

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

12 MARS 1997

Projet de loi relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques

RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR M. **DESMEDT**

I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DE LA JUSTICE

Le présent projet de loi résulte de la volonté du Gouvernement d'exécuter, à l'égard d'un certain nombre de catégories de personnel dont le traitement est prévu par une loi, les mesures de programmation sociale rendues applicables dans le courant des années 1991-1994 à l'ensemble du secteur public.

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : M. Lallemand, président; Mme de Bethune, MM. Bourgeois, Coveliers, Mme Delcourt-Pêtre, MM. Erdman, Goris, Hotyat, Mme Milquet, MM. Raes, Vandenberghe et Desmedt, rapporteur.

2. Membres suppléants : MM. Happart, Hatry et Mme Merchiers.

3. Autre sénateur : M. Loones

Voir:

Documents du Sénat:

1-511 - 1996/1997:

N° 1: Projet transmis par la Chambre des représentants.

N° 2: Amendement.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

12 MAART 1997

Wetsontwerp betreffende de wedden van de titularissen van sommige openbare ambten

VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **DESMEDT**

I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Met dit wetsontwerp wil de regering ten aanzien van een aantal personeelscategorieën waarvan de wedde is opgenomen in een wet uitvoering geven aan de maatregelen van sociale programmering die in de jaren 1991-1994 van toepassing waren voor het geheel van de overheidssector. Het gaat om de

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heer Lallemand, voorzitter; mevrouw de Bethune, de heren Bourgeois, Coveliers, mevrouw Delcourt-Pêtre, de heren Erdman, Goris, Hotyat, mevrouw Milquet, de heren Raes, Vandenberghe en Desmedt, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Happart, Hatry en mevrouw Merchiers.

3. Andere senator : de heer Loones

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-511 - 1996/1997:

Nr. 1: Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Nr. 2: Amendement.

Il s'agit des augmentations salariales barémiques, respectivement de 3% autorisées à compter du 1^{er} novembre 1992 et de 2%, autorisées à compter du 1^{er} novembre 1993.

Les dispositions soumises à l'approbation du Sénat concernent les magistrats et les greffiers de l'ordre judiciaire ainsi que les traitements des magistrats et des greffiers du Conseil d'État.

Le fait qu'entre-temps, dans le cadre du «plan pluriannuel justice», les lois des 11 janvier 1993 et 27 décembre 1994 ont accordé des augmentations de traitement à certaines catégories de magistrats, a compliqué la mise au point technique du présent projet. L'avis du Conseil d'État a été suivi à cet égard, en ce sens que l'on indique clairement pour chaque article quel est le traitement applicable respectivement à compter du 1^{er} novembre 1992, du 1^{er} novembre 1993 et du 31 décembre 1994.

La Chambre des représentants, sur l'avis de la commission de l'Intérieur, a adapté le projet de loi en y insérant le grade nouvellement créé de premier auditeur chef de section. En outre, on a accordé aux auditeurs une triennale supplémentaire, ce qui aura pour effet d'aligner leur traitement final sur celui des conseillers d'État, équivalence qui existait déjà dans l'ordre judiciaire entre les traitements des membres du siège et ceux des membres du parquet.

Sur cette question délicate, on peut déplorer que l'auditorat et les conseillers aient manifestement des points de vue opposés. Les députés ont estimé devoir transposer la loi du 4 août 1996 dans la structure des traitements. Le gouvernement s'est rallié à ce point de vue.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un membre renvoie au courrier du premier président du Conseil d'État, relatant les critiques formulées par les membres de celui-ci. Tout d'abord, les conseillers d'État considèrent que la fonction de l'auditorat ne peut se comparer à celle du ministère public près les cours et tribunaux. Ensuite, ils acceptent apparemment très mal la thèse selon laquelle le nombre des arrêts s'écartant de l'avis rendu par l'auditorat est minime. Ils affirment au contraire que ce sont les conseillers d'État qui effectuent le gros du travail. Pour étayer leur point de vue, ils font la comparaison avec le nombre des membres du ministère public près les cours d'appel et la Cour de cassation; il en ressort que les auditeurs sont très peu nombreux. Le commissaire aimerait savoir si cette conclusion est exacte.

