

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2001-2002

12 JUNI 2002

Wetsontwerp tot wijziging van deel II, boek II, titel V, van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de tucht en tot intrekking van de wet van 7 mei 1999 tot wijziging, wat het tuchtrecht voor de leden van de rechterlijke orde betreft, van het Gerechtelijk Wetboek

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE UITGEBRACHT
DOOR MEVROUW Taelman**

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden: de heer Dubié, voorzitter; de dames De Schamphelaere, de T' Serclaes, de heer Istasse, mevrouw Kaçar, de heren Mahoux, Ramoudt, mevrouw Staveaux-Van Steenberghe, de heer Vandenberghe en mevrouw Taelman, rapporteur.

Zie:

Stukken van de Senaat:

2-1198 - 2001/2002:

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

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2001-2002

12 JUIN 2002

Projet de loi modifiant la deuxième partie, livre II, titre V, du Code judiciaire relatif à la discipline et rapportant la loi du 7 mai 1999 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le régime disciplinaire applicable aux membres de l'ordre judiciaire

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE
PAR MME Taelman**

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs: M. Dubié, président; Mmes De Schamphelaere, de T' Serclaes, M. Istasse, Mme Kaçar, MM. Mahoux, Ramoudt, Mme Staveaux-Van Steenberghe, M. Vandenberghe et Mme Taelman, rapporteuse.

Voir:

Documents du Sénat:

2-1198 - 2001/2002:

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

De commissie voor de Justitie heeft voorliggend bicameraal wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 12 juni 2002, in aanwezigheid van de minister van Justitie.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

De minister heeft reeds verschillende keren gewezen op het feit dat de wet van 7 mei 1999 tot wijziging, wat het tuchtrecht voor de leden van de rechterlijke orde betreft, van het gerechtelijk wetboek, een aantal gebreken vertoont, waardoor zij niet uitvoerbaar is. Deze gebreken zijn zeer divers:

— Er werd geen tuchtregeling voorzien voor de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, de federale procureur, de toegevoegde rechters, de griffiers, de secretarissen, het personeel van de griffies en parketten, de referendarissen bij het Hof van Cassatie, de referendarissen en de parketjuristen en de attachés van de dienst voor documentatie en overeenstemming der teksten bij het Hof van Cassatie.

— Er is onduidelijkheid wat betreft de oprichting en de samenstelling van de Nationale Tuchtraad, zodat de Koning de wet onmogelijk kon uitvoeren.

— Er werden geen afdoende overgangsbepalingen voorzien.

Het wetsontwerp dat de regering thans voorlegt strekt ertoe de wet van 7 mei 1999 te vervangen. De doelstelling en de uitgangspunten van de wet van 7 mei 1999 werden evenwel behouden. Deze wet moet immers hoewel ze ingewikkeld en onvolledig is, als een verbetering beschouwd worden in vergelijking met het huidige systeem. Aangezien het de bedoeling is van het huidige wetsontwerp om de leesbaarheid van de bepalingen van deze wet te verhogen, en de leemten ervan aan te vullen, is het noodzakelijk gebleken sommige bepalingen te vervangen met het oog op de interne samenhang of opportuniteit.

Dit wetsontwerp bevat bijgevolg tal van bepalingen die voortkomen uit de wet van 7 mei 1999. Het gaat dan inzonderheid om het bestaan van een Nationale Tuchtraad, de mogelijkheid om beroep in te stellen, het recht van uitwissing, alsook de mogelijkheid tot herstel in eer en rechten en tot herziening, waarvan vóór die wet geen sprake was.

De leesbaarheid van voornoemde wet wordt vergemakkelijkt, inzonderheid doordat dit wetsontwerp het hoofdstuk inzake de tuchtinstanties grondig bijstelt. Zo wordt voortaan in afzonderlijke afdelingen bepaald welke overheden bevoegd zijn om de procedures in te leiden (afdeling II), om een zaak te onderzoeken (afdeling III), om een straf op te leggen (afdeling IV), alsook bij welke overheid hoger beroep kan worden ingesteld (afdeling VI). Afdeling I is gewijd aan de Nationale Tuchtraad en afdeling V behelst de tuchtvoorschriften ten aanzien van de gedelegeerde

La commission de la Justice a discuté le présent projet, qui relève de la procédure bicamérale, lors de sa réunion du 12 juin 2002, en présence du ministre de la Justice.

I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DE LA JUSTICE

Le ministre a déjà souligné à plusieurs reprises que la loi du 7 mai 1999 modifiant le Code judiciaire, en ce qui concerne le régime disciplinaire applicable aux membres de l'ordre judiciaire, présente des lacunes qui la rendent inapplicable. Ces lacunes sont d'ordres fort divers:

— L'absence de régime disciplinaire pour le premier président de la Cour de cassation, le procureur fédéral, les juges de complément, les greffiers, les secrétaires, le personnel des greffes et des parquets, les référendaires de la Cour de cassation, les référendaires et les juristes de parquet et les attachés du service de la documentation et de la concordance des textes près la Cour de cassation.

— L'absence de clarté à propos de la création et de la composition du Conseil national de discipline, qui a empêché le Roi de mettre la loi à exécution.

— L'absence de dispositions transitoires adéquates.

Le projet de loi que le gouvernement dépose aujourd'hui vise à remplacer la loi du 7 mai 1999. La finalité et les principes de la loi du 7 mai 1999 ont toutefois été maintenus. Bien que complexe et incomplète, cette loi doit en effet être considérée comme constituant une amélioration par rapport au système actuel. Comme l'objectif du présent projet de loi est d'améliorer la lisibilité des dispositions de la loi précitée et d'en combler les lacunes, il s'est avéré nécessaire de remplacer certaines dispositions dans le souci de rétablir la cohérence interne ou pour des raisons d'opportunité.

