

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2009-2010

8 DECEMBER 2009

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 353ter van het Gerechtelijk Wetboek, met betrekking tot de uitoefening van politieke mandaten door personeelsleden van griffies en parketsecretariaten

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **CROMBÉ-BERTON**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

8 DÉCEMBRE 2009

Proposition de loi modifiant l'article 353ter du Code judiciaire en ce qui concerne l'exercice de mandats politiques par le personnel des greffes et des secrétariats des parquets

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR
MME **CROMBÉ-BERTON**

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Président : Patrik Vankrunkelsven.

	Leden / Membres :	Plaatsvervangers / Suppléants :
CD&V	Sabine de Bethune, Hugo Vandenberghe, Pol Van den Driessche, Tony Van Parys.	Wouter Beke, Dirk Claes, Nahima Lanjri, Els Schelfhout, Elke Tindemans.
MR	Alain Courtois, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne.	Berni Collas, Alain Destexhe, Philippe Monfils, Caroline Persoons.
Open Vld	Martine Taelman, Patrik Vankrunkelsven.	Nele Lijnen, Ann Somers, Marc Verwilghen.
Vlaams Belang	Hugo Coveliers, Anke Van dermeersch.	Yves Buysse, Jurgen Ceder, Joris Van Hautem.
PS	Christophe Collignon, Philippe Mahoux.	Caroline Désir, Philippe Moureaux, Franco Seminara.
sp.a	Guy Swennen, Myriam Vanlerberghe.	John Crombez, Marleen Temmerman, Johan Vande Lanotte.
cdH	Céline Fremault.	Francis Delpérée, Dimitri Fourny.
Écolo	Cécile Thibaut.	Benoit Hellings, Zakia Khattabi.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****4-605 - 2007/2008 :**

Nr. 1 : Wetsvoorstel van mevrouw Taelman.

4-605 - 2008/2009 :

Nr. 2 en 3 : Amendementen.

4-605 - 2009/2010 :

Nr. 4 : Advies van de Raad van State.

Nr. 5 : Amendementen.

*Voir :***Documents du Sénat :****4-605 - 2007/2008 :**

N° 1 : Proposition de loi de Mme Taelman.

4-605 - 2008/2009 :

N°s 2 et 3 : Amendements.

4-605 - 2009/2010 :

N° 4 : Avis du Conseil d'État.

N° 5 : Amendements.

I. INLEIDING

Dit wetsvoorstel, dat onder de verplicht bicamerale procedure valt, werd door mevrouw Taelman op 4 maart 2008 ingediend in de Senaat.

Het werd besproken door de commissie voor de Justitie, in aanwezigheid van de minister van Justitie, op 26 november 2008, op 6 mei en 10 juni 2009, datum waarop werd beslist het advies van de Raad van State in te winnen.

Dit advies werd aan de commissie bezorgd op 15 oktober 2009 (stuk Senaat, nr. 4-605/4), waarna het wetsvoorstel terug werd geagendeerd op 1 en 8 december 2009 en besproken.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR MEVROUW Taelman, INDIENER VAN HET WETSVOORSTEL

Mevrouw Taelman stipt aan dat artikel 353^{ter} van het Gerechtelijk Wetboek bepaalde categorieën van personen uitsluit van de uitoefening van een politiek mandaat, namelijk personeelsleden van griffies en parketsecretariaten. Vroeger bestond dit ook bijvoorbeeld voor militairen, maar in de vorige legislatuur werd dit afgeschaft. Heel wat mensen werken op parketsecretariaten en griffies, onder wie ook bodes en koffiepersoneel, en het is hen nu allen verboden een politiek mandaat uit te oefenen. De indiener van het wetsvoorstel stelt dan ook voor artikel 353^{ter} te beperken, zodat het ook voor personeelsleden van griffies en parketsecretariaten mogelijk wordt een fundamenteel politiek recht, met name het opnemen van een politiek mandaat, uit te oefenen.

III. BESPREKING

A. Eerste gedachtewisseling

De heer Mahoux merkt op dat, volgens de toelichting die aan het wetsvoorstel voorafgaat, artikel 353^{ter} van het Gerechtelijk Wetboek — dat de functies opnoemt die onverenigbaar zijn met de uitoefening van een politiek mandaat — van toepassing is op alle personeelsleden van de griffies. Dit omvat dus ook bijvoorbeeld de kamerbewaarders en het koffiepersoneel.

De heer Courtois is verbaasd dat de mensen die deze functies vervullen deel uitmaken van het personeel van de griffie, en geen contractuele werknemers zijn van het ministerie van Justitie.

De heer Mahoux vraagt of ze onder de huidige wet vallen en of de voorgestelde oplossing, namelijk dat aan alle leden van de griffies en de parketten wordt

I. INTRODUCTION

La proposition de loi à l'examen, qui relève de la procédure obligatoirement bicamérale, a été déposée au Sénat par Mme Taelman le 4 mars 2008.

Elle a été examinée par la commission de la Justice, en présence du ministre de la Justice, le 26 novembre 2008, le 6 mai 2009 et le 10 juin 2009, date à laquelle il a été décidé de recueillir l'avis du Conseil d'État.

Cet avis a été soumis à la commission le 15 octobre 2009 (doc. Sénat, n° 4-605/4), après quoi la proposition de loi a été réinscrite à l'agenda le 1^{er} et 8 décembre 2009.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE MME Taelman, AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI

Mme Taelman souligne que l'article 353^{ter} du Code judiciaire exclut certaines catégories de personnes de l'exercice d'un mandat politique, en l'occurrence le personnel des greffes et des secrétariats de parquets. Autrefois, cette disposition existait également pour les militaires, par exemple, mais elle a été abrogée au cours de la précédente législature. De très nombreuses personnes travaillent dans les greffes et les secrétariats de parquets, y compris des huissiers et des préposés au café, et il leur est actuellement interdit à tous d'exercer un mandat politique. L'auteur de la proposition de loi propose dès lors de limiter la portée de l'article 353^{ter} pour permettre aux membres du personnel des greffes et des secrétariats de parquets d'exercer un droit politique fondamental, en l'occurrence, d'accepter un mandat politique.