Enfin, ils soulignent qu'un problème fondamental se pose en ce sens que la disparition de l'avantage

weddeverhogingen van respectievelijk 3% toegestaan met ingang van 1 november 1992 en van 2% met ingang van 1 november 1993.

Aan de Senaat wordt ter goedkeuring voorgelegd de bepalingen ten gunste van de magistraten en griffiers van de rechterlijke orde en de wedden van de magistraten en griffiers van de Raad van State.

De technische realisatie van dit ontwerp werd bemoeilijkt omdat ondertussen door de wetten van 11 januari 1993 en 27 december 1994 in het kader van het meerjarenplan justitie weddeverhogingen werden toegekend aan sommige categorieën magistraten. Het advies van de Raad van State in deze werd gevolgd waardoor voor elk artikel duidelijk de geldende wedde wordt aangegeven respectievelijk met ingang van 1 november 1992, 1 november 1993 en 31 december 1994.

In de Kamer van volksvertegenwoordigers werd op advies van de commissie Binnenlandse Aangelegenheden het wetsontwerp aangepast in die zin dat de nieuw opgerichte graad van eerste auditeurafdelingshoofd werd ingevoegd. Bovendien werd aan de auditeurs een bijkomende triennale toegestaan waardoor de eindwedden van de auditeurs op het niveau komen van de staatsraden, een gelijkwaardigheid die in de rechterlijke orde tussen de leden van de zetel en van het parket reeds bestond.

In deze delicate aangelegenheid valt het te betreuren dat het auditoraat en de raadsheren blijkbaar een tegengestelde visie hebben. De kamerleden hebben gemeend de wet van 4 augustus 1996 te moeten doortrekken in de weddestructuur. De regering heeft zich hierbij aangesloten.

II. ALGEMENE BESPREKING

Een lid verwijst naar de briefwisseling van de eerste voorzitter van de Raad van State, waaruit volgende kritiek vanwege de leden van de Raad van State kan worden gedistilleerd. In hoofdorde luidt de redenering van de raadsheren bij de Raad van State dat de functie van auditeur niet kan worden gelijkgesteld met die van het openbaar ministerie bij de hoven en rechtbanken. Ten tweede blijken zij zwaar aangegrepen te zijn door de stelling die luidt dat er slechts weinig arresten van de Raad van State afwijken van de adviezen van het auditoraat. Hun stelling daartegenover is dat integendeel de staatsraden zelf het zware werk verrichten. Tot staving maken zij een vergelijking met het aantal leden van het openbaar ministerie bij de hoven van beroep en het Hof van Cassatie, waaruit blijkt dat het aantal auditeurs miniem is. Het lid wenst te weten of deze stelling juist is.

Ten derde stippen zij het fundamenteel probleem aan dat het weglaten van het financieel voordeel van

financier que constitue un traitement plus élevé pourrait dissuader une série de membres de l'auditorat d'opter pour le siège du Conseil d'État, avec la conséquence que le quorum légalement requis ne pourrait plus être respecté.

Un autre membre déclare qu'il aurait préféré un débat entre les intéressés au sein du Conseil d'État et le ministre de l'Intérieur.

Ensuite, il s'étonne de ce qu'en fait, les protestations des conseillers d'État ne concernent pas leur propre situation. Ils ne réclament pas un traitement plus élevé pour eux-mêmes, ils ne veulent simplement pas que les auditeurs obtiennent davantage.