On retrouve donc dans le présent projet nombre de dispositions qui sont issues de la loi du 7 mai 1999. Il en est ainsi notamment de l'existence d'un conseil national de discipline, de la possibilité d'introduire un recours, du droit à l'effacement, de la possibilité de réhabilitation et de révision, qui n'existaient pas avant cette loi.

La lecture de la loi en question est notamment facilitée par le fait que le présent projet a refondu le chapitre consacré aux organes disciplinaires de manière à regrouper dans des sections distinctes les règles définissant quelles sont les autorités compétentes pour initier les procédures (section II), quelles sont les autorités compétentes pour instruire (section III), quelles sont les autorités compétentes pour infliger une peine (section IV) et quelles sont les autorités de recours (section VI). La première section est consacrée au Conseil national de discipline et la cinquième section

personeelsleden en de plaatsvervangende magistraten.

Teneinde de leemten in de wet van 7 mei 1999 aan te vullen werd onder meer voorzien in een tuchtregeling voor de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, de federale procureur, de toegevoegde rechters, de griffiers, de secretarissen en alle andere personeelscategorieën die over het hoofd werden gezien.

Ook voor de samenstelling van de nationale tuchtraad werden de noodzakelijke verduidelijkingen aangebracht, alsook wat de bevoegdheid van de Koning betreft om de samenstelling ervan te regelen. Tevens worden passende overgangsmaatregelen voorzien.

De voornaamste wijziging vergeleken met de wet van 7 mei 1999 betreft de opdracht van de Nationale Tuchtraad die in het algemeen geen tuchtoverheid meer is, en niet langer de rol van beroepsorgaan vervult.

Voortaan heeft de Nationale Tuchtraad als taak de bij hem aanhangig gemaakte feiten te onderzoeken met het oog op het opleggen van een zware straf, alsook advies te verstrekken aangaande de toe te passen strafmaat.

In dit wetsontwerp wordt dezelfde procedure aangehouden voor alle betrokken personeelscategorieën, zodat de Nationale Tuchtraad, in tegenstelling tot het bepaalde in de wet van 7 mei 1999, ook een onderzoeks- en adviesbevoegdheid heeft ten aanzien van leden van het Hof van Cassatie.

De bevoegdheid om als tuchtoverheid op te treden, wordt in het wetsontwerp verdeeld onder de Koning, de minister van Justitie, het Hof van Cassatie, de hoven van beroep, de arbeidshoven, de korpschefs, de hoofdgriffiers en de hoofdsecretarissen.

Het ter bespreking voorliggende wetsontwerp handhaaft de dualiteit tussen het tuchtrechtelijk systeem met betrekking tot de magistraten van de zetel en dat met betrekking tot de magistraten van het openbaar ministerie. Artikel 151 van de Grondwet bepaalt weliswaar dat het openbaar ministerie onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging, maar voorziet eveneens in een institutionele verankering van het positief injunctierecht van de minister van Justitie, alsook van zijn bevoegdheid om bindende richtlijnen inzake strafrechtelijk beleid vast te leggen. Bovendien wordt de hiërarchische structuur van het openbaar ministerie niet in vraag gesteld. Daarbij komt nog dat artikel 153 van de Grondwet bepaalt dat de Koning de ambtenaren van het openbaar ministerie bij de hoven en de rechtbanken benoemt en ontslaat. Vandaar dat de regering deze dualiteit handhaaft, ook al plaatsen de Raad van State en de Hoge Raad voor de Justitie er vraagtekens bij.

Op 19 februari 2002 werd in de commissie voor de Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers

est consacrée à la discipline du personnel faisant l'objet d'une délégation et à celle des magistrats suppléants.

Afin de combler les lacunes de la loi du 7 mai 1999, on a notamment prévu un régime disciplinaire pour le premier président de la Cour de cassation, le procureur fédéral, les juges de complément, les greffiers, les secrétaires et toutes les autres catégories de personnel qui ont été oubliés.

De même, on a apporté les éclaircissements indispensables à propos de la composition du Conseil national de discipline et du pouvoir du Roi d'en régler la composition. On a aussi prévu des mesures transitoires adéquates.

La principale modification par rapport à la loi du 7 mai 1999 concerne la mission du Conseil national de discipline qui cesse, d'une manière générale, d'être une autorité disciplinaire et de remplir le rôle d'organe d'appel.

Il a désormais, pour fonction d'instruire les faits qui lui sont transmis en vue de l'application d'une peine majeure et de rendre un avis quant à la peine à appliquer.

Le projet de loi adopte le même schéma pour toutes les catégories de personnel concernées. Ainsi, contrairement à ce qui était prévu dans la loi du 7 mai 1999, le Conseil national de discipline exercera également sa compétence d'instruction et d'avis vis-à-vis des membres de la Cour de cassation.

En ce qui concerne les autorités disciplinaires, le projet distribue la compétence entre le Roi, le ministre de la Justice, la Cour de cassation, les cours d'appel, les cours du travail, les chefs de corps, les greffiers en chef, et les secrétaires en chef.

Le présent projet maintient la dualité entre le système disciplinaire applicable aux magistrats du siège et celui applicable aux magistrats du ministère public. Si l'article 151 de la Constitution proclame l'indépendance du ministère public dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, il institutionnalise également le pouvoir d'injonction positive du ministre de la Justice et son pouvoir d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle. De plus, il ne remet pas en cause la structure hiérarchique du Ministère public. Ajoutons que l'article 153 de la Constitution dispose que le Roi nomme et révoque les officiers du Ministère public et l'on comprendra que le gouvernement ait maintenu cette dualité à propos de laquelle tant le Conseil d'État que le Conseil supérieur de la Justice s'interrogent.

