

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

22 octobre 2019

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le Code judiciaire
en ce qui concerne le détachement
des magistrats du parquet**

(déposée par M. Servais Verherstraeten)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

22 oktober 2019

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek
wat de detachering
van parketmagistraten betreft**

(ingediend door de heer Servais Verherstraeten)

RÉSUMÉ

Le ministre de la Justice peut déléguer des magistrats au service du Roi, ou dans des services publics fédéraux, organes stratégiques et secrétariats ou auprès de commissions, d'organismes ou d'offices gouvernementaux. Le détachement de magistrats est toutefois susceptible de créer des canaux de contacts informels qui compromettent la séparation des pouvoirs.

Cette proposition de loi limite dès lors le détachement aux cabinets dans lesquels la présence de ces magistrats constitue un apport d'expertise incontestable au niveau politique.

Dorénavant, le détachement sera subordonné à l'avis conforme du Collège des procureurs généraux. Le Roi fixera les règles déontologiques, des dispositions spécifiques devant être prévues relativement à la situation pécuniaire de ces magistrats, ainsi qu'aux contacts entretenus par ceux-ci, en leur qualité de membre de la cellule stratégique, avec le monde judiciaire.

SAMENVATTING

De minister van Justitie kan magistraten een opdracht geven in dienst van de Koning of voor federale overheidsdiensten, beleidsorganen en secretariaten, of bij regeringscommissies, -instellingen of -diensten. Detachering van magistraten kan echter informele contactkanalen doen ontstaan die de scheiding der machten in gevaar brengen.

Dit wetsvoorstel beperkt daarom de detachering tot kabinetten waar de inbreng van expertise ontegensprekelijk op het beleidsniveau tot stand komt.

Voortaan is detachering enkel mogelijk mits gelijklopend advies van het College van procureurs-generaal. De Koning bepaalt de deontologische regels, met specifieke bepalingen inzake hun contacten als lid van de beleidscel met de gerechtelijke wereld, en hun pecuniaire situatie.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 54 0382/001.

En vertu de l'article 327 du Code judiciaire, le ministre de la Justice peut, de l'avis conforme du procureur général dont relève le magistrat, déléguer des magistrats d'un parquet du procureur du Roi ou de l'auditeur du travail au service du Roi, ou dans des services publics fédéraux, organes stratégiques et secrétariats ou auprès de commissions, d'organismes ou d'offices gouvernementaux. Le ministre de la Justice peut aussi, de l'avis conforme du procureur général compétent, déléguer des magistrats d'un parquet près une juridiction d'appel au service du Roi ou dans des services publics fédéraux, organes stratégiques et secrétariats. La durée de ces délégations ne peut excéder six ans sauf en ce qui concerne la délégation au service du Roi, qui a une durée illimitée. Les dispositions de l'article 323bis, § 1^{er}, alinéas 2 à 5, du Code judiciaire, qui concernent le maintien de la place sur la liste de rang, le mandat et le traitement, sont d'application.

Outre des fonctions exercées dans la cellule stratégique du ministre de la Justice, les magistrats du parquet peuvent également faire partie d'autres cellules stratégiques. À preuve, l'émoi suscité¹ par la présence de magistrats du parquet détachés au cabinet de Mme Joëlle Milquet, vice-première ministre et ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des chances, ainsi qu'au cabinet de M. Johan Vande Lanotte, vice-premier ministre et ministre de l'Économie, des Consommateurs et de la Mer du Nord en 2011.

Toutefois, l'affaire Fortis a démontré que le détachement de magistrats pouvait avoir pour fâcheuse conséquence de créer des canaux de contacts informels pouvant mettre en péril la séparation des pouvoirs.

L'une des recommandations de la commission Fortis s'énonçait dès lors comme suit:

“Le détachement de juges (magistrats du parquet) dans les cabinets a – outre l'apport d'expertise qu'il

¹ Voir par exemple: M. EECKHAUT, “Milquet maakt van topmagistraat kabinetschef. Hoge raad voor Justitie gekant tegen magistraten op kabinetten”, *De Standaard*, 27 décembre 2011; X, *De juristenkrant*, 8 février 2012, n° 243, 6, indiquant que le magistrat Frank Schuermans, avocat général au parquet général de Gand exerce désormais les fonctions de chef de cabinet adjoint dans le cabinet de M. Johan Vande Lanotte.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt de tekst over van voorstel DOC 54 0382/001.