Le membre souligne encore que le projet a déjà été discuté en détail à la Chambre et que l'on y a également recueilli l'avis de la Commission de l'Intérieur, qui s'est prononcée en faveur de l'adaptation de traitement demandée depuis longtemps pour les auditeurs. Il faut se garder de créer une rivalité entre les deux corps et faire en sorte que la bonne entente continue à régner. L'intervenant se déclare donc partisan d'une solution qui permette d'éviter les frictions et toute forme de « politique d'obstruction ».

Le ministre confirme que le projet a fait l'objet d'une discussion détaillée à la Chambre, et qu'il ne s'oppose donc pas à ses conclusions. En réponse à la question du premier intervenant concernant les arguments avancés par les conseillers d'État, il répète qu'il déplore que les auditeurs et les conseillers d'État aient des points de vue opposés. Il y a évidemment en l'occurrence toute une série d'arguments qu'il est difficile de mettre en balance; ainsi peut-on invoquer, à l'encontre du point de vue des conseillers d'État, que l'auditorat a des responsabilités importantes.

À ce propos, le ministre renvoie principalement à la loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'État, qui a confié toute une série de missions supplémentaires à l'auditorat. À titre d'exemple, le ministre énumère quelques-unes des modifications intervenues :

— lorsque l'auditeur conclut qu'un recours en annulation est manifestement irrecevable, manifestement fondé, ou manifestement non fondé, l'auditeur général doit suivre une procédure accélérée;

— lorsque le rapport de l'auditeur se limite à un seul moyen qui permet la solution du litige, les conseillers d'État doivent statuer par voie d'arrêt sur les conclusions de ce rapport;

— on a créé au sein du corps le grade de premier auditeur chef de section;

hogere wedde zou kunnen betekenen dat een aantal leden van het auditoraat niet meer zouden geneigd zijn om te opteren voor de zetel van de Raad van State, waardoor het wettelijk vereiste quorum niet meer zou kunnen worden opgevolgd.

Een volgend lid werpt op dat hij liever een debat had gezien tussen de betrokkenen binnen de Raad van State en de minister van Binnenlandse Zaken.

Ten tweede verbaast het deze spreker dat het protest van de staatsraden eigenlijk niet hun eigen situatie betreft. Zelf vragen zij geen hogere wedde, maar ze willen enkel niet dat de auditeurs meer krijgen.

Vervolgens onderlijnt dit lid dat het ontwerp reeds in de Kamer uitvoerig werd besproken en dat ook het advies werd ingewonnen van de commissie voor de Binnenlandse Zaken, die zich uitsprak in het voordeel van de reeds lang gevraagde weddeaanpassing voor de auditeurs. Men moet zich hoeden voor een rivaliteit tussen beide korpsen en zorgen dat er een goede verstandhouding blijft heersen. De spreker verklaart zich aldus voorstander van een oplossing waarbij wrijvingen worden vermeden en die niet uitmondt in enige vorm van « obstructiepolitiek ».

De minister bevestigt dat er inderdaad een uitvoerige bespreking is gevoerd in de Kamer en dat hij zich daar dan ook niet tegen verzet. In antwoord op de vraag van de eerste spreker omtrent de aangehaalde argumenten van de staatsraden, herhaalt hij, dat hij de tegengestelde visie van het auditoraat en de raadsheren betreurt. Er zijn uiteraard een hele reeks argumenten, die moeilijk af te wegen zijn; zo kan tegenover het standpunt van de raadsheren, ook gewezen worden op de belangrijke verantwoordelijkheid van het auditoraat.