Le 19 février 2002, la commission de la Justice de la Chambre des représentants a procédé à l'audition de

de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, de heer Dujardin en advocaat-generaal, de heer Deriemaecker gehoord. In samenwerking met deze instantie werden daaropvolgend een aantal amendementen voorbereid die tegemoet komen aan de bedenkingen die door dezen werden geformuleerd.

Allereerst werd aldus bij amendement voorzien dat de bevoegdheid van de Nationale Tuchtraad eenvormig is ten aanzien van éénieder. Dit betekent dat deze de feiten onderzoekt die in aanmerking komen om te worden gestraft met een zware tuchtstraf en een advies uitbrengt over de op te leggen straf.

Vervolgens werd opgenomen dat het openbaar ministerie een tuchtprocedure kan aanhangig maken bij elke tuchtoverheid en eveneens hoger beroep kan instellen, zowel tegen tuchtstraffen als in het kader van de oplegging van ordemaatregelen. Dit betreft een belangrijke garantie voor de objectiviteit van de procedures.

Eén van de opmerkingen betrof tevens dat voor lichte straffen, de vordering wordt ingesteld door dezelfde persoon die het onderzoek voert en die de lichte straf oplegt. Er diende ook voor deze lichte straffen een duidelijke scheiding gemaakt te worden. Om hieraan tegemoet te komen, werd voorzien dat de overheden die bevoegd zijn om de tuchtordering in te stellen een persoon van minstens gelijke rang in hun korps kunnen aanduiden om het tuchtonderzoek te voeren. En ingeval het gaat om een zeer beperkt korps, kan het dossier voor onderzoek overgemaakt worden aan de korpschef van het hogere niveau.

In het ontwerp werd er oorspronkelijk voor geopteerd om voor alle leden van het openbaar ministerie de bevoegdheid tot het opleggen van zware straffen toe te kennen aan de minister van Justitie. Idem voor de referendarissen, de parketjuristen, de griffiers en de secretarissen. De regeling die naderhand ingevoerd wordt door de amendementen van de regering, volgt evenwel het voorstel van Cassatie, waardoor zoveel als mogelijk een beroepsmogelijkheid gecreëerd wordt bij de minister van Justitie, met uitzondering uiteraard van die gevallen waarvan de grondwettelijke principes vereisen dat de minister van Justitie of de Koning zelf de zware straf oplegt.

Een volgende wijziging betreft de personen van de rechterlijke orde die een ander ambt uitoefenen dan dat waarin ze zijn benoemd. Zij blijven ressorteren onder de tuchtoverheid bevoegd voor het ambt waarin ze zijn benoemd. Tijdens de hoorzittingen werd er immers op gewezen dat het systeem opgenomen in het ontwerp en waarbij een bevoegdheid werd toegekend aan de Nationale Tuchtraad een schending uitmaakt van het gelijkheidsbeginsel.

M. Dujardin, procureur général près la Cour de cassation, et de M. Deriemaecker, avocat général. En collaboration avec cette instance, on a ensuite préparé une série d'amendements pour répondre aux observations qui ont été formulées par ces messieurs.

C'est ainsi qu'on a tout d'abord prévu, par la voie d'un amendement, que la compétence du Conseil national de discipline s'applique uniformément à chacun. Cela signifie qu'il examine les faits susceptibles d'être sanctionnés d'une peine disciplinaire majeure et émet un avis sur la sanction à infliger.

On a ensuite prévu que le ministère public peut engager une procédure disciplinaire devant n'importe quelle autorité disciplinaire et qu'il peut même interjeter appel, tant contre les peines disciplinaires que dans le cadre de l'imposition de mesures d'ordre. Il s'agit en l'espèce de dispositions essentielles dans le cadre des efforts qui sont faits pour garantir l'objectivité des procédures.

Selon une des remarques, l'action doit être engagée, dans les cas où des peines mineures sont applicables, par la personne qui mène l'enquête et qui inflige la peine mineure. Il a aussi fallu faire une distinction claire à propos de ces peines mineures. Pour y parvenir, on a prévu que les autorités qui sont compétentes pour entamer la procédure disciplinaire peuvent désigner, au sein de leur corps, un membre de rang au moins égal aux fins de mener l'enquête disciplinaire. Et, pour le cas où le corps en question serait un corps très restreint, on a prévu que le dossier peut être transmis, pour instruction, au chef de corps du niveau supérieur.

Le projet conférerait initialement au ministre de la Justice le pouvoir d'infliger les peines majeures à tous les membres du ministère public ainsi qu'aux référendaires, aux juristes de parquet, aux greffiers et aux secrétaires. Le régime que le gouvernement a introduit ensuite par voie d'amendements, rejoint toutefois la proposition de la Cour de cassation, qui prévoit dans toute la mesure du possible un recours auprès du ministre de Justice, à l'exception bien sûr des cas pour lesquels les principes constitutionnels exigent que la peine majeure soit infligée par le ministre de la Justice ou par le Roi lui-même.

Une autre modification concerne les personnes de l'ordre judiciaire qui exercent d'autres fonctions que celles pour lesquelles elles ont été nommées. Elles continuent à relever de l'autorité disciplinaire compétente pour la fonction à laquelle elles ont été nommées. Il a en effet été souligné au cours des auditions que le système envisagé par le projet et accordant cette compétence au Conseil national de discipline constituait une violation du principe d'égalité.