III. DISCUSSION

A. Premier échange de vues

M. Mahoux relève que selon les développements précédant la proposition de loi, l'article 353^{ter} du Code judiciaire, qui identifie les fonctions incompatibles avec l'exercice d'un mandat politique, s'étend à tous les membres du personnel des greffes, y compris, par exemple, aux huissiers et au préposé au café.

M. Courtois s'étonne que ceux qui remplissent ces fonctions fassent partie du personnel de greffe, et non pas des employés liés par contrat au ministère de la Justice.

M. Mahoux demande s'ils sont concernés par la loi actuelle et, d'autre part, si la solution proposée, à savoir permettre à tous les membres des greffes et

toegestaan om zich verkiesbaar te stellen, niet voor problemen gaat zorgen. Moet men niet wat meer nuanceren en vastleggen wie zich verkiesbaar kan stellen en wie niet, op basis van de onafhankelijkheid en de scheiding der machten?

Mevrouw Taelman meent dat men inderdaad preciezer zou moeten bepalen welke personeelsleden van griffies en parketsecretariaten hier juist worden bedoeld. Spreekster vraagt hierover een nadere verklaring van de regering. Het Gerechtelijk Wetboek spreekt immers enerzijds over leden van griffies en parketten, leden van de rechterlijke orde en anderzijds over personeelsleden van griffies en parketten. Er zou duidelijk moeten worden opgelijst wie hier allemaal onder valt, wat de discussie zou vergemakkelijken.

De heer Vankrunkelsven meent dat de bedoeling van het wetsvoorstel wel duidelijk is. Het gaat erom dat personeelsleden die functies uitoefenen die geen enkele interferentie hebben met de rechtspraak, in de mogelijkheid moeten zijn een politiek mandaat uit te oefenen. Anderzijds lijkt het inderdaad wat vergaand om bijvoorbeeld de griffier ook toegang te geven tot een politiek mandaat. Heeft de regering reeds enig idee wat redelijk kan worden geacht?

De minister antwoordt dat in de huidige wetgeving iedereen wordt uitgesloten om een politiek mandaat uit te oefenen, zowel het personeel van de griffies en parketten, tot en met niveau C (assistenten en medewerkers) als de leden van de griffies en secretariaten, niveaus A en B (secretarissen, hoofdsecretarissen, griffiers, en hoofdgriffiers). Ook ieder politiek mandaat wordt geïsoleerd, of het nu gaat om de nationale of de gemeentelijke politiek, het OCMW of zelfs lid van de kerkfabriek. Het voorstel van mevrouw Taelman gaat terug naar de situatie vóór 1997, toen de beampten en opstellers konden zetelen in politieke organen. Toen de situatie in 1997 werd gewijzigd, sprak het toenmalige Arbitragehof zich hierover uit en stelde dat de betreffende uitsluiting geen schending vormt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Op de parlementaire vragen in dat verband hebben zowel de huidige als de voormalige minister van Justitie steeds geantwoord dat zij zich stellen op de lijn van het Grondwettelijk Hof.

De heer Mahoux benadrukt dat het Arbitragehof eigenlijk zegt dat men, door het personeel van de griffies en de parketten uit te sluiten van de mogelijkheid om zich verkiesbaar te stellen en een mandaat uit te oefenen, de Grondwet niet schendt. Dit betekent niet dat een bepaling die het tegenovergestelde zegt, de Grondwet wel zou schenden. Spreker vindt wel dat het ter bespreking voorliggende voorstel een aantal vragen oproept die opgehelderd dienen te worden.

parquets de se porter candidat, ne risque pas de poser problème. Ne faudrait-il pas nuancer davantage, en définissant qui peut être candidat et qui ne peut pas l'être en fonction de l'indépendance et de la séparation des pouvoirs?

Mme Taelman estime qu'il faudrait en effet préciser quels membres du personnel des greffes et des secrétariats de parquet sont visés exactement en l'espèce. L'intervenante demande des précisions à ce sujet au gouvernement. En effet, le Code judiciaire parle, d'une part, de membres des greffes et des parquets, de membres de l'ordre judiciaire et, d'autre part, de membres du personnel des greffes et des parquets. Il faudrait établir clairement la liste de toutes les personnes concernées, ce qui faciliterait la discussion.

M. Vankrunkelsven trouve l'objectif de la proposition de loi parfaitement clair. Il s'agit de permettre à des membres du personnel qui exercent des fonctions qui n'interfèrent nullement avec la justice, d'exercer un mandat politique. D'autre part, il semble en effet que c'est aller un peu trop loin que de permettre, par exemple, au greffier d'accéder aussi à un mandat politique. Le gouvernement a-t-il déjà une quelconque idée de ce que l'on peut considérer comme raisonnable?

Le ministre répond que dans l'état actuel de la législation, tout le monde est exclu de l'exercice d'un mandat politique, que ce soit le personnel des greffes et des parquets, jusqu'au niveau C inclus (assistants et collaborateurs), ou les membres des greffes et des secrétariats, niveaux A et B (secrétaires, greffiers adjoints, greffiers et greffiers en chef). De même, tous les mandats politiques sont visés, qu'il s'agisse d'un mandat national ou d'un mandat communal, du CPAS ou même d'un membre de la fabrique d'église. La proposition de Mme Taelman en revient à la situation antérieure à 1997: à cette époque, les agents et les rédacteurs pouvaient siéger. Lorsque la situation a été modifiée en 1997, la Cour d'arbitrage de l'époque s'est prononcée à ce sujet et a estimé que l'exclusion en question ne constituait pas une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Interrogés à ce propos par des parlementaires, l'ancien et l'actuel ministre de la Justice ont toujours répondu qu'ils suivaient la ligne de la Cour constitutionnelle.