Hiervoor verwijst de minister hoofdzakelijk naar de wet van 4 augustus 1996 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, die een hele reeks bijkomende opdrachten heeft omschreven voor het auditoraat. De minister somt enkele wijzigingen op bij wijze van voorbeeld :

— wanneer de auditeur besluit tot kennelijke onontvankelijkheid, gegrondheid of ongegrondheid van een annulatieberoep, dient een versnelde rechtspleging te worden gevolgd door de auditeur-generaal;

— wanneer de auditeur het verslag beperkt tot één middel dat de oplossing van de zaak mogelijk maakt, moeten de staatsraden bij wege van arrest uitspraak doen over de conclusies van dat verslag;

— in de schoot van het korps wordt de graad van eerste auditeur afdelingshoofd opgericht;

— les membres de l'auditorat de la section de législation participent à l'instruction conformément aux directives de l'auditorat général;

— l'auditorat est chargé de mettre la jurisprudence à disposition, sous la forme de fichiers automatisés;

— dorénavant, les membres de l'auditorat ne pourront être chargés de procéder à des actes d'instruction décidés par la section d'administration que par voie d'arrêt, alors qu'auparavant une ordonnance suffisait. Le rapport de l'auditorat doit contenir une analyse approfondie en la matière.

Le ministre souligne qu'il subsiste une différence entre la carrière pécuniaire des conseillers d'État et celle des auditeurs; en effet, les triennales ne seront appliquées à ces derniers qu'avec un certain retard.

Un membre souligne que toute adaptation de traitement peut susciter des arguments pour et contre. Quel que soit le contenu de ces arguments, le membre estime difficilement acceptable que l'on se borne à examiner la situation du Conseil d'État sans élargir le débat à l'inégalité de traitement entre les membres de la magistrature assise et les avocats généraux près la Cour de cassation et les cours d'appel.

En effet, il ne lui semble pas équitable que la carrière pécuniaire de l'auditorat général soit alignée sur celle des conseillers d'État, alors que les conseillers de la Cour de cassation et des cours d'appel perçoivent un traitement inférieur à celui des avocats généraux. Si l'on ouvre le débat relatif à l'alignement des traitements, le membre estime qu'il faut examiner la question à tous les niveaux et pas uniquement à celui du Conseil d'État. Il estime qu'aucun argument objectif ne permet de justifier que les avocats généraux près la Cour de cassation doivent gagner davantage que les conseillers, et ce d'autant plus que ces avocats généraux ne peuvent plus participer aux délibérations (voir les arrêts Borgers et Vermeulen; dans l'arrêt Borgers, on a en outre soutenu que le fait que les avocats généraux gagnaient davantage permettait de conclure à la prédominance du parquet général et à sa prépondérance dans les arrêts).

Le ministre reconnaît que le projet à l'examen ne constitue qu'une correction ponctuelle. Il souligne toutefois que la demande n'est venue que du Conseil d'État. En outre, le projet ne vise en réalité qu'à entériner une situation déjà acquise.

Différents membres soulignent que la discussion sur la carrière plane doit aller de pair avec un débat global.

— de leden van het auditoraat van de afdeling wetgeving nemen deel aan het onderzoek overeenkomstig de richtlijnen van het auditoraat-generaal;

— het auditoraat dient een geautomatiseerd bestand van de rechtspraak ter beschikking te stellen;

— in de afdeling administratie kunnen onderzoeksverrichtingen voortaan enkel bij wege van arrest worden opgelegd aan de leden van het auditoraat, terwijl voordien een beschikking voldoende was. Het verslag van het auditoraat bevat een diepgaande analyse van deze materie.

De minister stipt vervolgens aan dat er toch nog een verschil bestaat in de geldelijke loopbaan van staatsraden en auditeurs, namelijk op het vlak van de driejaarlijkse verhogingen, die voor de auditeurs slechts met enige vertraging zullen worden toegepast.

Een lid wijst erop dat bij iedere weddeaanpassing argumenten voor en tegen kunnen worden naar voor gebracht. Ongeacht de inhoudelijke argumenten, acht dit lid het echter moeilijk aanvaardbaar dat men zich gaat beperken tot de situatie van de Raad van State, en het debat niet uitbreidt tot de ongelijke behandeling van de leden van de zittende magistratuur vergeleken met de advocaten-generaal bij het Hof van Cassatie en de hoven van beroep.

