÇOISE MULLER

La Cour de Cassation à l'aune des rapports entre pouvoirs. De sa naissance dans le modèle classique de la séparation des pouvoirs à l'aube d'une extension de la fonction juridictionnelle, 1832-1914/1936, – (Justice et Société)

Bruges, La Chartre, 2011, XIV + 492 p.

Het is een understatement te stellen dat heel wat gerechtelijke thema's de laatste jaren de actualiteit gekleurd hebben : de gerechtelijke achterstand, de gebrekkige informatisering, de overbevolking van de gevangenissen, *Fortis-gate*... het aantal probleem dossiers is legio. Vooral de zaak Dutroux justitie op haar kop zette, is het nochtans lange tijd een departement in de luwte geweest, waar de vakministers vooral 'op de winkel pasten'. Gerechtelijke thema's beroerden zelden de publieke opinie, zo blijkt ook uit de Belgische historiografie. Wanneer het de *trias politica* betreft, heeft de institutionele geschiedschrijving van de Nieuwste Tijd zich vooral om de wetgevende en de uitvoerende macht bekommerd. Dat mag weinig verbazen : de wereld van regering en parlement is het kloppend hart van de politiek, waar alle maatschappelijke thema's en tegenstellingen aan bod komen.

De derde staatsmacht genoot veel minder aandacht van de historici en de magistratuur was daar wellicht zelf niet rouwig om: bij voorkeur trok men zich terug achter de statige gevels van de justitiepaleizen en verschool men zich achter de afstandelijke gereserveerdheid die men passend achtte voor 'de waardigheid van het ambt'. De beslotenheid van het gerechtelijk milieu heeft ook gevolgen voor de rechtshistoricus die op zoek is naar bronnen. De politieke historicus beschikt over een keur aan bronnen : parle-

mentaire notulen, persverslagen en -commentaren, privécorrespondentie of memoires. Voor zijn collega die zich op de institutionele geschiedenis van het gerecht toelegt is de weelde minder groot. Weliswaar hebben de hoven en rechtbanken voor kilometers aan archiefmateriaal nagelaten, maar het is niet evident om het verhaal achter de actoren van justitie te achterhalen, want bewaarde ego-documenten of correspondentie zijn schaars.

De vaststelling dat de historische kennis van de geschiedenis van de moderne magistratuur grote hiaten vertoonde, lag aan de grondslag van de oprichting van de Interuniversitaire Attractiepool (IUAP) 'Justitie en samenleving, 1795-2005'. Het stelde zich in 2006 tot doel om de historische ontwikkeling van de verhoudingen tussen gerecht en maatschappij beter in kaart te brengen sinds het Frans regime het rechtsstelsel van de Zuidelijke Nederlanden grondig hertekende. De verhandeling van Françoise Muller, die zij in 2010 met succes aan de Brusselse *Facultés Universitaires Saint-Louis* verdedigde en waarvan voorliggend boek de handelseditie is, is de eerste doctoraatsstudie die binnen de schoot van deze IUAP tot stand kwam.

Françoise Muller bestudeerde de oprichting en de ontwikkeling van het Hof van Cassatie vanaf zijn oprichting na de Belgische onafhankelijkheid tot aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog. De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815 voorzag weliswaar de oprichting van één hooggerechtshof voor het ganse koninkrijk, maar de nodige wetgeving om hieraan uitwerking te geven liet te lang op zich wachten, zodat de hoven van Brussel, Den Haag en Luik elk hun eigen koers voeren. Toen het Zuiden zich in 1830-31 van het Noorden

afscheurde, bepaalde het toenmalige artikel 95 (het huidige artikel 147) van de Belgische Grondwet dan ook naar Frans model dat er één Hof van Cassatie moest zijn, een centraal hooggerechtshof dat moest toezien op de toepassing van de wet door de hoven en rechtbanken en zo over de uniformiteit van de rechtsbedeling kon waken.