M. Mahoux souligne que ce que dit la Cour d'arbitrage, c'est que, si l'on exclut le personnel des greffes et des parquets de la possibilité de se présenter aux élections et d'exercer un mandat, cela n'est pas contraire à la Constitution. Ceci ne signifie pas qu'une disposition inverse le serait. L'orateur estime cependant que la proposition en discussion soulève une série de questions qui méritent d'être élucidées.

Hij merkt meer bepaald op dat er een verschil is tussen het zich verkiesbaar stellen en de onverenigbaarheid van het uitoefenen van beide functies.

De minister antwoordt dat iedereen vrij is zich verkiesbaar te stellen. Als men echter verkozen wordt en zijn functie wil opnemen, moet er een keuze worden gemaakt.

De heer Vankrunkelsven begrijpt dat de uitsluiting geen schending van de Grondwet is en geen ongelijke behandeling. Maar zou de regering ook kunnen instemmen met een nieuwe regeling waarbij de uitsluiting wordt beperkt?

De minister antwoordt dat hij voorlopig geen voorstander is van een beperking van de uitsluiting, aangezien ook een medewerker en een assistent zichtbare functies vervullen naar het publiek toe. Het publiek kan moeilijk weten dat een personeelslid aan de balie van de griffie geen lid is van de rechterlijke orde.

B. Nota van de dienst Wetsevaluatie

Het artikel 353ter Ger. W stelt: «De regels inzake onverenigbaarheid bepaald in de artikelen 293 tot 299 zijn van toepassing op de leden van het parketsecretariaat, op het personeel van de griffies, de parketsecretariaten, en de steundiensten, op de attachés in de dienst voor documentatie en overeenstemming der teksten bij het Hof van Cassatie.».

Het artikel 177 Ger. W. deelt het personeel van griffies en parketsecretariaten in verschillende niveaus in.

Artikel 177, § 1, Ger. W. bepaalt dat personeelsleden van het niveau A door de Koning kunnen worden benoemd, die de titel dragen van attaché, adviseur of adviseur-generaal.

Volgende functies kunnen onder deze bepaling worden gebracht:

- Vertalers-revisoren
- Statistisch analisten
- Criminologen in de jeugdparketten
- HR-attaché

Overeenkomstig artikel 177, § 2, zijn voorts aan de griffies en de parketsecretariaten personeelsleden verbonden die door de minister van Justitie worden benoemd in het niveau B, C en D.

Niveau B omvat de graden van deskundige, administratief deskundige en ICT-deskundige.

Il attire notamment l'attention sur le fait qu'il existe une différence entre le fait de se présenter aux élections et l'incompatibilité de l'exercice des deux fonctions.

Le ministre répond que chacun est libre de se porter candidat. Toutefois, si l'on est élu et que l'on veut exercer sa fonction, on doit faire un choix.

M. Vankrunkelsven comprend que l'exclusion ne constitue pas une violation de la Constitution ni une inégalité de traitement, mais le gouvernement pourrait-il marquer également son accord sur une nouvelle réglementation qui limite l'exclusion?

Le ministre répond qu'il n'est pas favorable pour le moment à une limitation de l'exclusion dès lors qu'un collaborateur et un assistant assument, eux aussi, des fonctions visibles pour le public. Ce dernier peut difficilement savoir qu'un membre du personnel au guichet du greffe n'est pas membre de l'ordre judiciaire.

B. Note du service d'Évaluation de la législation

L'article 353ter du Code judiciaire dispose ce qui suit: «Les règles d'incompatibilité déterminées aux articles 293 à 299 sont applicables aux membres du secrétariat du parquet, au personnel des greffes, des secrétariats de parquets et des services d'appui, aux attachés au service de la documentation et de la concordance des textes auprès de la Cour de cassation.».

L'article 177 du Code judiciaire répartit le personnel des greffes et des secrétariats de parquet en différents niveaux.

L'article 177, § 1^{er}, du Code judiciaire, prévoit que les membres du personnel de niveau A nommés par le Roi portent le titre d'attaché, de conseiller ou de conseiller général.

À ce niveau, les fonctions peuvent être les suivantes:

- traducteur réviseur;
- analyste statisticien;
- criminologue dans les parquets de la jeunesse;
- attaché RH.

En outre, conformément à l'article 177, § 2, des membres du personnel nommés par le ministre de la Justice dans les niveaux B, C et D sont attachés aux greffes et aux secrétariats de parquet.

Le niveau B comprend les grades d'expert, d'expert administratif et d'expert ICT.

Niveau C omvat de graad van assistent.

Niveau D omvat de graad van medewerker.

De personeelsleden van het niveau B, C en D worden op basis van de inhoud van hun functies ingedeeld in een functiefamilie (art. 38 van het koninklijk besluit van 10 november 2006 betreffende het statuut, de loopbaan en de bezoldigingsregeling van het personeel van griffies en parketsecretariaten).

Functiefamilies zijn functies die gelijkenissen vertonen, zowel op het gebied van de te verrichten taken als op het gebied van de verantwoordelijkheden die opgenomen moeten worden, de te ontwikkelen generieke gedragsgerichte competenties en de gedrags-indicatoren die ze ondersteunen.

De functiefamilies in de niveaus B, C en D zijn vastgesteld in bijlage I bij vermelde KB van 10 november 2006 :

Bijlage I. — Functiefamilies.

a) voor het niveau B :

- administratieve ondersteuning;
- documentatiebeheer;
- dossierbeheer;
- logistieke ondersteuning;
- leiding geven;
- ICT-deskundige;
- vertaling;
- budgetbeheer;
- veiligheids- en welzijnsdeskundige.

b) voor het niveau C :

- administratieve ondersteuning;
- budgetbeheer;
- documentatiebeheer;
- dossierbeheer;
- logistieke ondersteuning;
- onthaal;
- leiding geven;
- informatica-assistent;
- veiligheids- en welzijnsassistent.

c) voor het niveau D :

- administratieve ondersteuning;

Le niveau C comprend le grade d'assistant.

Le niveau D comprend le grade de collaborateur.