Inderdaad lijkt het hem niet gerechtvaardigd dat de geldelijke loopbaan van het auditoraat-generaal met deze van de staatsraden worden gelijkgesteld, terwijl de raadsheren van het Hof van Cassatie en de hoven van beroep een wedde hebben die lager ligt dan deze van de advocaten-generaal. Als het debat over de gelijkschakeling van wedden wordt aangesneden, meent dit lid dat dit op alle niveaus moet worden besproken en niet enkel voor de Raad van State. Hij meent niet te kunnen terugvallen op enige objectieve argumentatie om te stellen dat de advocaten-generaal bij het Hof van Cassatie meer moeten betaald worden dan de raadsheren, des te meer daar de advocaten-generaal bij het Hof van Cassatie niet meer kunnen deelnemen aan de beraadslagingen (zie arresten Borgers en Vermeulen; in het arrest Borgers werd bovendien ingeroepen dat men de dominantie van het parket-generaal, de preponderantie bij de arresten, kon afleiden uit het feit dat de advocaten-generaal meer verdienden).

De minister beaamt dat het voorliggend wetsontwerp inderdaad slechts een punctuele correctie vormt. Hij onderlijnt echter dat de vraag slechts vanuit de hoek van de Raad van State werd gesteld. Bovendien beoogt het ontwerp eigenlijk een wettelijke invulling van iets dat reeds verworven is.

Verscheidene leden duiden aan dat een globaal debat dient te worden gekoppeld aan de bespreking van de vlakke loopbaan.

Le ministre se dit conscient que l'on ne pourra échapper à la discussion sur la carrière plane à l'occasion d'un débat concernant la restructuration complète de la magistrature.

Pour l'instant, il souhaite toutefois s'en tenir au texte du projet tel qu'il a été amendé par la Chambre.

III. DISCUSSION DES ARTICLES

Articles 1^{er} à 16

Ces articles ne font l'objet d'aucune remarque supplémentaire.

Ils sont adoptés à l'unanimité des 9 membres présents.

Article 17

M. Foret dépose un amendement, libellé comme suit (Doc. Sénat, n° 1-511/2, amendement n° 1):

«Au 1^o, 3^e tiret proposé, intitulé «à partir du 1^{er} janvier 1997» de cet article, remplacer l'article 3, § 1^{er}, 1^o, proposé, par la disposition suivante:

«En ce qui concerne le premier président, le président, les présidents de chambre, les conseillers d'État, l'auditeur général, l'auditeur général adjoint, les premiers auditeurs chefs de section, les premiers auditeurs, les premiers référendaires chefs de section, les premiers référendaires et le greffier en chef: sept majorations successives d'un montant global de 569 873 francs, les trois premières de 94 979 francs et les quatre autres de 71 234 francs.»

Justification

La disposition que nous entendons modifier a été introduite dans le texte adopté par la Chambre par le biais d'un amendement de M. Decrem (doc. Chambre, n° 658/2, amendement n° 3).

Alors que le présent projet de loi a pour finalité de régulariser les adaptations de traitement générales déjà appliquées pour les membres de l'ordre judiciaire et pour les membres du Conseil d'État, la disposition que nous proposons d'amender a pour effet de réaliser une harmonisation des traitements de l'auditeur général adjoint et des premiers auditeurs chefs de section du Conseil d'État avec ceux du premier président, du président et des présidents de chambre du Conseil d'État.

Nous estimons qu'une telle modification des principes fondamentaux qui gouvernent la structure

De minister is er zich van bewust dat de discussie over de vlakke loopbaan niet te vermijden is bij een debat over de volledige hertekening van de magistratuur.

Hij wenst zich echter nu te houden aan de tekst van het ontwerp, zoals geamendeerd door de Kamer.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikelen 1 tot 16

Over deze artikelen worden geen verdere opmerkingen geformuleerd.