Luidens artikel 327 van het Gerechtelijk Wetboek kan de minister van Justitie, op gelijkkluidend advies van de procureur-generaal onder wie de magistratuur ressorteert, aan magistraten van een parket van de procureur des Konings of van de arbeidsauditeur een opdracht geven in dienst van de Koning of voor federale overheidsdiensten, beleidsorganen en secretariaten, of bij regeringscommissies, –instellingen of –diensten. De minister van Justitie kan eveneens, op gelijkkluidend advies van de bevoegde procureur-generaal aan magistraten van het parket bij een gerecht van hoger beroep een opdracht geven in dienst van de Koning of voor federale overheidsdiensten, beleidsorganen en secretariaten. De opdrachten mogen niet voor meer dan zes jaar worden gegeven behalve wat betreft de opdrachten in dienst van de Koning, die van onbepaalde duur zijn. De bepalingen van artikel 323bis, § 1, tweede tot vijfde lid, van het Gerechtelijk Wetboek wat betreft het behoud van de plaats op de ranglijst, het mandaat en de wedde zijn van toepassing.

Parketmagistraten kunnen naast een functie in de beleidscel van de minister van Justitie ook deel uitmaken van andere beleidscellen. Dat bewijst ook de commotie¹ over de aanwezigheid van gedetacheerde parketmagistraten op het kabinet van de vice-eersteminister en minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen, Joëlle Milquet, evenals op het kabinet van de vice-eersteminister en minister van Economie, Consumenten en Noordzee, Johan Vande Lanotte in 2011.

De zaak-Fortis heeft echter aangetoond dat de detachering van magistraten tot kwalijk gevolg kan hebben dat er informele contactkanalen kunnen ontstaan en deze contacten de scheiding der machten in het gevaar kunnen brengen.

Eén van de aanbevelingen van de Fortiscommissie luidde dan ook:

“De detachering van rechters (parketmagistraten) naar de kabinetten heeft – naast de inbreng van expertise

¹ Zie bijvoorbeeld: M. EECKHAUT, “Milquet maakt van topmagistraat kabinetschef. Hoge raad voor Justitie gekant tegen magistraten op kabinetten”, *De Standaard* 27 december 2011; X, *De juristenkrant*, 8 februari 2012, afl. 243, 6 waarin melding wordt gemaakt dat magistraat Frank Schuermans, advocaat-generaal bij het Gentse Parket-Generaal voortaan als adjunct-kabinetschef werkt op het kabinet van Johan Vande Lanotte.

engendre incontestablement au niveau politique – des conséquences néfastes en ce sens que des canaux de contact informels peuvent s'établir. Pour éviter qu'il en soit ainsi, la commission ne souhaite toutefois pas aller jusqu'à exclure les détachements, mais ceux-ci doivent se limiter aux cabinets où ils s'avèrent logiques sur le plan fonctionnel et des mesures s'imposent pour éviter les incidents. La commission demande qu'il soit examiné si le détachement de membres de l'Ordre judiciaire dans les cabinets est indiqué. Il y a lieu de déterminer quels cabinets peuvent bénéficier d'un détachement et quel code de déontologie il y a lieu d'appliquer.”²

Dans le même sens, le Conseil supérieur de la Justice a indiqué ce qui suit dans le rapport sur l'enquête particulière relative au fonctionnement de l'ordre judiciaire à l'occasion de l'affaire Fortis³:

“Le Conseil supérieur est d'avis que la présence de magistrats de parquet dans des cellules stratégiques doit être réservée à la cellule stratégique du ministre de la Justice. L'affaire Fortis a démontré que des relations personnelles, amitiés, affinités politiques *etc.* pouvaient conduire à toutes sortes d'interventions outre l'intervention du ministre, de sorte que l'image d'indépendance et d'impartialité des magistrats (tant celui qui prend contact que celui qui est contacté) peut être écornée et susciter une impression de collusion et d'influence. Un magistrat détaché peut également être déchiré entre d'une part sa “déontologie de magistrat” (qui lui impose entre autres l'indépendance, la discrétion, l'impartialité) et d'autre part les usages et devoirs applicables aux collaborateurs personnels du ministre (tels que le devoir de loyauté à l'égard des positions politiques du ministre, le cas échéant de son parti, les contacts qui découlent du caractère public de la fonction, *etc.*).

Le Conseil supérieur ne juge opportune cette présence que si elle se justifie par l'expertise spécifique que le magistrat peut apporter à la fonction au sein de la cellule stratégique concernée et dans la mesure où l'exercice de cette fonction pourra également profiter au magistrat concerné lorsque ce dernier réintégrera le ministère public.