Vooraleer Françoise Muller het eigenlijke corpus van de tekst aanvat, plaatst ze enkele opmerkelijke kanttekeningen over de institutionele positionering van het Hof van Cassatie. Het Hof wordt vandaag vanzelfsprekend gezien als het rechtscollege dat aan de top staat van de gerechtelijke piramide van de justitiële hoven en rechtbanken, die samen de rechterlijke macht uitmaken. Toch is deze justitiële conceptie van het Hof zeker niet altijd even onomstreden geweest. In het licht van zijn rechtshistorische antecedenten, gingen er onder magistraten tot halfweg de twintigste eeuw stemmen op die oordeelden dat het Hof van Cassatie eigenlijk niet tot de rechterlijke macht behoort, maar een orgaan van de wetgevende macht was dat aan de bestaande justitiële hoven en rechtbanken toegevoegd werd. Het hof oordeelt namelijk niet over de feiten, maar enkel in rechte, zodat het wezenlijk niet het belang van de partijen dient, maar enkel de correcte toepassing van de wet. Deze principediscussie, waaraan geen concrete juridische gevolgen verbonden waren, is in de naoorlogse periode verstomd : in navolging van enkele toonaangevende mercuriales die raadsheer Henri Rolin kort na de Tweede Wereldoorlog uitsprak en waarin hij met functionele argumenten de stelling van de 'legalisten' onderuit haalde, twijfelt niemand nog aan het feit dat het Hof van Cassatie wezenlijk tot de derde staatsmacht behoort.

Na deze inleidende beschouwing volgt een eerste deel over de gerechtelijke organisatie en de institutionele ontwikkeling van het Hof van Cassatie in het vooroorlogse België. Françoise Muller verspilt terecht niet teveel aandacht aan de voorgeschiedenis en neemt al snel de periode na de Belgische onafhankelijkheid onder de loep. De jonge natiestaat kon weliswaar grotendeels voortbouwen op de gerechtelijke structuren die indertijd door het Franse regime ingevoerd waren en ook tijdens het Verenigd Koninkrijk grotendeels overeind gebleven waren, maar wou zich vooral een eigen institutionele identiteit aanmeten. De Grondwet voorzag daarom niet alleen in de oprichting van één enkel Hof van Cassatie (en drie hoven van beroep), maar schreef ook enkele basisprincipes voor de organisatie en de werking van het gerecht voor die evenzeer op dit hoogste rechtscollege van toepassing waren. Die waren gebaseerd op Montesquieus driemachtenleer en droegen duidelijk nog de sporen van de Verlichte reacties tegen de gerechtelijk praxis van het *Ancien Régime*. Naast enkele algemene beginselen die de onafhankelijkheid van de rechtspraak ten overstaan van de uitvoerende macht moesten garanderen, zoals het legaliteitsbeginsel, het openbaarheidsbeginsel en de motiveringsplicht, waren vooral de regels inzake de benoeming en de onverenigbaarheden van magistraten erg interessant om de institutionele positionering van het Hof van Cassatie en de andere hoven en rechtbanken binnen de *trias politica* na te gaan. De Koning (dus de minister van Justitie) mocht wel de rechters van de lagere hoven rechtstreeks benoemen, maar voor de rechters van het hof van beroep en het Hof van Cassatie moest hij kiezen uit lijsten die door het rechtscollege zelf en door een politieke vergadering voorgedragen waren.

De grondwet maakte zo van de rechterlijke macht een volwaardige derde staatsmacht, een onafhankelijk functionerend gerechtelijk apparaat waarbinnen het Hof van Cassatie een harmoniserende rol moest spelen : het moest beslissen in conflicten van attributie en vooral, arresten verbreken die strijdig waren met de wet of in geval van schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereisten. Enkel voor de berechting van ministers moest het Hof van Cassatie als feitenrechter optreden, een bevoegdheid die na de afwikkeling van de Agusta-Dassault-affaire uit de grondwet geschreven is.

De constitutionele krijtlijnen inzake de gerechtelijke organisatie werden door de wetgever in de loop van de negentiende eeuw al snel verder uitgewerkt. De grondwettelijke basisbeginselen waren immers onvoldoende als wettelijke basis om een concrete werking van het gerecht mogelijk te maken en het ambitieuze België wou een herhaling van het 'Hollandse' scenario, toen de oprichting van een Hoge Raad dode letter gebleven was, te allen prijze vermijden. De wet van 4 augustus 1832 was een eerste grote stap in de gestage wettelijke uitbouw van een onafhankelijke rechterlijke macht, met de vestiging van verschillende onverenigbaarheden voor leden van de rechterlijke macht en de afschaffing van de *référé législatif*, de procedure die de wetgever na twee voorafgaande verbrekings de bevoegdheid gaf om de kwestie te beslissen door middel van een interpretatieve wet. De wet van 25 juli 1867 bood ook een remedie voor enkele concrete problemen die de werking van het gerecht belemmerden, zoals de voortschrijdende veroudering van het magistratenkorps en het taalgebruik in rechtszaken. Françoise Muller schetst zo nauwgezet de ontwikkeling van het institu-

tionele gerechtelijke kader, met aandacht voor de professionalisering van de Belgische magistratuur, de harmonisering van de wetgeving en de manier waarop de (grond) wetgever de positie van en de bewegingsvrijheid van de derde staatsmacht omschreven heeft.