Les membres du personnel des niveaux B, C et D sont classés, sur la base du contenu de leurs fonctions, dans une famille de fonctions (article 38 de l'arrêté royal du 10 novembre 2006 portant statut, carrière et statut pécuniaire du personnel des greffes et secrétariats de parquet).

Une famille de fonctions est un groupe de fonctions qui présentent des similitudes, tant au niveau de la liste des tâches à accomplir qu'au niveau des responsabilités à assumer, des compétences génériques comportementales à développer et des indicateurs de comportement qui sous-tendent celles-ci.

Les familles de fonctions aux niveaux B, C et D sont fixées à l'annexe I de l'arrêté royal précité du 10 novembre 2006 :

Annexe I. — Familles de fonctions

a) pour le niveau B :

- soutien administratif;
- gestion documentaire;
- gestion de dossiers;
- soutien logistique;
- diriger;
- expertise en technologie de l'information et de la communication;
- traduction;
- gestion budgétaire;
- expertise en sécurité et bien-être.

b) pour le niveau C :

- soutien administratif;
- gestion budgétaire;
- gestion documentaire;
- gestion de dossiers;
- soutien logistique;
- accueil;
- diriger;
- assistant en informatique;
- assistant en sécurité et bien-être.

c) pour le niveau D :

- support administratif;

- budgetbeheer;
- dossierbeheer;
- onthaal;
- leiding geven;
- keuken en bediening;
- veiligheid;
- onderhoud;
- transport;
- ICT-ondersteuning;
- technische ondersteuning.

Naar aanleiding van deze nota dient mevrouw Taelman amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 605/2), dat ertoe strekt artikel 3 te vervangen. Dit amendement wordt later echter ingetrokken ten voordele van amendement nr. 3 (stuk Senaat, nr. 4-605/5).

C. Standpunt van de minister

De minister stelt, zoals beloofd, de lijst ter beschikking van de personeelsleden van griffies en parketsecretariaten. Tevens geeft hij kennis van zijn standpunt.

Het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 353ter van het Gerechtelijk Wetboek, met betrekking tot de uitoefening van politieke mandaten door personeelsleden van griffies en parketsecretariaten (van mevrouw Martine Taelman) wil de regels inzake onverenigbaarheid (artikel 353ter van het Ger. W.) schrappen voor personeelsleden van griffies en parketsecretariaten.

Oorsprong

Het artikel 353ter is ingevoegd in het Gerechtelijk Wetboek bij de wet van 26 maart 1996 tot invoeging van een artikel 353bis in het Gerechtelijk Wetboek en tot wijziging van artikel 354 van hetzelfde Wetboek, op initiatief van toenmalig minister van Justitie Stefaan De Clerck.

Dit wetgevend initiatief werd nu genomen « om een einde te stellen aan de uiteenlopende interpretaties over de mogelijkheid bepaalde functies bij de griffies en de parketten met een bij verkiezing verleend openbaar mandaat en met een mandaat als lid van de raad voor maatschappelijk welzijn van het OCMW te cumuleren ».

De wetgever wees erop dat « de functies bekleed in het kader van het gerechtelijk domein, zelfs bekleed door personeel dat niet tot de rechterlijke orde behoort,

- gestion budgétaire;
- gestion de dossiers;
- accueil;
- diriger;
- cuisine et service;
- sécurité;
- entretien;
- transport;
- support ICT;
- support technique.

À la suite de la note précitée, Mme Taelman dépose l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 605/2) qui vise à remplacer l'article 2. Cet amendement est toutefois retiré ultérieurement au profit de l'amendement n° 3 (doc. Sénat, n° 4-605/5).

C. Point de vue du ministre

Comme promis, le ministre met à disposition la liste des membres du personnel des greffes et des secrétariats des parquets. Il communique également son point de vue.

La proposition de loi modifiant l'article 353ter du Code judiciaire en ce qui concerne l'exercice de mandats politiques par le personnel des greffes et des secrétariats des parquets (déposée par Mme Martine Taelman) vise à supprimer les règles d'incompatibilité (article 353ter du Code judiciaire) pour le personnel des greffes et des secrétariats de parquet.

Origine

L'article 353ter a été inséré dans le Code judiciaire par la loi du 26 mars 1996 portant insertion d'un article 353bis au Code judiciaire et modification de l'article 354 du même Code, à l'initiative du ministre de la Justice de l'époque, Stefaan De Clerck.

Cette initiative législative avait été prise « afin de mettre fin aux interprétations divergentes en ce qui concerne la possibilité de cumuler certaines fonctions près les greffes et les parquets avec un mandat public à conférer par élection ou avec un mandat de membre du conseil de l'aide sociale du CPAS ».

Le législateur avait indiqué que « les fonctions exercées en matière judiciaire, même par du personnel qui ne relève pas de l'ordre judiciaire, doivent l'être de

op een dergelijke wijze dienen uitgeoefend te worden dat de rechtsonderhorige een absoluut vertrouwen in de neutraliteit en de objectiviteit kan stellen in de personen die deze functies vervullen».

Een bijkomend argument was de vrees dat mogelijke cumul de inspanningen om de gerechtelijk achterstand weg te werken, zou schaden.

(Stuk. Kamer, 1995-1996, nr. 234/1).

Het Grondwettelijk Hof

In zijn arrest 107/98 van 21 oktober 1998 stelt het Grondwettelijk Hof dat het artikel 353*ter* de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.

Verkiesbaarheid in een democratische samenleving en de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht zijn beide fundamentele waarden van de democratie.

Volgens het Hof vermocht de wetgever redelijkerwijze ervan uit te gaan dat beperkingen op het recht een dergelijk mandaat uit te oefenen onontbeerlijk waren voor de uitoefening van gerechtelijke ambten. Hij vermocht ook van mening te zijn dat, teneinde de onpartijdige werking van het gerecht te waarborgen in de ogen van een publiek dat mogelijk onvoldoende is geïnformeerd over de verdeling van de taken binnen het gerechtelijk apparaat, de onverenigbaarheden dienden te gelden voor al degenen die, zij het voor het volbrengen van administratieve taken, in de griffies en parketten werken.

