

**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

7 JUNI 1993

WETSVOORSTEL

**betreffende de organisatie van
een Staten Generaal voor de
Gerechtelijke Reorganisatie**

**(Ingediend door de heren Landuyt, Swennen
en Vande Lanotte)**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het is onbetwistbaar dat de gerechtelijke diensten moeilijke tijden doormaken. De maatschappij wordt steeds complexer, kent meer regels, er is minder sociale samenhang en controle, diverse vormen en organisaties van onwettelijk en crimineel gedrag nemen toe.

Het gevolg is een stijgend aantal juridische betwistingen en een groeiende, maar vooral grootschalige en meer georganiseerde criminaliteit.

Tegenover deze evoluties staat het gerecht vaak machteloos. Onder de noemer gerecht verstaan we een ruim geheel: de staande en zittende magistratuur, de politiediensten, het gevangeniswezen, het griffiepersoneel, maar ook de advocatuur, het justitieel welzijnswerk, enzovoort.

De moeilijkheden van het gerecht zijn meervoudig. De grotere anonimiteit in onze maatschappij leidt sowieso tot grotere deviantie. In een moderne maatschappij is afwijkend, maar ook onwettelijk en crimineel gedrag ingebakken in de sociale realiteit.

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

**Chambre des Représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

7 JUIN 1993

PROPOSITION DE LOI

**relative à l'organisation d'Etats
généraux pour la réorganisation
de l'appareil judiciaire**

**(Déposée par MM. Landuyt, Swennen
et Vande Lanotte)**

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il ne fait aucun doute que les services judiciaires traversent des temps difficiles. La société se complexifie, les règles se multiplient, la cohésion sociale et les contrôles diminuent, tandis que se développent diverses organisations et formes de comportements illégaux et criminels.

Il en résulte une augmentation constante du nombre de litiges et un accroissement de la criminalité, particulièrement de la grande criminalité organisée.

La justice demeure souvent impuissante face à de telles évolutions. Par le vocable justice, nous entendons un vaste ensemble: la magistrature debout et la magistrature assise, les services de police, le système pénitentiaire, le personnel des greffes, mais aussi les avocats, les services chargés de l'aide sociale judiciaire, et cetera.

Les difficultés auxquelles la justice est confrontée sont multiples. Le monde de plus en plus dépersonnalisé dans lequel nous vivons ne peut que générer des déviances de plus en plus importantes. Dans une société moderne, les comportements déviants, mais aussi illicites et criminels font partie intégrante de la réalité sociale.

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

Bovendien werkt het gerecht nog in ruime mate volgens oude methoden. De wijze waarop bijvoorbeeld een echtscheiding wordt behandeld is daar een typevoorbeeld van. Terwijl iedereen weet dat bij een echtscheiding meestal de beide partners wel enigszins « schuld » hebben aan de breuk, moet een rechter, die bovendien deze mensen niet kent, proberen één van de twee aan te duiden die dan de schuldige is.

Hetzelfde geldt voor heel wat onderzoeksmethodes en voor de mogelijk uit te spreken straffen. Terwijl het duidelijk is dat veel misdrijven economisch georganiseerd zijn, is gevangenisstraf nog altijd de eerste sanctie waaraan gedacht wordt. We zijn verontwaardigd dat mensenhandel kan bestaan maar moeten vaststellen dat de controle op en de bestraffing van handel in exotische planten en dieren beter geregeld is dan handel in mensen.

Kortom, in de anonieme maatschappij die de onze is, is de regelgeving niet meer aangepast noch wat de procedure, noch wat de sancties, noch wat de onderzoeksmethodiek betreft.

Ongetwijfeld stelt zich eveneens een probleem van motivering van het « gerechtelijk personeel ». Eén van de factoren is ongetwijfeld de wijze waarop de magistraten benoemd, bevorderd en betaald worden. Na de Tweede Wereldoorlog heeft zich een democratisering van de magistratuur doorgezet. Maar, zoals professor Perin het stelde, de klassebenoeming werd vervangen door een partijbenoeming. Kwalitatief zijn er fouten gemaakt en het is maar zeer recent dat hierin wettelijk verandering is gebracht. De invloed van deze wijziging, die tot een objectivering zal leiden, zal echter maar geleidelijk aan resultaat opleveren.