Vervolgens werd de voorziening in cassatie bedoeld bij artikel 610 van het Gerechtelijk Wetboek hersteld.

Tenslotte werden enkele verfijningen aangebracht in het kader van de verzending door de nationale Tuchtraad van het tuchtdossier aan de overheid bevoegd om een zware straf op te leggen. Als gevolg daarvan werd tevens een onderscheid gemaakt tussen zware straffen van de eerste graad en zware straffen van de tweede graad.

Door deze amendementen wordt eveneens tegemoet gekomen aan enkele opmerkingen die geformuleerd werden door de vakbonden en personeelsorganisaties van de griffiers, zoals bijvoorbeeld omtrent de beroepsmogelijkheden, en de noodzaak tot scheiding van functies. Andere opmerkingen werden reeds eerder tengevolge van het overleg met de vakbonden in het wetsontwerp geïntegreerd, zoals bijvoorbeeld de vrije keuze van verdediging, wat meteen de algemene opmerking dat de onderhandelende instantie over weinig onderhandelingsruimte beschikte ter zijde stelt.

Andere opmerkingen van de vakbonden werden evenwel niet gevolgd. Zo werd de samenstelling van de Nationale Tuchtraad niet gewijzigd. Een vergelijking tussen magistraten en de andere personeelscategorieën voor de aanduiding van de leden van de Nationale Tuchtraad loopt overigens mank, aangezien de andere personeelscategorieën over geen verkozen korpsvergadering beschikken. Bijgevolg is men genoodzaakt een afwijking te voorzien.

Dat er een gelijklopende benadering wordt gehanteerd voor magistraten en niet-magistraten, is ten andere een bewuste keuze van de Regering, die overigens steun vindt in de rechtspraak van het Arbitragehof. De andere personeelscategorieën maken immers op hun niveau deel uit van de administratieve omkadering van het gerechtelijk apparaat en door het personeel van griffies en parketten te onderwerpen aan hetzelfde stelsel als de andere geïntegreerde categorieën vestigt de regering de aandacht op het belang van het ambt en het onwrikbaar vertrouwen dat er dient te bestaan tussen alle niveaus van het gerechtelijk apparaat. Er weze tevens opgemerkt dat griffiers en de andere vakorganisaties op dit punt een andere mening vertolken, waarbij de griffiers zich precies verheugen over deze gelijkberechtiging.

De vakbonden hebben eveneens laten verstaan dat het feit dat er geen precieze taakomschrijving van het administratief personeel van de griffies en de parketten een probleem zou zijn. Dit dient evenwel niet gekaderd te worden in een discussie omtrent het toepasselijke tuchtrecht en houdt meer verband met de uitwerking van het statuut. Het zou overigens heel gevaarlijk zijn voor de goede werking van de diensten om terzake een punctuele opsomming te voorzien. Bovendien mag men niet uit het oog verliezen dat de

Ensuite, le pourvoi en cassation visé à l'article 610 du Code judiciaire a été rétabli.

Enfin, on a apporté quelques améliorations au niveau de la transmission du dossier disciplinaire par le Conseil national de discipline à l'autorité investie du pouvoir d'infliger une peine majeure. Il s'ensuit que l'on fait aussi une distinction entre peines majeures du premier degré et peines majeures du second degré.

Ces amendements répondent aussi à une série d'observations qui ont été formulées par les syndicats et les organisations représentatives des greffiers, concernant notamment les voies de recours et la nécessaire séparation des fonctions. D'autres observations avaient déjà été intégrées dans le projet de loi à la suite de la concertation avec les syndicats, comme le libre choix de la défense, ce qui écarte d'emblée l'observation générale selon laquelle l'instance négociatrice n'a guère de marge de manœuvre.

En revanche, d'autres observations des syndicats n'ont pas été suivies. La composition du Conseil national de discipline est demeurée inchangée. Toute comparaison entre les magistrats et les autres catégories de personnel pour la désignation des membres du Conseil national de discipline est en effet faussée par le fait que les autres catégories de personnel ne disposent d'aucune assemblée de corps élue. On se voit dès lors contraint de prévoir une dérogation.

Par ailleurs, le parallélisme entre les magistrats et les non-magistrats est un choix délibéré du gouvernement, qui s'appuie d'ailleurs sur la jurisprudence de la Cour d'arbitrage. Les autres catégories de personnel appartiennent en effet, à leur niveau, à l'encadrement administratif de l'appareil judiciaire et en soumettant le personnel des greffes et des parquets au même régime que les autres catégories visées, le gouvernement attire l'attention sur l'importance de la fonction et sur la confiance inébranlable qui doit exister entre tous les niveaux de l'appareil judiciaire. Il convient de souligner aussi que les greffiers et les autres organisations professionnelles ont sur ce point un avis divergent, les greffiers se réjouissant de cette égalité de traitement.

Les syndicats ont aussi laissé entendre que l'absence d'une description précise des tâches du personnel administratif des greffes et des parquets poserait problème. Cet aspect ne doit toutefois pas être réglé dans le cadre d'une discussion sur le droit disciplinaire applicable, car il relève plutôt de l'élaboration du statut. Il serait d'ailleurs très dangereux pour le bon fonctionnement des services de prévoir à cet égard une énumération ponctuelle. De plus, il ne faut pas perdre de vue que l'intervention du

tussenkomst van de Nationale Tuchtraad voor zware straffen, de mogelijkheid om de zaak te verwijzen naar de korpschef van het hogere niveau of een persoon van gelijke rang bij lichte straffen, de rechtspraak die naderhand zal vastgelegd worden, en de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen zelfs bij lichte straffen voldoende duidelijkheid en garanties zullen bieden om misbruiken te vermijden.