Een tweede deel neemt de evolutie van het personeelsbestand van het Hof van Cassatie onder de loep en gaat daarvoor dieper in op de benoemings- en bevorderingspolitiek en de samenstelling van het magistratenkorps van 's lands hoogste rechtscollege. Dit is beslist een erg vernieuwende en daarom zeer interessante passage, omdat ze een kijk werpt op de sociale achtergrond van de leden van de hoge magistratuur. Françoise Muller toont gedetailleerd aan hoe het Hof van Cassatie een selecte club van wijze en grijze heren geworden is. Toen kort na de Belgische onafhankelijkheid deze nieuwe gerechtelijke instelling bestaft moest worden, waren verschillende relatief jonge en vrij onervaren cassatiemagistraten aangesteld, terwijl men mettertijd oudere mensen koos die alle sporten van de hiërarchische ladder reeds beklommen hadden.

Minstens even interessant zijn de minder formele criteria die een rol gespeeld hebben. Niet enkel de juridische capaciteiten, maar ook de sociale, familiale en financiële achtergrond speelden een belangrijke rol. De juridische pedigree van de kandidaat bleek erg vaak van doorslaggevend belang te zijn.

Françoise Muller probeert ook te achterhalen welke rol de politieke signatuur speelde, maar dat blijkt allerminst evident te zijn met het beschikbare bronnenmateriaal. In elk

geval kon het Hof lange tijd *de facto* een coöptatiepolitiek voeren, omdat de regering toch meestal de kandidaten benoemde die het Hof zelf voorgedragen had. Pas op het einde van de negentiende eeuw probeerden regering en parlement de politieke evenwichten binnen het Hof van Cassatie bij te sturen, wanneer de Senaat steeds minder vaak dezelfde kandidaten voordroeg als het Hof zelf en de regering ook steeds minder vaak de door het Hof als eerste voorgedragen kandidaat benoemde.

Ook de geografische herkomst van de cassatiemagistraten kende een gelijkaardige evolutie, die niet geheel los stond van de aangehaalde patronen in de benoemingspolitiek. Hoewel de samenstelling van het Hof van Cassatie het unitaire België moest weerspiegelen, bleek dat in de praktijk niet altijd evident te zijn. Cassatiemagistraten uit het ressort van het Hof van Beroep van Gent bleven lange tijd ondervertegenwoordigd. Françoise Muller suggereert dat dit wellicht het gevolg was van de vele interne vetes binnen het Gentse hof van beroep. Kennelijk was men ervoor beducht dat deze twisten ook binnen de schoot van het Hof van Cassatie voor verdeeldheid zou zorgen. Pas in 1890, wanneer de taalkwestie steeds zwaarder op de politieke agenda ging wegen, kwam hier verandering in. Door de benoeming van enkele 'echte Vlaamse' raadsheren, wou de regering op een koerswijziging binnen het Hof van Cassatie aansturen. Dat had zich eerder in enkele ophefmakende arresten voor een francofiele interpretatie van de (afwezigheid van) taalwetgeving in gerechtszaken uitgesproken. Het Hof, waar de frans-talige *upper class* het personeelsbestand domineerde, heeft zich van de weeromstuit echter nog rigoureuzer opgesteld, en zou zelfs

pas in 1932 voor het eerst een pleidooi in het Nederlands toestaan. De bezorgdheid om de eendracht binnen het korps te vrijwaren bleek ook uit het feit dat de raadsheren en de leden van het parket zo goed als steeds hun collega met de grootste anciënniteit als voorzitter kozen. Kennelijk wou men middels dergelijk objectief criterium een polariserende campagne vermijden.

In een derde en laatste deel, dat gezien de thematiek misschien beter meteen na het eerste deel geplaatst was, beschrijft Françoise Muller hoe het Hof van Cassatie zelf de scheiding der machten vorm gegeven heeft en zich daarbij opvallend terughoudend opgesteld heeft ten aanzien van de twee andere staatsmachten. Al snel heeft het Hof geweigerd de overheidsaansprakelijkheid van zowel uitvoerende (1840) als de wetgevende macht (1845) te erkennen, uit vrees zo het evenwicht tussen de staatsmachten te schenden. Evenmin heeft het vanaf de jaren 1840 de (grond)wettigheidscontrole van bestuurlijke akten (1840) of wetten (1849) aanvaard. De blijvende invloed van het Franse staats- en bestuursrecht, dat de zogenaamde tweewegenleer huldigde en een rigoureuze onderscheid maakte tussen de burgerlijke en de administratieve rechtsorde, was hier uiteraard niet vreemd aan.