Deze opmerking van het Grondwettelijk Hof mag niet worden onderschat. Personeelsleden in de griffies en parketsecretariaten hebben een loketfunctie. Zij komen in rechtstreeks contact met het publiek dat de griffie bezoekt. Zij zijn dus zichtbaar als medewerker van het gerecht. Voor de rechtzoekende maakt het personeelslid dan ook deel uit van het gerecht. Het zou het gerecht schaden als het personeelslid in de ogen van het publiek niet neutraal is.

De lijn aangehouden door de ministers van Justitie

Op diverse parlementaire vragen hebben opeenvolgende ministers van Justitie deze lijn gevolgd.

Voormalig minister van Justitie Laurette Onkelinx heeft op vragen van heer Tony Van Parys over de onverenigbaarheid tussen functies in de rechterlijke orde en een mandaat in de OCMW-raad of gemeenteraad (nr. 14038), of van mevrouw Jacqueline Galant (mondelinge vraag 13853) steeds bevestigd dat onverenigbaarheden blijven gelden.

façon telle que le justiciable puisse avoir une confiance absolue dans la neutralité et l'objectivité des personnes qui les exercent».

Un argument supplémentaire était la crainte que le possible cumul ne nuise aux efforts consentis pour résorber l'arriéré judiciaire.

(Doc. Chambre, 1995-1996, n° 234/1).

La Cour constitutionnelle

Dans son arrêt 107/98 du 21 octobre 1998, la Cour constitutionnelle a estimé que l'article 353*ter* ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

L'éligibilité dans une société démocratique ainsi que l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire sont des valeurs fondamentales de la démocratie.

D'après la Cour, le législateur a pu raisonnablement considérer que des limitations au droit d'exercer un tel mandat étaient indispensables à l'exercice de fonctions judiciaires. Il a également pu estimer que, afin de garantir le fonctionnement impartial de la justice aux yeux d'un public qui peut être insuffisamment informé de la répartition des tâches au sein de l'institution judiciaire, les incompatibilités devaient s'étendre à tous ceux qui, fût-ce pour y accomplir des tâches administratives, travaillent au sein des greffes et des parquets.

Cette remarque de la Cour Constitutionnelle ne doit pas être sous-estimée. Les membres du personnel attachés aux greffes et aux secrétariats de parquet ont une fonction guichet. Ils sont directement en contact avec le public du greffe. Ils sont donc visibles en tant que collaborateurs de la justice. Pour le justiciable, le membre du personnel fait aussi partie intégrante de la justice. Si le personnel n'est pas neutre aux yeux du public, cela peut porter préjudice à la justice.

Raisonnement maintenu par les ministres de la Justice

Les ministres de la Justice successifs ont suivi ce raisonnement dans leurs réponses aux questions parlementaires.

L'ancienne ministre de la Justice, Laurette Onkelinx, a systématiquement confirmé, en réponse à des questions de M. Tony Van Parys sur l'incompatibilité entre les fonctions au sein de l'ordre judiciaire et un mandat au conseil du CPAS ou au conseil communal (n° 14038) ou de Mme Jacqueline Galant (question orale n° 13853), que les incompatibilités restaient d'application.

(Commissie voor de Justitie 7 februari 1997)

Voorgaande minister van Justitie heeft op vraag van de kamerlid Jean-Luc Crucke op 8 april 2008 in de commissie voor de Justitie geantwoord dat «gelet op de motivering van de wetgever en op het standpunt van het Grondwettelijke Hof de bestaande onverenigbaarheden moeten worden gehandhaafd» — vraag van de heer Jean-Luc Crucke aan de vice-eerste-minister en minister van Justitie en Institutionele Hervormingen over «bepaalde verbodsbepalingen om politieke functies uit te oefenen» (nr. 4335).

Duidelijke wetgeving en fundamentele waarde van de onpartijdigheid en scheiding der machten op de helling voor een beperkt aantal gevallen

Artikel 353ter verwijst naar méér onverenigbaarheden dan het bij verkiezing openbaar mandaat (artikel 293 van het Gerechtelijk Wetboek). Artikel 353ter breidt alle regels inzake onverenigbaarheden uit naar leden en personeelsleden van de griffies, parketsecretariaten, en vanaf 1 december 2008, de steundiensten.

Het wetsvoorstel houdt in dat ook het verbod op consult en op deelname aan arbitrage, en het verbod op het drijven van handel verdwijnt voor het gerechtspersoneel. Dit kan niet de bedoeling zijn.

Artikel 293 Ger. W. houdt meer in dan een verbod op een politiek mandaat. Het verbiedt ook alle leden en personeelsleden van de rechterlijke organisatie om een functie binnen de uitvoerende macht te bekleden (enig bezoldigde openbare functie), om andere functie inzake justitie uit te oefenen (advocaat, notaris) of een functie binnen de geestelijke stand. Gelet op de scheiding der machten en de neutraliteit en onpartijdigheid van de rechterlijke macht is niet opportuun deze onverenigbaarheden te schrappen.

Wetgevingstechnische opmerking

Het wetsvoorstel zoals dit is opgesteld, houdt geen rekening met de wetwijziging als gevolg van artikel 123 en 184 van de wet van 25 april 2007, die op 1 december 2008 in werking is getreden.

Om bovenvermelde redenen kan de minister van Justitie zich niet aansluiten bij het wetsvoorstel nr. 4-605/1.

D. Vragen en opmerkingen van de leden naar aanleiding van het standpunt van de minister van Justitie

De heer Vandenberghe meent dat de fundamentele vraag is of het aangehaalde arrest van het Grond-

(Commission de la justice du 7 février 1997)

Le précédent ministre de la Justice a répondu à la question posée par le député Jean-Luc Crucke le 8 avril 2008 en commission de la Justice que «vu la motivation du législateur et la position de la Cour constitutionnelle, il convient plutôt de garder les incompatibilités telles qu'elles existent actuellement» — question de M. Jean-Luc Crucke au vice-premier ministre et ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles sur «certaines interdictions d'exercer des fonctions politiques» (n° 4335).