Wat betreft tenslotte de mogelijkheid om een tuchtprocedure in te stellen door een magistraat ingeval van fout of nalatigheid begaan bij het verlenen van bijstand aan de rechter, werd door de vakorganisaties verwezen naar de wettelijke plichten van de griffier als objectieve waarnemer ten aanzien van de feiten die zich tijdens de behandeling van een zaak kunnen voordoen, en de mogelijke misbruiken door magistraten die hieruit zouden ontstaan in geval van een meningsverschil tussen een griffier en een magistraat. Hier mag niet uit het oog verloren worden dat deze magistraat slechts louter de mogelijkheid heeft om de tuchtprocedure in te stellen, en vanaf dat ogenblik het onderzoek geschiedt hetzij door de korpschef, hetzij door de Nationale Tuchtraad, en ook de straffen door een andere instantie zullen worden opgelegd. Door deze garanties kan men moeilijk naar redelijkheid verantwoordend dat de wettelijke plichten van de griffier in het gedrang zouden kunnen komen.

In het algemeen kan tenslotte nog opgemerkt worden dat dit wetsontwerp reeds anticipeert op mogelijke nieuwe ontwikkelingen in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens.

II. BESPREKING

Opmerkingen van de leden

De heer Dubié wenst nadere uitleg over artikel 2. Wat bedoelt men juist met «personen die zodoende afbreuk doen aan het vertrouwen in die instelling (justitie)»?

Kan bijvoorbeeld een magistraat die deel uitmaakt van het Nationaal Verbond van magistraten en in die hoedanigheid kritiek levert op bepaalde aspecten van Justitie, onder het toepassingsgebied van artikel 2 vallen?

De minister antwoordt ontkennend op de laatste vraag en verwijst naar de wet van 7 mei 1999. Artikel 2 van voorliggend ontwerp vermeldt duidelijk dat de tuchtstraffen worden opgelegd aan personen die de taken van hun ambt verwaarlozen en zodoende afbreuk doen aan de goede werking van de Justitie of aan het vertrouwen in die instelling. Het artikel is van toepassing op magistraten, maar ook op griffiers, referendarissen bij de parketten, enz.

De heer Vandenberghe meent dat artikel 2 een vorm van deontologie uitdrukt in zeer abstracte

Conseil national de discipline en matière de peines majeures, la possibilité de déférer une affaire au chef de corps du niveau supérieur ou à une personne de même rang pour les peines mineures, la jurisprudence ultérieure et la faculté de recours même pour les peines mineures, font que les choses seront suffisamment claires et que l'on aura suffisamment de garanties pour éviter les abus.

S'agissant enfin de la possibilité pour un magistrat d'engager une procédure disciplinaire en cas d'erreur ou de négligence commises dans le cadre de l'assistance fournie au juge, les organisations professionnelles renvoient aux devoirs légaux du greffier en tant qu'observateur objectif des faits qui peuvent se produire pendant l'instruction d'une cause, et au parti abusif qui pourrait en être tiré par les magistrats en cas de divergence de vues entre un greffier et un magistrat. Il ne faut pas perdre de vue que ce magistrat n'a pour seule possibilité que d'engager la procédure disciplinaire. Dès cet instant, l'instruction est réalisée soit par le chef de corps, soit par le Conseil national de discipline et les peines seront infligées par une autre instance. Compte tenu de ces garanties, rien ne justifie raisonnablement que les obligations légales du greffier puissent être mises en cause.

De manière générale, il faut enfin remarquer que le présent projet de loi anticipe déjà sur d'éventuels nouveaux développements de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

II. DISCUSSION

Observations des membres

M. Dubié souhaite obtenir des précisions concernant l'article 2. Qu'entend-on exactement par «ceux qui portent ainsi atteinte à la confiance dans l'institution (la justice)»?

Un magistrat faisant partie de l'Union nationale des magistrats qui critiquerait en cette qualité certains aspects de la justice, tomberait-il sous l'application de l'article 2?

Le ministre répond par la négative à la dernière question et renvoie à la loi du 7 mai 1999. L'article 2 du projet à l'examen dispose explicitement que les sanctions disciplinaires peuvent être infligées à ceux qui négligent les tâches de leur charge et qui portent ainsi atteinte au bon fonctionnement de la justice ou à la confiance dans l'institution. L'article est applicable aux magistrats, mais aussi aux greffiers, référendaires des parquets, etc.

M. Vandenberghe estime que l'article 2 exprime, par des normes très abstraites, une forme de déontolo-

normen. Deze algemene formules (verwaarlozen van de taken van hun ambt, afbreuk doen aan de goede werking van de justitie of van het vertrouwen in die instelling) dienen te worden ingevuld. Probleem rijst dat het tuchtrecht qua aard in enigerlei mate gelijkloopt met het strafrecht. In het strafrecht staat echter het legaliteitsbeginsel voorop, met name de precieze omschrijving van het misdrijf, terwijl artikel 2 van voorliggend ontwerp een containerbegrip bevat. In artikel 3 worden dan de sancties uitgedrukt. Elke band tussen artikel 2 en artikel 3 ontbreekt. Een inbreuk op artikel 2 kan elke mogelijke sanctie uitgedrukt in artikel 3 tot gevolg hebben. De wetgever delegeert hierdoor een enorme bevoegdheid aan de tuchtrechtelijke overheid. De wetgever geeft geen enkele aanduiding over de toepassing van de ene of de andere sanctie. Wanneer gaat men bijvoorbeeld over tot ontzetting uit het ambt? De opvattingen over tucht kunnen zeer uiteenlopend zijn, naargelang de verschillende rechtsgebieden. De overtreders is aldus in grote mate afhankelijk van de samenstelling van het tuchtcollege. Er zijn uiteraard evidente zaken. Een veroordeling wegens ernstige strafrechtelijke feiten zal het einde van het mandaat betekenen. Maar wat bijvoorbeeld bij een snelheidsovertreding? De wetgever zou best de grens aangeven die men moet overschrijden om ontzet te worden uit het ambt. Is er geen objectivering mogelijk voor het opleggen van zware straffen?