De surcroît, le Conseil supérieur juge souhaitable que “l'avis conforme du procureur général concerné” (article 327, 2^e alinéa, Code judiciaire) s'étende à l'avis du Collège des procureurs généraux, renforçant ainsi la

die ontegensprekelijk daardoor op het beleidsniveau tot stand komt – het kwalijke gevolg dat informele contactorganen kunnen ontstaan. Om dit te vermijden wil de commissie niet zo ver gaan dat iedere detachering uitgesloten wordt, maar moet het beperkt blijven tot de functioneel logische kabinetten en dringen zich maatregelen op om incidenten te voorkomen. De commissie vraagt dat onderzocht wordt of detachering van leden van de rechterlijke orde bij kabinetten aangewezen is. Nagegaan moet worden welke kabinetten voor detachering in aanmerking komen en welke deontologische code moet gehanteerd worden.”²

In dezelfde zin oordeelde de Hoge Raad voor de Justitie in zijn verslag over het bijzonder onderzoek naar de werking van de rechterlijke orde naar aanleiding van de zaak-Fortis³:

“De Hoge Raad is van mening dat de aanwezigheid van parketmagistraten op beleidscellen beperkt dient te blijven tot die van Justitie. De Fortiszaak heeft aangetoond dat persoonlijke relaties, vriendschappen, politieke affiniteiten enzovoort kunnen leiden tot allerlei tussenkomsten, buiten de minister van Justitie om, zodat het imago van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de magistraten (zowel diegene die contact neemt als diegene die gecontacteerd wordt) in het gedrang kan komen en indrukken van collusie en beïnvloeding kunnen ontstaan. Een gedetacheerde magistraat kan ook een conflict ervaren tussen enerzijds zijn “magistratendeontologie” (die hem o.m. verplicht tot onafhankelijkheid, discretie, onpartijdigheid) en anderzijds de gebruiken en plichten die gelden voor persoonlijke medewerkers van de minister (o.m. de loyaleitsplicht tegenover de politieke standpunten van de minister, desgevallend diens partij, de contacten die voortvloeien uit het publieke karakter van de functie, enzovoort).

Voorts wenst de Hoge Raad te preciseren dat zij dergelijke aanwezigheid enkel opportuun acht, indien die gebeurt in functie van de specifieke deskundigheid van die magistraat voor de betrokken functie in de beleidscel en voor zover het opnemen van deze functie ook van nut kan zijn voor de betrokken magistraat bij zijn terugkeer naar het openbaar ministerie.

Daarenboven acht de Hoge Raad het wenselijk dat het “eensluidend advies van de betrokken procureur-generaal” (artikel 327, tweede lid, Gerechtelijk Wetboek) verruimd zou worden tot een advies van het College

² Rapport fait au nom de la commission d'enquête parlementaire FORTIS, *Doc. Parl.*, Ch., 2008-09, DOC 52 1711/007, p. 71.

³ Approuvé lors de l'Assemblée générale du 16 décembre 2009, www.csj.be, 11-12.

² Verslag namens de parlementaire onderzoekscommissie Fortis, *Parl.St. Kamer*, 2008-09, DOC 52 1711/007, 71.

³ Goedgekeurd door de Algemene vergadering op 16 december 2009, www.csj.be, 11-12.

“cloison” entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, afin d’éviter tout étiquetage politique de l’intéressé.

Enfin, le Conseil supérieur juge souhaitable que soient élaborées, pour le magistrat du parquet détaché dans une cellule stratégique, des règles déontologiques ou légales spécifiques, relatives à ses contacts, en tant que membre de la cellule stratégique, avec le monde judiciaire et à sa situation pécuniaire, notamment au regard de l’article 155 de la Constitution.”

Le Conseil supérieur recommande dès lors au législateur de modifier l’article 327 du Code judiciaire de manière à ce que les détachements de membres du ministère public auprès de cellules stratégiques ou départements ministériels, autres que ceux de la Justice, soient interdits et que le Collège des procureurs généraux (à la place du procureur général) doive rendre un avis conforme pour les détachements de membres du ministère public auprès de la cellule stratégique de la Justice. Il faudrait par ailleurs fixer des normes légales (au moins déontologiques) sur le statut du magistrat de parquet détaché.

Dans un courrier du 8 février 2012, le Conseil supérieur de la Justice rappelle cette recommandation et demande au Parlement quelles sont les suites qu’il entend y donner.