Clarté de la législation et valeur fondamentale de l'impartialité et de la séparation des pouvoirs remises en question dans un nombre limité de cas

L'article 353ter renvoie à d'autres d'incompatibilités que le seul mandat public conféré par élection (article 293 du Code judiciaire). L'article 353ter étend toutes les règles d'incompatibilité aux membres et membres du personnel des greffes, des secrétariats de parquet et, depuis le 1^{er} décembre 2008, aux services d'appui.

La proposition de loi a pour effet de lever l'interdiction de dispenser des consultations et de participer à de l'arbitrage ainsi que l'interdiction d'exercer un commerce pour le personnel judiciaire. Cela ne peut pas être l'intention.

L'article 293 du Code judiciaire contient plus que l'interdiction d'exercer un mandat politique. Il interdit aussi à tous les membres et membres du personnel de l'organisation judiciaire d'exercer une fonction au sein du pouvoir exécutif (toute fonction publique rémunérée), une autre fonction liée à la justice (avocat, notaire) ou une fonction ecclésiastique. Eu égard à la séparation des pouvoirs ainsi qu'à la neutralité et à l'impartialité du pouvoir judiciaire, il n'est pas opportu de supprimer ces incompatibilités.

Remarque légistique

La proposition de loi telle qu'elle est rédigée ne tient pas compte de la modification de la loi résultant des articles 123 et 184 de la loi du 25 avril 2007, qui est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2008.

Pour les raisons exposées ci-dessus, le ministre de la Justice ne peut adhérer à la proposition de loi n° 4-605/1.

D. Questions et observations des membres à propos du point de vue du ministre de la Justice

M. Vandenberghe estime que la question fondamentale est de savoir si, dans le cas qui nous occupe, il

wettelijk Hof in voorliggend geval al dan niet kan terzijde worden geschoven. Indien men onverenigbaarheden gaat opheffen in een bepaalde materie, moet het debat worden opengetrokken.

Mevrouw Taelman heeft geen enkel bezwaar tegen het inwinnen van het advies van de Raad van State. Nochtans zou zij eerst het arrest van het Grondwettelijk Hof willen onderzoeken om daarna het wetsvoorstel, met eventuele amendering, over te maken aan de Raad van State voor advies.

De heer Mahoux verklaart dat als er een arrest van het Grondwettelijk Hof is, hij niet zal aanvaarden over een tekst te stemmen die strijdig is met dat arrest. Wat het verzoek om advies van de Raad van State betreft, kan spreker zich moeilijk voorstellen dat de Raad van State nog wordt geraadpleegd wanneer het arrest van het Grondwettelijk Hof duidelijk is.

De heer Delpérée merkt onder voorbehoud van controle op dat het Grondwettelijk Hof zich in het betreffende arrest, dat geen vernietingsarrest maar integendeel een bekrachtigingsarrest is, niet uitspreekt over de vraag of men artikel 353^{ter} van het Grondwettelijk Wetboek mag wijzigen. Het zegt alleen dat de huidige tekst de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt. Dat betekent niet dat de tekst vastligt, op voorwaarde uiteraard dat bij een eventuele wijziging de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie in acht worden genomen. Uit de vorige debatten heeft spreker afgeleid dat het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht fundamenteel is wanneer het om het parket en om het parketsecretariaat gaat, maar gaat dat ook op wanneer het om functies gaat zoals de chauffeur of de persoon die de koffie serveert?

Vervolgens neemt men in de toelichting de OCMW-wet als uitgangspunt. Het probleem is natuurlijk veel ruimer: het gaat ook om de gemeenten, de provincies, de districten, de gewesten, de Gemeenschappen en de federale Staat.

In de tekst van het voorgestelde 353^{ter} vervallen enkele woorden, maar de huidige tekst van het artikel begint met deze woorden: «De regels inzake onverenigbaarheid bepaald in de artikelen 293 tot 299». De artikelen 293 en 294 gaan weliswaar over politieke mandaten, maar de artikelen 295 tot 299 hebben daar niets mee te maken. Het wetsvoorstel dreigt dus zijn doel voorbij te schieten, door het probleem van de verkiesbaarheid of de uitoefening van een politiek mandaat te buiten te gaan.

De heer Vandenberghe meent dat een advies van de Raad van State het debat zou objectiveren.

faut ou non obligatoirement tenir compte de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle. Si l'on envisage de supprimer des incompatibilités dans un domaine particulier, il faut ouvrir le débat.

Mme Taelman ne voit aucun inconvénient à ce que l'on demande l'avis du Conseil d'État. Néanmoins, elle voudrait d'abord analyser l'arrêt de la Cour constitutionnelle avant que la proposition de loi, éventuellement amendée, soit transmise pour avis au Conseil d'État.

M. Mahoux déclare que, s'il existe un arrêt de la Cour constitutionnelle, il n'acceptera pas de voter un texte qui irait à l'encontre de cet arrêt. En ce qui concerne une demande d'avis au Conseil d'État, l'intervenant imagine mal, si l'arrêt de la Cour constitutionnelle est clair, de consulter encore le Conseil d'État.

M. Delpérée fait observer que, sous réserve de vérification, la Cour constitutionnelle ne se prononce pas, dans l'arrêt en question, qui n'est pas un arrêt d'annulation mais au contraire de validation, sur la question de savoir si l'on ne peut pas modifier l'article 353^{ter} du Code judiciaire. Elle dit simplement que le texte actuel ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Le texte n'est pas pour autant figé, à condition bien sûr qu'une éventuelle modification respecte les principes d'égalité et de non-discrimination. L'orateur avait déduit des précédents débats que le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire est fondamental lorsqu'on aborde la question du parquet et du secrétariat du parquet, mais peut-on raisonner exactement de la même manière lorsqu'il s'agit de fonctions telles que celle du chauffeur ou de la personne qui sert le café?