Ook de verloning van de magistratuur roept vragen op. Het is bijvoorbeeld een gekend gegeven dat iemand die carrière wil maken, best zo kort mogelijk in de rechtbank van eerste aanleg blijft. De gevolgen zijn voorspelbaar : deze rechtbank, die de eerste lijn moet verzorgen in de rechtspraak, lijkt vaak meer op een duiventil en het aantal hervormingen in beroep is zeer hoog. Ook hier moeten nieuwe oplossingen gevonden worden zonder te vervallen in sommige demagogische stellingen die met betrekking tot hun vergoeding door een beperkt gedeelte van de magistratuur zelf wordt naar voor gebracht.

De laatste en zeker niet de minste factor van de destabilisering, betreft de onduidelijke en zwakke positie van het slachtoffer : hoe wordt hij geïnfor-

En outre, le fonctionnement de la justice repose encore largement sur des méthodes surannées. La procédure de divorce en est un exemple typique. Alors que tout le monde sait parfaitement que la responsabilité d'un divorce incombe la plupart du temps aux deux partenaires, le juge, qui ne connaît pourtant pas les comparants, doit s'efforcer de désigner un coupable.

On peut faire de semblables reproches à propos de nombreuses méthodes d'instruction ou au sujet des peines qui peuvent être prononcées. Alors qu'il est clair que de nombreuses infractions sont de nature économique, les peines d'emprisonnement constituent la première sanction à laquelle on pense. Nous nous indignons du fait que la traite des êtres humains puisse exister, mais nous devons bien constater que le contrôle et la répression sont mieux organisés pour le commerce des animaux et des plantes exotiques que pour la traite des êtres humains.

Bref, dans une société anonyme telle que la nôtre, la réglementation n'est plus adaptée ni en ce qui concerne la procédure, ni en ce qui concerne les sanctions ou les méthodes d'instruction.

Il y a de toute évidence aussi un problème de motivation du « personnel judiciaire ». Le système de nomination, de promotion et de rémunération des magistrats constitue à coup sûr un facteur de démotivation. La magistrature s'est démocratisée au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Mais si, à partir de ce moment, les magistrats n'ont plus été nommés en fonction de leur appartenance à une classe sociale déterminée, ils l'ont été sur la base de leur appartenance à un parti politique, ainsi que l'a par ailleurs souligné le professeur Perin.

Cette pratique a donné lieu à des erreurs dans l'appréciation des compétences des intéressés, et ce n'est que tout récemment que le législateur est intervenu pour y mettre fin. Les effets des dispositions adoptées, qui procèdent d'un souci d'objectivité, ne se feront toutefois sentir que progressivement. La rémunération des magistrats soulève aussi des questions. C'est ainsi qu'il est notoire que pour faire carrière, il faut siéger le moins longtemps possible au tribunal de première instance. Les conséquences en sont prévisibles : cette juridiction, qui doit constituer le premier échelon dans l'administration de la justice, ressemble plus souvent à un moulin et le nombre de jugements réformés en appel est très élevé. Des solutions nouvelles doivent aussi être envisagées à cet égard, sans verser dans la démagogie comme le font une minorité de magistrats quand il s'agit de leur rémunération.

Un dernier facteur, mais non le moindre, de déstabilisation réside dans le flou et la faiblesse de la position de la victime : comment celle-ci est-elle in-

meer, wat is zijn opvang, hoe wordt bepaalde schade vergoed, wordt hij ook maar enigszins geraadpleegd bij een vervroegde vrijlating van de dader?

*
* *

Met deze inleiding hebben we niet de bedoeling een globaal overzicht van de gerechtelijke problematiek te geven. Wel willen we aanduiden dat een globale aanpak noodzakelijk is. Bovendien moet bij deze aanpak ook de gerechtelijke wereld in de ruimste zin van het woord betrokken worden. Vandaar een voorstel om te komen tot een Staten Generaal voor de Gerechtelijke Reorganisatie.

Daarbij worden drie stappen voorzien :

1° Een audit door een extern, deskundig bureau.