La présente proposition de loi vise à couler dans un texte légal les recommandations précitées de la commission d’enquête Fortis et du Conseil supérieur de la Justice. Concrètement, l’article 327 du Code judiciaire est adapté de manière à ce que les détachements de magistrats du parquet soient limités aux cabinets où ils s’avèrent logiques sur le plan fonctionnel. La présente proposition de loi s’écarte en cela légèrement de la recommandation du Conseil supérieur de la Justice, qui limite la possibilité de détachement à l’organe stratégique du ministre de la Justice. Nous estimons quant à nous que l’expertise spécifique du magistrat peut aussi jouer un rôle dans d’autres cabinets. Le critère est l’apport d’expertise incontestable que le détachement génère au niveau politique. Ce critère est en tout état de cause rempli dans le cas d’un détachement auprès du cabinet de la Justice. La situation doit être appréciée *in concreto* lorsqu’un détachement auprès du cabinet du premier ministre ou des vice-premiers ministres du cabinet de l’Intérieur est envisagé, notamment dans le cadre de la désignation des officiers de liaison.

Ensuite, le détachement est subordonné à l’avis conforme du Collège des procureurs généraux, qui contrôle le respect de ces critères.

van procureurs-generaal, waardoor een beter “tussenschot” zou geschapen worden tussen de rechterlijke en uitvoerende macht en aldus politieke etikettering van de betrokkenen zou worden tegengegaan.

Ten slotte acht de Hoge Raad het wenselijk dat deontologische of wettelijke regels zouden uitgewerkt worden voor de gedetacheerde parketmagistraat, met specifieke regels inzake hun contacten als lid van de beleidscel met de gerechtelijke wereld en hun pecuniaire situatie, mede gelet op artikel 155 van de Grondwet.”

De Hoge Raad beveelt de wetgever dan ook aan om artikel 327 van het Gerechtelijk Wetboek zodanig te wijzigen dat detachering van leden van het openbaar ministerie naar ministeriële beleidscellen of departementen, andere dan die van Justitie, verboden worden en dat het College van procureurs-generaal (i.p.v. de betrokken procureur-generaal) een gelijkkluidend advies dient af te leveren voor de detachering van leden van het openbaar ministerie naar de beleidscel van Justitie. Daarnaast zouden er wettelijke regels (minstens deontologische) moeten komen inzake het statuut van de gedetacheerde parketmagistraat.

In een schrijven van 8 februari 2012 brengt de Hoge Raad voor de Justitie deze aanbeveling in herinnering en vraagt ze aan het Parlement welk gevolg zij hieraan willen geven.

Dit wetsvoorstel wil de hoger aangehaalde aanbevelingen van de onderzoekscommissie-Fortis en de Hoge Raad voor de Justitie omzetten in een wettekst. Concreet wordt artikel 327 van het Gerechtelijk Wetboek in die zin aangepast dat parketmagistraten enkel gedetacheerd kunnen worden naar functioneel logische kabinetten. Daarmee wijkt dit wetsvoorstel licht af van de aanbeveling van de Hoge Raad voor de Justitie die de mogelijkheid tot detachering beperkt tot het beleidsorgaan van de minister van justitie. Wij zijn echter van oordeel dat de specifieke deskundigheid van de magistraat ook op andere kabinetten een rol kan spelen. Het criterium is de inbreng van expertise die daardoor ontegensprekelijk op het beleidsniveau tot stand komt. Dit criterium geldt sowieso voor het kabinet justitie. Voor het kabinet van de premier en de vice-eersteministers evenals het kabinet Binnenlandse Zaken moet dit *in concreto* beoordeeld worden. Dit kan onder meer het geval zijn voor de verbindingsofficiërs die aangesteld moeten worden.

Voorts wordt een detachering enkel mogelijk gemaakt op gelijkkluidend advies van het College van procureurs-generaal die de naleving van deze criteria onderzoekt.

Enfin, il est prévu qu'il incombera au Roi de fixer les règles déontologiques, des dispositions spécifiques devant être prévues concernant la situation pécuniaire des magistrats concernés, ainsi que les contacts entretenus par ceux-ci, en leur qualité de membre de la cellule stratégique, avec le monde judiciaire.

La loi proposée s'appliquera à tous les nouveaux détachements de magistrats du parquet qui interviendront après son entrée en vigueur. Afin de laisser au Roi le temps nécessaire pour édicter les règles déontologiques, il est prévu que la loi proposée n'entrera en vigueur que le premier jour du sixième mois suivant sa publication au *Moniteur belge*. Le Roi pourra toutefois fixer une date d'entrée en vigueur plus rapprochée.