Ensuite, dans les développements précédant la proposition de loi, on part de la loi sur les CPAS. Mais le problème est évidemment beaucoup plus large: cela concerne aussi les communes, les provinces, les districts, les Régions, les Communautés, et l'État fédéral.

Quant au dispositif de l'article 353^{ter} proposé, il propose de supprimer quelques mots, mais le texte actuel de l'article commence par ces mots: «Les règles d'incompatibilité déterminées aux articles 293 à 299». Or, si les articles 293 et 294 concernent les mandats politiques, les articles 295 à 299 n'ont rien à voir avec cette matière. La proposition de loi risque donc d'aller au-delà du but qu'elle poursuit, en sortant du problème de l'éligibilité ou de l'exercice d'un mandat politique.

M. Vandenberghe pense qu'un avis du Conseil d'État objectiverait le débat.

Mevrouw Taelman dient amendement nr. 2 in (stuk Senaat, nr. 4-605/3) dat ertoe strekt de rechten van de burger maximaal te waarborgen, door aan iedere burger de mogelijkheid te geven actief deel te nemen aan het politieke leven.

Ook de opmerkingen van de dienst Wetsevaluatie worden in de tekst opgenomen.

De commissie beslist het advies van de Raad van State in te winnen over de tekst van het wetsvoorstel, als geamendeerd door amendement nr. 2.

E. Bespreking van het advies van de Raad van State

Amendement nr. 3

Mevrouw Taelman dient een amendement nr. 3 in (stuk Senaat, nr. 4-605/5) dat ertoe strekt artikel 2 te vervangen en aldus tegemoetkomt aan de opmerkingen van de Raad van State.

Inderdaad was de vraag wie men juist bedoelde met het personeel van griffies en parketten. Het lijkt immers zinloos om een bode of een persoon in de koffiekamer het recht te ontzeggen om een politiek mandaat uit te oefenen.

Naar aanleiding van het Advies van de Raad van State nr. 46.961/2 dd. 7 oktober 2009 is gebleken dat in voornoemd voorstel duidelijk dient te worden aangegeven dat enkel en alleen het personeel van niveau B (met uitzondering van de griffiers en parketsecretarissen), C en D toegelaten worden tot een bij verkiezing verleend openbaar mandaat.

De personeelsleden van niveau A dienen uitgesloten te worden, alsook de griffiers en parketsecretarissen, daar deze ingevolge artikel 163, 3e lid, Ger. W., resp. artikel 172, 3e lid, Ger. W., onder niveau B worden ingedeeld.

Maar de personeelsleden, welke wel genieten van de uitzonderingsregeling dat wordt voorzien, alsook het artikel waarin zij worden vernoemd (artikel 177, § 2, Ger. W.) dienden uitdrukkelijk te worden opgenomen.

Daarom wordt geopteerd om het wetsvoorstel te amenderen zoals vermeld.

De regering gaat akkoord met het amendement dat tegemoetkomt aan het advies van de Raad van state.

Mevrouw Thibaut vraagt voor welk soort mandaat het personeelslid van een griffie of een parketsecretariaat verlof zal moeten nemen. Gaat het ook om een mandaat als gemeenteraadslid ?

Mme Taelman dépose l'amendement n° 2 (doc. Sénat, n° 4-605/3) qui vise à garantir les droits du citoyen de manière maximale, en permettant à tout citoyen de participer activement à la vie politique.

Le texte tient également compte des remarques du service d'Évaluation de la législation.

La commission décide de demander l'avis du Conseil d'État sur le texte de la proposition de loi, telle qu'amendée par l'amendement n° 2.

E. Examen de l'avis du Conseil d'État

Amendement n° 3

Mme Taelman dépose l'amendement n° 3 (doc. Sénat, n° 4-605/5) qui vise à remplacer l'article 2 de manière à prendre en compte les remarques formulées par le Conseil d'État.

La question qui se posait était de savoir ce que l'on entendait précisément par le personnel des greffes et des parquets. Il semble en effet inutile de refuser le droit d'exercer un mandat politique à un huissier ou à une personne qui travaille à la buvette.

L'avis du Conseil d'État n° 46.961/2 du 7 octobre 2009 épingale la nécessité de préciser clairement, dans la proposition à l'examen, que seul le personnel de niveau B (à l'exception des greffiers et des secrétaires de parquet), C et D est admis à un mandat public conféré par élection.

Les membres du personnel de niveau A doivent en être exclus, tout comme les greffiers et les secrétaires de parquet, étant donné qu'ils relèvent du niveau B, en vertu, respectivement, de l'article 163, alinéa 3, du Code judiciaire et de l'article 172, alinéa 3, du même Code.

Les membres du personnel bénéficiant du régime dérogatoire prévu, ainsi que l'article dans lesquels ils sont cités (article 177, § 2, du Code judiciaire), doivent être explicitement mentionnés.

Il est donc décidé d'amender la proposition dans le sens proposé.

Le gouvernement souscrit à l'amendement qui tient compte de l'avis du Conseil d'État.

Mme Thibaut demande pour quel type de mandat le membre du personnel d'un greffe ou d'un secrétariat de parquet devra se mettre en congé. Cela vise-t-il également le mandat de conseiller communal ?

De regering antwoordt dat de regeling waarin het wetsvoorstel voorziet voor alle politieke mandaten geldt.

De minister stipt aan dat het *in casu* niet gaat om ontslag nemen, maar wel om tijdelijke afwezigheid of type van verlof. Spreker verwijst ter zake naar de opmerking van de Raad van State dat het voorstel zou moeten toelichten in welke administratieve stand de betrokkene zich bevindt op het ogenblik van de afwezigheid. Deze opmerking is echter onterecht omdat men niet zomaar in verlof vertrekt.