Deze ontwikkelingen klinken rechtshistorici uiteraard niet onbekend in de oren, maar Françoise Muller voegt hier historische verklaring aan toe en suggereert op beredeneerde wijze hoe ook het einde van het unionisme een rol gespeeld kan hebben. Toen rond 1840 duidelijk werd dat de clerico-liberale gelegenheidssamenwerking voorgoed voorbij was en er een periode van levensbeschouwelijk

gekrakeel en voortdurend wisselende politieke meerderheden aanbrak, probeerde het Hof van Cassatie zich zo neutraal mogelijk op te stellen om de positie van het gerecht als derde staatsmacht niet in gevaar te brengen. Muller wijst op een soort institutioneel "*reculer pour mieux sauter*": door elke controle ten aanzien van de wetgever zo veel mogelijk af te wijzen, beperkte het Hof het risico op controversiële uitspraken in levensbeschouwelijk zwaar beladen zaken, die mettertijd de onafhankelijkheid van het gerecht in gevaar zouden kunnen brengen.

Eenzelfde ratio verklaart ook de terughoudendheid van het Hof in zijn optreden ten aanzien van de uitvoerende macht. Door de bevoegdheidssfeer van de gerechtelijke macht te beperken tot private geschillen tussen burgers vermeed het interferentie met het parlementaire controle en de ministeriële verantwoordelijkheid. Françoise Muller eindigt daarom met een naoorlogse uitsmijter en beschrijft hoe kort na de Eerste Wereldoorlog grotendeels teruggekomen werd op de zeer terughoudende rechtspraak van het Hof van Cassatie. Wanneer het Hof in 1920 de aansprakelijkheid van de uitvoerende macht als nog erkend heeft en er naar Frans voorbeeld werk gemaakt werd van een administratieve rechtbank, die uiteindelijk in 1946 tot de oprichting van de Raad van State zou leiden, bleek duidelijk dat in de twintigste eeuw de verhoudingen tussen het gerecht en de andere staatsmachten herschikt zouden worden.

Met haar boek toont Françoise Muller aan hoe het Hof van Cassatie sinds zijn oprichting de eigen bevoegdheid en die van de rechterlijke macht bewust restrictief omschreven heeft, om zo veel mogelijk controversie te vermijden en zo het eigen gezag en de onafhankelijkheid

van de rechterlijke macht te vrijwaren. Dit heeft geleid tot een voortschrijdende professionalisering, die tegelijkertijd ook de grondslagen legde voor een cultuur van terughoudendheid en beslotenheid die het gerecht op het einde van de 20ste eeuw zuur zou opbreken. Het siert de auteur dan ook dat ze uit het soms hermetische bronnenmateriaal een studie gepuurd heeft die zich niet beperkt tot een grondige beschrijving, maar bovendien enkele scherpzinnige analyses biedt die ook de hedendaagse constitutionalisten zullen interesseren.

Slechts enkele kleine opmerkingen kunnen daaraan toegevoegd worden. Deze handelseditie verschilt amper van de tekst die aan de doctoraatsjury voorgelegd is. Drie delen, acht hoofdstukken en vele verdere onderverdelingen geven het werken rigide structuur, die de raadpleegbaarheid bevordert. Dat elk hoofdstuk een eigen besluit krijgt, is voor vele lezers wellicht wat teveel van het goede, zeker omdat het veeleer samenvattingen zijn dan volwaardige nabeschoouwingen. Wellicht volstonden de besluiten aan het hoofd van elk boekdeel en de slotconclusie. Daarnaast telt het boek een kloek notenapparaat, waarin vaak nog tal van citaten verwerkt zijn, een uitgebreide bibliografie en verschillende bijlagen, waarvan de interessantste zonder twijfel de 114 biografische fiches van de vooroorlogse cassatiemagistraten zijn. Tot slot nog dit. Het is erg jammer dat de verschillende taart- en staafdiagrammen, die de auteur ongetwijfeld heel wat moeite gekost hebben en die in de basistekst wellicht in duidelijke kleuren onderverdeeld waren, in deze handelseditie gereduceerd zijn tot enkele amper te onderscheiden grijswaarden die de lezer weinig duidelijkheid verschaffen. Deze kleine opmerkingen mogen niet verhullen

dat Mullers studie een verrijking van de rechtshistoriografie van de Nieuwste Tijd is en een mooi voorbeeld van de inhaalbeweging die deze discipline aan het maken is. Het valt dan ook te hopen dat dit een aanzet is voor een verdere exploratie van de geschiedenis van de derde staatsmacht, die al te lang in het historiografische verdomhoekje heeft gestaan.

Bram Delbecke