

1
- 1586 / 2 - 94 / 95

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1994-1995 (*)

17 NOVEMBER 1994

WETSONTWERP

betreffende de opleiding en
de werving van magistraten

WETSVOORSTEL

tot wijziging van artikel 21, § 1, van
de wet van 18 juli 1991 tot wijziging
van de voorschriften van het
Gerechtelijk Wetboek die betrekking
hebben op de opleiding en de werving
van magistraten, met betrekking
tot de plaatsvervangende rechters

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR JUSTITIE

UITGEBRACHT DOOR DE HEER LANDUYT

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Ylieff.

A. — Vaste leden :	B. — Plaatsvervangers :
C.V.P. HH. De Clerck, Desmet, Mevr. Merckx-Van Goey, HH. Vandeurzen, Van Parys.	H. Breyne, Mevr. Leysen, H. Van- dendriessche, N., N., N.
P.S. HH. Mayeur, Minet, Mou- reaux, Ylieff.	Mevr. Burgeon (C.), HH. Canon, Eerdeken, Poty, Walry.
V.L.D. HH. Berben, Coveliers, De- wael, Verwilghen.	HH. Chevalier, De Groot, Kemp- naire, Platteau, Versnick.
S.P. HH. Landuyt, Swennen, Bossuyt.	HH. De Mol, Logist, Peeters (J.), Van der Sande.
P.R.L. H. Duquesne, Mevr. Sten- gers.	HH. De Decker, Reynders, Simonet.
P.S.C. H. Beaufays, Mevr. de T'Ser- claes.	Mevr. Corbisier-Hagon, HH. Hol- logne, Poncelet.
Ecolo/ Agalev H. Simons, Mevr. Vogels.	Mevr. Aelvoet, HH. Brisart, Dallons.
VI. Mevr. Dillen.	HH. Annemans, Van Overmeire.
Blok	

Zie :

- 1586 - 94 / 95 :

— N° 1 : Ontwerp overgezonden door de Senaat.

- 1349 - 93 / 94 :

— N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Vandeurzen.

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

- 1586 / 2 - 94 / 95

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1994-1995 (*)

17 NOVEMBRE 1994

PROJET DE LOI

relatif à la formation et
au recrutement des magistrats

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article 21, § 1^{er},
de la loi du 18 juillet 1991 modifiant
les règles du Code judiciaire
relatives à la formation et au
recrutement des magistrats,
en ce qui concerne
les juges suppléants

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE

PAR M. LANDUYT

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Ylieff.

A. — Titulaires :	B. — Suppléants :
C.V.P. MM. De Clerck, Desmet, Mme Merckx-Van Goey, MM. Vandeurzen, Van Parys.	M. Breyne, Mme Leysen, M. Van- dendriessche, N., N., N.
P.S. MM. Mayeur, Minet, Mou- reaux, Ylieff.	Mme Burgeon (C.), MM. Canon, Eerdeken, Poty, Walry.
V.L.D. MM. Berben, Coveliers, De- wael, Verwilghen.	MM. Chevalier, De Groot, Kemp- naire, Platteau, Versnick.
S.P. MM. Landuyt, Swennen, Bossuyt.	MM. De Mol, Logist, Peeters (J.), Van der Sande.
P.R.L. M. Duquesne, Mme Sten- gers.	MM. De Decker, Reynders, Simonet.
P.S.C. M. Beaufays, Mme de T'Ser- claes.	Mme Corbisier-Hagon, MM. Hol- logne, Poncelet.
Ecolo/ Agalev M. Simons, Mme Vogels.	Mme Aelvoet, MM. Brisart, Dallons.
VI. Mme Dillen.	MM. Annemans, Van Overmeire.
Blok	

Voir :

- 1586 - 94 / 95 :

— N° 1 : Projet transmis par le Sénat.

- 1349 - 93 / 94 :

— N° 1 : Proposition de loi de M. Vandeurzen.

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

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit door de Senaat overgezonden ontwerp en het toegevoegde wetsvoorstel van de heer Vandeurzen besproken tijdens haar vergaderingen van 26 oktober en 9 november 1994.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN JUSTITIE

De wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de voorschriften van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de opleiding en de werving van magistraten beoogde de beroepsbekwaamheid van de magistraten te verbeteren. Die wet die reeds bij de wet van 6 augustus 1993 diende te worden gewijzigd, is noodgedwongen aan evaluatie toe.

Allereerst wordt vastgesteld dat de parketten van eerste aanleg geconfronteerd worden met een aanzienlijk tekort aan substituten. Zulks heeft te maken met het feit dat van de geslaagden voor het examen van beroepsbekwaamheid een ervaring van 9 jaar wordt geëist om bij het parket te worden aangesteld, terwijl voor een benoeming in de zittende magistratuur slechts 10 jaar anciënniteit is vereist.

De praktijk wijst uit dat de kandidaten bijna steevast kiezen voor het ambt van zetelend rechter.

Voorts stelt men vast dat slechts weinig kandidaten slagen in de selectieproeven.

Dit wetsontwerp raakt echter niet aan de strenge wervingsprocedure.

De regering beoogt wel maaatregelen om de loopbaan bij het openbaar ministerie vooral financieel aantrekkelijker te maken.