Een tweede opmerking betreft de overheden bevoegd voor het onderzoek en bevoegd om een straf op te leggen. In het voorgestelde artikel 412, § 1, worden de tuchtoverheden vermeld die bevoegd zijn om een lichte straf op te leggen. In § 2 worden de tuchtoverheden aangewezen die bevoegd zijn om een zware straf uit te spreken. Hoe gebeurt deze dispatching in concreto? Wie beslist dat een zaak naar de ene dan wel naar de andere overheid wordt gestuurd? Wanneer wordt een zaak voor onderzoek naar de Nationale Tuchtraad overgezonden? De Nationale Tuchtraad heeft immers enkel onderzoeksbevoegdheid wanneer een zware straf moet worden opgelegd.

Artikel 409, § 1, bepaalt dat er een Nationale Tuchtraad wordt ingesteld die bevoegd is voor het onderzoeken van feiten die in aanmerking komen om te worden gestraft met een zware tuchtstraf en het uitbrengen van een niet bindend advies over de in dat geval op te leggen straf; hoe komt dit niet bindend advies tot stand? Geeft dit aanleiding tot tegensprekelijk debat? Wie is de «vorderende overheid»? Is dit de vervolgende overheid op de zitting? Spreker veronderstelt dat in ieder geval voor de overheid die de straf dient op te leggen (artikel 13) de rechten van de verdiging worden gerespecteerd en dat er dus een tegensprekelijke procedure plaatsvindt, ook bij het opleggen van de lichte straffen.

Wat gebeurt er *in concreto* als de tuchtrechtelijke overheid die de zware straf dient op te leggen beslist een lichtere straf op te leggen?

Il faut préciser le contenu de ces formules générales (négliger les tâches de leur charge, porter atteinte au bon fonctionnement de la justice ou à la confiance dans l'institution). Le problème est que la nature du droit disciplinaire est assez semblable à celle du droit pénal. Or, en droit pénal prévaut le principe de légalité, à savoir la définition précise de l'infraction, alors que l'article 2 du projet à l'examen contient une notion «fourre-tout». L'article 3 contient les sanctions. Il n'y a aucun lien entre l'article 2 et l'article 3. Une infraction à l'article 2 peut donner lieu à n'importe quelle sanction prévue à l'article 3. Le législateur délègue ainsi un pouvoir considérable aux autorités disciplinaires. Le législateur ne précise pas quelle sanction il faut infliger. Quand procède-t-on, par exemple, à la destitution? Les manières d'envisager la discipline peuvent être très différentes selon les ressorts. Le sort de l'auteur de l'infraction dépend donc beaucoup de la composition du collège disciplinaire. Il va de soi qu'il y a des affaires évidentes. Une condamnation pour faits criminels graves signifiera la fin du mandat. Mais que se passera-t-il, par exemple, en cas d'excès de vitesse? Il faudrait que le législateur indique quelle est la limite à dépasser pour être destitué. N'est-il pas possible d'objectiver le recours aux peines majeures?

Une deuxième remarque concerne les autorités compétentes pour instruire les faits et infliger une peine. L'article 412, § 1^{er}, mentionne les autorités disciplinaires compétentes pour infliger une sanction mineure. Le § 2 indique les autorités disciplinaires qui sont compétentes pour infliger une sanction majeure. Comment cette répartition se passe-t-elle concrètement? Qui décide qu'une affaire est envoyée devant telle ou telle autorité? Quand une affaire est-elle envoyée devant le Conseil national de discipline? Celui-ci n'est en effet compétent pour instruire les faits que s'il faut infliger une peine majeure.

L'article 409, § 1^{er}, dispose qu'il est institué un Conseil national de discipline compétent pour instruire les faits susceptibles d'être sanctionnés disciplinairement par une peine disciplinaire majeure et pour rendre un avis non contraignant quant à la peine à infliger dans ce cas; comment élabore-t-on cet avis non contraignant? Donne-t-il lieu à un débat contradictoire? Quelle est «l'autorité requérante»? Est-ce l'autorité qui exerce les poursuites à l'audience? L'intervenant suppose qu'en tout cas, l'autorité qui inflige la sanction (article 13) respecte les droits de la défense et qu'une procédure contradictoire a donc lieu, même si on n'inflige que des peines mineures.

Qu'advient-il concrètement si l'autorité disciplinaire qui doit infliger une peine majeure décide d'infliger une peine plus légère?

De heer Dubié treedt de opmerking bij dat er geen link bestaat tussen artikel 2 en artikel 3 en dat de wetgever best een aanduiding zou geven over de op te leggen straf.

Mevrouw Taelman verklaart dat haar fractie positief staat tegenover voorliggend wetsontwerp. De wet van 7 mei 1999 is onoverzichtelijk en onvolledig. Zo bijvoorbeeld kon de Nationale Tuchtraad niet worden samengesteld, omdat de regels voor de samenstelling ervan niet voldoende waren uitgewerkt. Dit leidde reeds tot de noodzakelijke aanvaarding van een recent, wetgevend niet hoogstaand kunststukje, dat de inwerkingtreding van de wet van 7 mei 1999 uitstelde van 1 januari 2002 naar 1 januari 2003.