Ten slotte wordt bepaald dat de Koning de deontologische regels met specifieke bepalingen inzake hun contacten als lid van de beleidscel met de gerechtelijke wereld en hun pecuniaire situatie moet vaststellen.

Deze wet zal van toepassing zijn op alle nieuwe detacheringen van parketmagistraten na de inwerkingtreding ervan. Teneinde de Koning de nodige tijd te geven om de deontologische regels uit te vaardigen, wordt bepaald dat deze wet pas in werking treedt op de eerste dag van de zesde maand na bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*. De Koning kan evenwel bepalen dat deze wet al op een eerder tijdstip in werking treedt.

Servais VERHERSTRAETEN (CD&V)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente proposition de loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 327 du Code judiciaire, modifié en dernier lieu par la loi du 27 décembre 2004, les alinéas 2 et 3 sont remplacés par ce qui suit:

“Sans préjudice de l'application de l'article 326, le ministre de la Justice peut, de l'avis conforme du Collège des procureurs généraux, déléguer des magistrats d'un parquet du procureur du Roi ou de l'auditeur du travail au service du Roi, ou dans des services publics fédéraux, l'organe stratégique et le secrétariat du ministre de la Justice, les organes stratégiques et les secrétariats du premier ministre, des vice-premiers ministres ou du ministre de l'Intérieur, pour autant qu'il en résulte indéniablement un apport d'expertise, ou auprès de commissions, d'organismes ou d'offices gouvernementaux.

Le ministre de la Justice peut également, de l'avis conforme du Collège des procureurs généraux, déléguer des magistrats d'un parquet près une juridiction d'appel au service du Roi, ou dans des services publics fédéraux, l'organe stratégique et le secrétariat du ministre de la Justice ou dans les organes stratégiques et les secrétariats du premier ministre, des vice-premiers ministres ou du ministre de l'Intérieur, pour autant qu'il en résulte indéniablement un apport d'expertise.”

Art. 3

Le Roi fixe les règles déontologiques auxquelles sont soumis les magistrats visés à l'article 327, alinéas 2 et 3, du Code judiciaire. Ces règles déontologiques concernent en particulier les contacts qu'ils entretiennent, en tant que membres de l'organe stratégique, avec d'autres membres de l'ordre judiciaire, ainsi que leur situation pécuniaire.

Art. 4

La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui au cours duquel elle aura été publiée au *Moniteur belge*.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Dit wetsvoorstel regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 327 van het Gerechtelijk Wetboek, laatstelijk gewijzigd bij wet van 27 december 2004, worden het tweede en derde lid vervangen als volgt:

“Onverminderd de toepassing van artikel 326 kan de minister van Justitie, op gelijkkluidend advies van het College van procureurs-generaal, aan magistraten van een parket van de procureur des Konings of van de arbeidsauditeur een opdracht geven in dienst van de Koning of voor federale overheidsdiensten, het beleidsorgaan en secretariaat van de minister van Justitie, de beleidsorganen en secretariaten van de eerste minister, de vice-eersteministers of de minister van Binnenlandse Zaken voor zover daardoor ontegensprekelijk een inbreng van expertise gerealiseerd wordt, of bij regeringscommissies, –instellingen of –diensten.

De minister van Justitie kan eveneens, op gelijkkluidend advies van het College van procureurs-generaal, aan magistraten van het parket bij een gerecht van hoger beroep opdracht geven in dienst van de Koning of voor federale overheidsdiensten, het beleidsorgaan en secretariaat van de minister van Justitie, of de beleidsorganen en secretariaten van de eerste minister, de vice-eersteministers of de minister van Binnenlandse Zaken voor zover daardoor ontegensprekelijk een inbreng van expertise gerealiseerd wordt.”

Art. 3

De Koning bepaalt de deontologische regels waaraan de magistraten bedoeld in artikel 327, tweede en derde lid van het Gerechtelijk Wetboek onderworpen zijn. Deze deontologische regels hebben in het bijzonder betrekking op de contacten die zij als lid van het beleidsorgaan met andere leden van de rechterlijke orde onderhouden evenals hun pecuniaire situatie.

Art. 4

Deze wet treedt in werking op de eerste dag van de zesde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Le Roi peut fixer une date d'entrée en vigueur antérieure à celle mentionnée à l'alinéa 1^{er}.

5 août 2019

De Koning kan een datum van inwerkingtreding bepalen voorafgaand aan de datum vermeld in het eerste lid.

5 augustus 2019

Servais VERHERSTRAETEN (CD&V)