Spreker verwijst naar het statuut voor het gerechts-personeel waarbij de afwezigheden en de verloven worden gedefinieerd (koninklijk besluit van 16 maart 2001), zoals de loopbaanonderbreking, het verlof zonder wedde, en waarbij de gevolgen naargelang het type van afwezigheid worden bepaald, op het vlak van pensioenen, anciënniteit, enz. De context om dit amendement in de praktijk om te zetten is dus aanwezig. De wet van 18 september 1986 tot instelling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de overheidsdiensten houdt trouwens een algemene bepaling in die stelt dat het politiek verlof van toepassing is op alle diensten in federale overheidsdiensten, instellingen van openbaar nut, publiekrechtelijke rechtspersonen, maar ook op alle andere diensten van de Staat. De memorie van toelichting verwijst hierbij naar het personeel van de rechterlijke macht als voorbeeld van personeel van een andere dienst van de Staat. Deze bepaling laat aldus personeelsleden van het gerecht toe om politiek verlof te nemen, maar was tot hiertoe een dode letter, omdat artikel 1, paragraaf 2, bepaalt dat het politiek verlof slechts kan worden toegekend mits naleving van de regels inzake onverenigbaarheden en verbodsbepalingen. Indien men deze onverenigbaarheden en verbodsbepalingen nuanceert in voorliggende tekst, is politiek verlof toegelaten.

De heer Delpérée vraagt wat de logica is van de verplichting voor een personeelslid van de griffie om in politiek verlof te gaan om eenmaal per maand deel te nemen aan een vergadering van de gemeenteraad, wanneer men weet dat die vergaderingen meestal 's avonds worden gehouden.

Hij kan begrijpen dat men een regeling van politiek verlof instelt voor een parlementair mandaat, voor het uitoefenen van een mandaat als burgemeester of als schepen. Is het opportuun voor een mandaat als gemeenteraadslid?

Het lijkt de heer Vankrunkelsven evident dat het betrokken personeelslid dan een keuze dient te maken. Hij kan verlof nemen omwille van zijn politiek mandaat, maar er is geen verplichting. Anderzijds wil men verhinderen dat er een politieke horigheid optreedt in zijn functie, wat een onverenigbaarheid met zich meebrengt. Men moet dan een keuze maken;

Le gouvernement répond que le régime prévu dans la proposition de loi vaut pour tous les mandats politiques.

Le ministre souligne qu'il ne s'agit pas en l'occurrence de démission mais bien d'une absence temporaire ou d'un type de congé provisoire. L'intervenant renvoie en l'espèce à la remarque du Conseil d'État selon laquelle la proposition devrait préciser quelle est la position administrative de l'intéressé au moment de l'absence. Cette observation est toutefois injustifiée, car toute forme de congé est soumise à des formalités.

L'intervenant renvoie au statut du personnel judiciaire, qui définit les absences et les congés (arrêté royal du 16 mars 2001), tels que l'interruption de carrière ou le congé sans solde, et qui prévoit les conséquences selon le type d'absence, sur le plan des pensions, de l'ancienneté, etc. Le contexte est donc propice à la mise en pratique de cet amendement. La loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics comprend d'ailleurs une disposition générale selon laquelle le congé politique s'applique à tous les services des services publics fédéraux, organismes d'intérêt public, personnes morales de droit public, mais aussi à tous les autres services de l'État. L'exposé des motifs cite à ce propos le personnel du pouvoir judiciaire à titre d'exemple de personnel d'un autre service de l'État. Cette disposition permet ainsi aux membres du personnel de la justice de prendre un congé politique, mais elle est restée lettre morte jusqu'à présent, car l'article 1^{er}, § 2, dispose que le congé politique ne peut être octroyé que dans le respect des règles relatives aux incompatibilités et interdictions. Si l'on nuance ces incompatibilités et interdictions dans le texte à l'examen, le congé politique est autorisé.

M. Delpérée demande quelle est la logique d'obliger un membre du personnel du greffe à se mettre en congé politique pour assister une fois par mois à une réunion du conseil communal, sachant que de telles réunions se tiennent généralement le soir.

Il peut comprendre que l'on introduise un régime de congé politique pour un mandat parlementaire, pour l'exercice d'un mandat de bourgmestre ou d'échevin. Est-ce opportuun pour un mandat de conseiller communal?

Pour M. Vankrunkelsven, il semble évident que le membre du personnel concerné doit alors faire un choix. Il peut prendre congé pour exercer son mandat politique, mais ce n'est pas une obligation. D'autre part, on veut éviter qu'une appartenance politique soit associée à sa fonction, ce qui serait constitutif d'une incompatibilité. Dans ce cas, l'intéressé doit faire un

als men wenst politiek actief te zijn, is dit niet verenigbaar met zijn job in Justitie. Als de job politiek zwaar genoeg weegt, krijgt men hier wel de mogelijkheid tijdelijk een stap opzij te zetten en terug te komen als zijn politiek mandaat eindigt.

IV. STEMMINGEN

Artikel 1 wordt aangenomen met 7 stemmen bij 2 onthoudingen.

De amendementennrs. 1 en 2 worden ingetrokken.

Amendement nr. 3 wordt aangenomen met 8 stemmen bij 1 onthouding.

Het geamendeerde wetsvoorstel in zijn geheel wordt aangenomen met 7 stemmen bij 2 onthoudingen.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 9 aanwezige leden.

*
* *

De rapporteur,

Marie-Hélène CROMBÉ-
BERTON.

De voorzitter,

Patrik VANKRUNKELSVEN.

choix, en ce sens qu'une activité politique n'est pas compatible avec sa fonction dans le domaine judiciaire. Toutefois, si la fonction a suffisamment de poids sur le plan politique, l'intéressé se voit ici offrir la possibilité de faire provisoirement un pas de côté et de revenir une fois son mandat politique terminé.

IV. VOTES

L'article 1^{er} est adopté par 7 voix et 2 abstentions.

Les amendements n^{os} 1 et 2 sont retirés.

L'amendement n^o 3 est adopté par 8 voix et 1 abstention.

L'ensemble de la proposition de loi amendée est adopté par 7 voix et 2 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 9 membres présents.

*
* *

La rapporteuse,

Marie-Hélène CROMBÉ-
BERTON.

Le président,

Patrik VANKRUNKELSVEN.