Bedoeling is met meer afstand een duidelijk beeld te geven van het gerecht zoals het nu reilt en zeilt. De bestaande studies, die meestal partieel zijn, kunnen in deze audit geïntegreerd worden. In het voorstel worden een aantal prioritaire punten opgenomen die echter geenszins beperkend zijn.

Deze audit wordt opgevolgd door een stuurgroep die de diverse betrokkenen vertegenwoordigt.

2° De « Staten Generaal voor de Gerechtelijke Reorganisatie ».

Kort na de audit organiseert de minister een diepgaande discussie, op basis van de audit, met alle betrokkenen. Deze discussie moet zowel nieuwe argumenten kunnen aanbrengen als de motivering van de betrokkenen verhogen en bovendien vermijden dat de dagdagelijkse realiteit uit het oog verloren wordt.

3° De parlementaire afwikkeling.

De eerste fasen hebben uiteraard geen zin als ze tot niets leiden. Daarom zullen na de Staten Generaal de minister en het Parlement hun verantwoordelijkheden moeten opnemen.

De taak waarvoor we staan is groot. De juridische wereld heeft niet altijd uitgeblonken in het bedenken van creatieve oplossingen. Onaantastbare beginzelen waren vaak een alibi voor inertie. Ook dat zal moeten veranderen als effectieve oplossingen worden gezocht. Onze maatschappij is veranderd, nieuwe samenlevingsvormen en nieuwe criminaliteitsvormen zijn ontstaan (kleine criminaliteit, georganiseerde criminaliteit, enz.). Ons gerechtelijk apparaat zal zich moeten aanpassen en daartoe de middelen krijgen of ze zal haar greep op de feiten verliezen.

R. LANDUYT
G. SWENNEN
J. VANDE LANOTTE

formée, accueillie, indemnisée; est-elle consultée en cas de libération anticipée de l'auteur?

*
* *

Nous ne prétendons pas, par cette introduction, fournir un aperçu global de la problématique judiciaire. Nous voulons en revanche souligner la nécessité d'une approche globale, à laquelle devrait en outre être associée le monde judiciaire au sens le plus large. La présente proposition vise dès lors à organiser des Etats généraux pour la réorganisation de l'appareil judiciaire.

Trois étapes sont prévues :

1° Un audit à réaliser par un bureau externe spécialisé.

Le but est de montrer clairement, avec davantage de recul, comment fonctionne actuellement la justice. Cet audit pourrait englober les études, généralement partielles, existantes. La présente proposition prévoit à cet égard quelques points prioritaires, dont la liste n'est toutefois nullement exhaustive.

Le suivi de cet audit sera assuré par un comité d'experts représentant les différentes parties concernées.

2° Les Etats généraux pour la réorganisation de l'appareil judiciaire.

Le ministre organise, peu après l'audit, un débat de fond avec toutes les parties concernées, sur la base de l'audit. Ce débat devra permettre d'apporter de nouveaux arguments et d'accroître la motivation des intéressés, tout en veillant à ce que l'on ne perde pas de vue la réalité quotidienne.

3° Le travail parlementaire.

Les premières phases n'auraient évidemment aucune raison d'être si elles ne menaient à rien de concret. Après les Etats généraux, le ministre et le parlement devront dès lors prendre leurs responsabilités.

La tâche qui nous attend est considérable. Les milieux judiciaires n'ont pas toujours brillé par leur aptitude à élaborer des solutions créatives. Les principes intangibles servaient souvent de prétexte à l'inertie. Cela aussi devra changer lorsque l'on cherchera des solutions concrètes. Notre société a évolué, de nouvelles formes de société et de nouvelles formes de criminalité ont vu le jour (petite criminalité, criminalité organisée, etc.). Notre appareil judiciaire devra s'adapter et recevoir à cet effet les moyens nécessaires, sous peine de perdre toute emprise sur les faits.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Binnen de drie maand na de inwerkingtreding van deze wet, wordt bij een Ministerraad overlegd besluit een algemene auditopdracht aan een extern onderzoeksgaan toegewezen. Deze audit moet in elk geval betrekking hebben op :

- 1° de materiële organisatie van de gerechtelijke diensten;
- 2° de personeelsorganisatie van de ondersteunende diensten van het gerechtelijk apparaat;
- 3° een evaluatie van de procedureregels vanuit organisatorisch oogpunt;
- 4° een evaluatie van de juridische hulpmiddelen bij de criminaliteitsbestrijding;
- 5° de organisatie van het gevangeniswezen;

6° een evaluatie van de plaats van het slachtoffer in de strafrechtelijke procedure.