Ze worden eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Artikel 17

De heer Foret dient een amendement in, luidend (Gedr. St. Senaat, nr. 1-511/2, amendement nr. 1):

«Onder het derde gedachtestreepje van het 1^o van dit artikel (met het opschrift «vanaf 1 januari 1997») het 1^o van § 1 van het voorgestelde artikel 3 vervangen als volgt:

«Voor de eerste voorzitter, de voorzitter, de kamervoorzitters, de staatsraden, de auditeur-generaal, de adjunct-auditeur-generaal, de eerste auditeurs-afdelingshoofden, de eerste auditeur, de eerste referendarissen-afdelingshoofden, de eerste referendarissen en de hoofdgriffier: zeven opeenvolgende verhogingen tot 569 873 frank in het geheel, waarvan de eerste drie 94 979 frank en de overige vier 71 234 frank bedragen.»

Verantwoording

De bepaling die we willen wijzigen, werd in de door de Kamer aangenomen tekst ingevoegd op basis van een amendement van de heer Decrem (Gedr. St., Kamer, nr. 658/2, amendement nr. 3).

Dit wetsvoorstel heeft tot doel de algemene weddenaanpassingen die reeds worden toegepast voor de leden van de rechterlijke orde en van de Raad van State te regulariseren. De bepaling die wij willen amenderen, beoogt de gelijkshakeling van de wedden van de adjunct-auditeur-generaal en de eerste auditeurs-afdelingshoofden van de Raad van State met die van de eerste voorzitter, de voorzitter en de kamervoorzitters van de Raad van State.

Wij menen dat een dergelijke wijziging van de fundamentele principes van de algemene structuur

générale du Conseil d'État n'a pas sa place dans le présent projet et mérite un débat global sur l'organisation structurelle de cette juridiction.

Plusieurs membres constatent que cet amendement équivaut à rétablir le texte original du projet de loi.

Le ministre le confirme. Il s'en remet néanmoins à la sagesse de la commission de l'Intérieur de la Chambre et accepte donc le texte amendé tel qu'il a été approuvé par la Chambre des représentants.

Un membre constate que ce texte va davantage dans le sens d'une carrière plane que l'amendement présenté par M. Foret.

Le ministre le confirme.

L'amendement est rejeté par 6 voix contre 1 et 2 abstentions.

Les membres qui se sont abstenus déclarent qu'ils sont en principe partisans d'une carrière plane. Sans carrière plane, la question se pose des répercussions sur les autres fonctions.

L'article 17 est adopté par 8 voix et une abstention.

IV. VOTE SUR L'ENSEMBLE

L'ensemble du projet de loi a été adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

Confiance a été faite à la même unanimité au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,
Claude DESMEDT.

Le président,
Roger LALLEMAND.

van de Raad van State buiten het kader van dit ontwerp valt en gepaard moet gaan met een overkoepelend debat over de structurele organisatie van dit rechtscollege.

Verscheidene leden stellen vast dat men met dit amendement teruggrijpt terug naar de oorspronkelijke tekst van het wetsontwerp.

De minister bevestigt dit. Hij wenst zich echter te gedragen naar de wijsheid van de commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van de Kamer, en zich dus neer te leggen bij de geamendeerde tekst zoals deze werd goedgekeurd in de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Een lid stelt vast dat deze tekst meer in de richting gaat van een vlakke loopbaan dan het voorgestelde amendement van de heer Foret.

De minister bevestigt dit.

Het amendement wordt verworpen met 6 stemmen tegen 1 stem, bij 2 onthoudingen.

De leden die zich onthouden verklaren dat zij in principe voorstander zijn van een vlakke loopbaan. Indien er geen vlakke loopbaan zou zijn, kan men zich afvragen wat de repercussies op de overige ambten zullen zijn.

Het artikel 17 wordt aangenomen met 8 stemmen bij 1 onthouding.

IV. STEMMING OVER HET GEHEEL

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Vertrouwen werd eenparig geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van het verslag.

De rapporteur,
Claude DESMEDT.

De voorzitter,
Roger LALLEMAND.