Anderzijds is het goed dat een aantal terechte bepalingen uit deze wet van 7 mei 1999 wel worden overgenomen (bijvoorbeeld eerherstel) en dat er rekening werd gehouden met de rechtspraak van het Arbitragehof.

Zij is ervan overtuigd dat voorliggende wet ertoe zal leiden dat een uitvoerbaar nieuw tuchtrecht zal kunnen worden ingevoerd vanaf 2003.

Antwoord van de minister

De minister antwoordt dat het huidige artikel 2 werd overgenomen uit de wet van 7 mei 1999. Dit artikel werd aldus gelibelleerd omdat men algemeen aanvoelt dat het tuchtrecht als dusdanig niet codificeerbaar is. Daarentegen is de procedure wel te codificeren. Men mag niet uit het oog verliezen dat er, bij de toepassing van het tuchtrecht, rekening moet worden gehouden met de maatschappelijke context, die steeds kan veranderen. Geen enkel land van de Europese Unie heeft trouwens een wettelijke regeling waarbij het tuchtrecht voor de magistratuur materieel is vastgelegd. In Canada waar dit wel bestond beseften men zich al vrij vlug dat de maatschappelijke evolutie aldus niet kon worden opgevolgd. Gedragingen die pakweg 10 jaar geleden als schandelijk werden beschouwd, worden nu algemeen aanvaard. Ook op aanraden van het Hof van Cassatie, werd het tuchtrecht in 1997 aldus enkel procedureel vastgelegd; er wordt een antwoord geboden op de vraag wie handelt, wie onderzoekt en wie beslist. Artikel 2 bevat inderdaad een containerbegrip, maar heeft aanleiding gegeven tot jurisprudentie. Op het ministerie van Justitie wordt een centraal register bijgehouden om eenheid van rechtspraak te bewerkstelligen.

Verder worden een aantal garanties ingebouwd, die vroeger niet bestonden. In de tuchtprocedure wordt de tegenspraak ingebouwd, reeds van bij de onderzoeksfase.

Op de vraag of de tuchtoverheid voor wie de zaak werd aanhangig gemaakt teneinde een zware straf uit te spreken, ook een lichte straf kan uitspreken,

M. Dubié approuve la remarque selon laquelle il n'y a pas de lien entre l'article 2 et l'article 3 et que le législateur devrait indiquer quelle est la peine à infliger.

Mme Taelman déclare que son groupe est favorable au projet de loi à l'examen. La loi du 7 mai 1999 est confuse et incomplète. C'est ainsi, par exemple, que le Conseil national de discipline n'a pas pu être constitué parce qu'on n'avait pas suffisamment mis au point les règles de sa composition. Conséquence: on s'est récemment trouvé contraint de voter un texte qui relève d'un tour de passe-passe législatif pour repousser l'entrée en vigueur de la loi du 7 mai 1999 du 1^{er} janvier 2002 au 1^{er} janvier 2003.

Par ailleurs, il est bon de reprendre une série de dispositions pertinentes de la loi du 7 mai 1999 (par exemple, en ce qui concerne la réhabilitation) et d'avoir tenu compte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage.

L'intervenante est convaincue que la loi en projet permettra de mettre en place, à partir de 2003, un nouveau droit disciplinaire praticable.

Réponses du ministre

Le ministre répond que l'article 2 actuel est repris de la loi du 7 mai 1999. Si cet article a été rédigé de la manière retenue, c'est parce qu'on se rend compte, en général, qu'il est impossible de codifier le droit disciplinaire en tant que tel. Il est cependant possible de codifier la procédure. On ne peut perdre de vue que, lors de l'application du droit disciplinaire, il convient de tenir compte du contexte social, qui est toujours sujet à changement. Aucun pays de l'Union européenne ne dispose d'ailleurs d'une réglementation légale fixant matériellement le droit disciplinaire applicable à la magistrature. Au Canada, où pareille réglementation existait, on s'est assez vite rendu compte qu'elle ne permettait pas de suivre l'évolution sociale. Des comportements qui, dix ans auparavant, étaient considérés comme scandaleux, sont maintenant le plus souvent acceptés. C'est aussi sur les conseils de la Cour de cassation qu'en 1997, le droit disciplinaire a été fixé uniquement sur le plan procédural; on répond aux questions de savoir qui agit, qui instruit et qui décide. L'article 2 contient en effet une notion «fourre-tout», mais a donné lieu à une jurisprudence. Un registre central est tenu au ministère de la Justice afin d'assurer l'unité de la jurisprudence.

Un certain nombre de garanties sont également prévues, qui n'existaient pas avant. Dès la phase de l'instruction, le principe du contradictoire sera inscrit dans la procédure disciplinaire.

Interrogé quant à la question de savoir si l'autorité disciplinaire saisie de l'affaire afin d'infliger une peine majeure peut également prononcer une peine

antwoordt de minister bevestigend. De regel «qui peut le plus peut le moins» is hier van toepassing.

Het is de tuchtverheid die bevoegd is om de vordering in te stellen, met name de korpsverste, die zal beslissen over het feit of er een lichte dan wel een zware straf dient te worden uitgesproken. De korpsverste legt niet zelf de straf op, tenzij het om een lichte straf gaat.

Indien het om een zware straf gaat, maakt de Nationale Tuchtraad het dossier over met het advies aan de aangewezen instantie.

De minister verwijst naar de beschikbare lijst met een overzicht, per graad van magistraat, voor de zetel en het parket, van wie de vordering instelt, wie de feiten onderzoekt, zowel voor een lichte als voor een zware straf, wie de straf oplegt en wie bevoegd is voor het beroep, en uiteindelijk of beroep bij de Raad van State mogelijk is (zie bijlage).