De uitvoerders van de audit die daartoe door de minister van Justitie zijn gemachtigd, kunnen — onverminderd de grondwettelijke beginselen van de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht — rechtstreeks in contact treden met de diverse betrokkenen, die verplicht zijn de opgevraagde informatie in de mate van het mogelijke te verschaffen.

De audit moet binnen de negen maand na de toewijzing hiervan worden afgewerkt.

Art. 2

De uitvoering van de audit wordt opgevolgd door een begeleidingscommissie. Deze begeleidingscommissie wordt bij een in Ministerraad overlegd besluit aangesteld en omvat vertegenwoordigers van alle betrokkenen bij het gerechtelijk functioneren. De begeleidingscommissie wordt regelmatig op de hoogte gehouden van de vordering van de werkzaamheden.

Art. 3

Na de afwerking van de audit organiseert de minister van Justitie een Staten Generaal voor de Gerechtelijke Reorganisatie. Op deze Staten Generaal worden alle betrokkenen uitgenodigd, onder andere vertegenwoordigers van de staande en zittende magistratuur, de balie, de gerechtsdeurwaarders, het griffiepersoneel, het personeel van de gevangenis, de diverse politiediensten, de bestuurlijke overheden, het justitieel welzijnswerk, de vertegenwoordigers van de organisaties voor slachtoffers en de consumentenorganisaties.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Dans les trois mois de l'entrée en vigueur de la présente loi, un organisme d'étude externe sera chargé, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, d'une mission générale d'audit. Cet audit doit en tout cas comporter :

- 1° une étude de l'organisation matérielle des services judiciaires;
- 2° une étude de l'organigramme des services logistiques de l'appareil judiciaire;
- 3° une évaluation des règles de procédure du point de vue organisationnel;
- 4° une évaluation des outils juridiques permettant de lutter contre la criminalité;
- 5° une étude de l'organisation du système pénitentiaire;
- 6° une évaluation de la place de la victime dans la procédure pénale.

Sans préjudice des principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, les personnes habilitées par le Ministre de la Justice à procéder à l'audit précité peuvent entrer directement en contact avec les divers intéressés, qui sont tenus de leur fournir, dans la mesure du possible, les informations demandées.

L'audit doit être achevé dans les neuf mois de son attribution.

Art. 2

L'exécution de l'audit est suivie par une commission d'accompagnement. Cette commission d'accompagnement est désignée par un arrêté délibéré en Conseil des ministres et se compose de représentants de toutes les parties concernées par le fonctionnement de l'appareil judiciaire. La commission d'accompagnement sera tenue régulièrement au courant de l'avancement des travaux.

Art. 3

Après l'audit, le ministre de la Justice organise des Etats généraux pour la réorganisation de l'appareil judiciaire. Y seront conviés tous les intéressés et notamment des représentants de la magistrature debout et de la magistrature assise, du barreau, des huissiers, du personnel des greffes, du personnel pénitentiaire, des divers services de police, des autorités administratives, des services chargés de l'aide sociale judiciaire, ainsi que des représentants des organisations de défense des victimes et des organisations de défense des consommateurs.

Van de Staten Generaal wordt door de minister van Justitie een verslag opgemaakt dat ten laatste drie maand na het beëindigen van de audit in de vorm van een globale beleidsnota aan het Parlement wordt voorgelegd.

5 mei 1993.

R. LANDUYT
G. SWENNEN
J. VANDE LANOTTE

Le ministre de la Justice établit un rapport sur les Etats généraux et le soumet au Parlement, sous la forme d'une note de politique globale, au plus tard trois mois après la fin de l'audit.

5 mai 1993.