De procedure kan worden ingeleid door de korpsverste, of door het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie bekleedt immers een soort algemene positie in de tussenkomsten in tuchtrecht. Het openbaar ministerie heeft ook een initiatiefrecht indien het algemeen belang dit vereist. Hoger beroep is mogelijk. Ook andere garanties worden ingebouwd (eerherstel, herziening, enz).

Het advies van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie werd integraal gevolgd. De opmerkingen van de Hoge Raad voor de Justitie hadden enkel betrekking op de procedure en werden ook van zeer nabij gevolgd.

Replik van de leden

De heer Vandenberghe verwijst naar artikel 4 van het wetsontwerp, dat het geval betreft waarbij een lid van de Rechterlijke orde verscheidene tuchtrechtelijke tekortkomingen begaat. Spreker vreest dat dit aanleiding kan geven tot misbruiken. Een korpsverste die een persoon viseert, kan bij een eerste tekortkoming een dossier opmaken, maar hem pas enkele jaren later vervolgen wanneer meerdere tekortkomingen hem kunnen worden aangewreven, zodat men de zwaarste straf kan toepassen. Dit is een deloyale vorm van tuchtrechtelijk beleid. Men laat de feiten lang genoeg liggen tot de stok voldoende zwaar is om de persoon uit zijn ambt te ontzetten.

De minister verwijst naar het artikel 17, dat een verjaringstermijn invoegt, juist om dit mogelijk misbruik te verhelpen. Het voorgestelde artikel 418 bepaalt dat de tuchtprocedure wordt ingesteld binnen zes maanden nadat de tuchtverheid bevoegd om de tuchtprocedure in te stellen kennis heeft gekregen van de feiten.

mineure, le ministre répond affirmativement. La règle «qui peut le plus peut le moins» s'applique en la matière.

C'est l'autorité disciplinaire qui est compétente pour exercer le recours, à savoir le chef de corps, qui décidera s'il convient d'infliger une peine mineure ou une peine majeure. Le chef de corps n'inflige pas lui-même la sanction, sauf s'il s'agit d'une peine mineure.

S'il s'agit d'une peine majeure, le Conseil national de discipline transmet le dossier, accompagné de son avis, à l'instance indiquée.

Le ministre renvoie à la liste mise à disposition, laquelle contient un aperçu, par rang de magistrat, pour le siège et pour le parquet, des personnes compétentes pour exercer le recours, examiner les faits, pour une peine tant mineure que majeure, infliger une peine, pour un appel, et, enfin, indiquer s'il y a possibilité de recours au Conseil d'État (voir l'annexe).

La procédure peut être introduite par le chef de corps, ou par le ministère public, puisque celui-ci occupe un genre de position générale en ce qui concerne les interventions en matière de droit disciplinaire. Le ministère public dispose également du droit d'initiative si l'intérêt général l'exige. Il est possible d'interjeter appel. D'autres garanties sont également prévues (réhabilitation, révision, etc.).

L'avis du procureur général près la Cour de cassation a été suivi dans son intégralité. Les observations du Conseil supérieur de la justice portaient uniquement sur la procédure et ont, elles aussi, été suivies de très près.

Répliques des membres

M. Vandenberghe renvoie à l'article 4 du projet de loi, qui concerne le cas où un membre de l'ordre judiciaire commettrait plusieurs manquements disciplinaires. L'intervenant craint que cette disposition ne donne lieu à des abus. Un chef de corps qui vise une personne déterminée peut établir un dossier dès le premier manquement, mais ne la poursuivre que quelques années plus tard lorsque plusieurs manquements lui sont imputés, de manière à pouvoir lui infliger la peine la plus lourde. Cela constitue une forme déloyale de politique disciplinaire. On range les faits au tiroir jusqu'à ce qu'ils soient suffisamment graves pour permettre que l'intéressé soit destitué.

Le ministre renvoie à l'article 17, qui prévoit un délai de prescription, précisément pour empêcher ce genre d'abus éventuels. L'article 418 proposé prévoit que la procédure disciplinaire est intentée dans les six mois de la connaissance des faits par l'autorité disciplinaire compétente pour enclencher la procédure disciplinaire.

III. STEMMINGEN

Artikel 1 wordt eenparig aangenomen door de 8 aanwezige leden.

De artikelen 2 en 3 worden aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

De artikelen 4 tot 8 worden eenparig aangenomen door de 8 aanwezige leden.

De artikelen 9 en 10 worden aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 11 wordt eenparig aangenomen door de 8 aanwezige leden.

De artikelen 12 en 15 worden aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

De artikelen 16 tot 35 worden eenparig aangenomen door de 8 aanwezige leden.

IV. EINDSTEMMING

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Vertrouwen is geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Martine TAELEMAN.

De voorzitter,
Josy DUBIÉ.

III. VOTES

L'article 1^{er} est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

Les articles 2 et 3 sont adoptés par 6 voix et 2 abstentions.

Les articles 4 à 8 sont adoptés à l'unanimité des 8 membres présents.

Les articles 9 et 10 sont adoptés par 6 voix et 2 abstentions.

L'article 11 est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

Les articles 12 et 15 sont adoptés par 6 voix et 2 abstentions.

Les articles 16 à 35 sont adoptés à l'unanimité des 8 membres présents.

IV. VOTE FINAL

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 6 voix et 2 abstentions.

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

La rapporteuse,
Martine TAELEMAN.

Le président,
Josy DUBIÉ.

Deze tabellen zijn uitsluitend gedrukt beschikbaar.

Ces tableaux sont uniquement disponibles sur support papier.