Ook de gerechtelijke stagiairs opteren niet gemakkelijk voor het parket. Het laatste gedeelte van de stage, dat op de zetel wordt doorgebracht, geeft wellicht de doorslag bij de keuze.

Om meer kandidaten aan te trekken voor het parket wordt thans voorgesteld de duur van de gerechtelijke stage te halveren wanneer de stagiair onmiddellijk tot het openbaar ministerie toetreedt.

Om evenwel te vermijden dat degenen die aldus versneld tot substituut worden benoemd daarna toch naar de zetel zouden overstappen, wordt een anciënniteit van 5 jaar bij het parket opgelegd.

De in dit ontwerp voorgestelde maatregelen impliceren tevens een reorganisatie van de gerechtelijke stage die uitgesplitst wordt, naargelang de stagiair voor de ene of de andere loopbaan kiest.

Dit ontwerp brengt tevens enkele, veeleer technische correcties in de wet aan. Aldus wordt in de wet gespecificeerd dat de kandidaturen voor om het even welk ambt in de magistratuur op straffe van verval bij aangetekende brief moeten verzonden worden.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ce projet de loi transmis par le Sénat, ainsi que la proposition de loi jointe de M. Vandeurzen au cours de ses réunions des 26 octobre et 9 novembre 1994.

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE LA JUSTICE

La loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats visait à améliorer l'aptitude professionnelle des magistrats. Le moment est venu de procéder à son évaluation après les modifications qui y ont été apportées par la loi du 6 août 1993.

On constate tout d'abord que les parquets de première instance doivent faire face à un manque considérable de substituts. Cette situation s'explique par le fait qu'une expérience de 9 ans est exigée des candidats ayant réussi l'examen d'aptitude professionnelle pour entrer au parquet, alors qu'une ancienneté de 10 ans suffit pour postuler une place dans la magistrature assise.

Il ressort de la pratique que les candidats optent quasi systématiquement pour la fonction de juge du siège.

On constate en outre que peu de candidats réussissent les épreuves de sélection.

Le projet de loi à l'examen n'atténue toutefois en rien la rigueur de la procédure de recrutement.

Mais le gouvernement entend prendre certaines mesures afin de rendre la carrière au ministère public plus attrayante en particulier du point de vue financier.

Les stagiaires judiciaires n'optent pas facilement non plus pour le parquet. Leur choix est probablement déterminé par la dernière partie du stage qu'ils effectuent au siège.

Pour attirer davantage de candidats au parquet, la durée du stage judiciaire serait réduite de moitié si le stagiaire embrasse immédiatement la carrière de magistrat du ministère public.

Pour éviter que ceux qui accéderaient ainsi plus rapidement à la fonction de substitut, passent quand même dans la magistrature assise, il faudra désormais cinq ans d'ancienneté au parquet pour pouvoir passer au siège.

Les mesures proposées dans le cadre du projet à l'examen impliquent également une réorganisation du stage judiciaire, qui sera scindé en fonction de la carrière choisie par le stagiaire.

Le projet à l'examen vise également à apporter à la loi certaines corrections techniques : ainsi, il sera spécifié dans la loi que les candidatures à quelque fonction que ce soit dans la magistrature doivent être adressées, à peine de déchéance, par lettre recommandée à la poste.

Ook wordt bepaald dat magistraten die een opdracht hebben gekregen, geacht worden hun ambt te hebben uitgeoefend gedurende voormelde periode van opdracht.

Ten slotte wordt nog een wijziging voorgesteld van de overgangsmaatregel die bij de wet van 6 augustus 1993 werd ingevoegd in de wet van 18 juli 1991 en die handelt over de benoeming van de plaatsvervangende rechters. Het is de bedoeling om voortaan elke discussie over deze tekst uit te sluiten (cf. arrest van het arbitragehof n° 53/94 van 29 juni 1994).

Tevens wordt deze overgangsbepaling verruimd : ook de personen die vóór de inwerkingtreding van de wet tot plaatsvervangend rechter werden benoemd maar aan wie wegens onverenigbaarheid ontslag om eervolle redenen is verleend, kunnen zonder examen opnieuw in de magistratuur worden benoemd.

Wegens de situatie in de parketten dient deze tekst bij hoogdringendheid te worden goedgekeurd.

II. — ALGEMENE BESPREKING

A. TUSSENKOMSTEN VAN DE LEDEN

De heer Duquesne stelt vast dat een magistraat zeer veel kwaliteiten moet hebben. Hij moet doorzicht en praktische aanleg hebben, zelfstandig kunnen optreden, theoretisch onderlegd zijn en een rol van verzoener kunnen spelen.

De aanwerving gebeurt dus best via een objectieve recruiteringsprocedure, waarbij de van de kandidaten vereiste kwaliteiten kunnen worden beoordeeld.

Ook in Frankrijk gebeuren de aanstellingen in de magistratuur volgens deze methode, zij het dat de methode aldaar op een andere wijze, met name in meerdere fasen, worden georganiseerd.

Het lid heeft de indruk dat het sedert 1991 gevoerde wervingsbeleid vaak op improvisatie berustte.

Deze commissie had reeds uitgebreid de gelegenheid om standpunten inzake het wervingsbeleid in te nemen, eerst naar aanleiding van de bespreking van de wet zelf (mei-juni 1991), later bij de wijziging ervan (1993).

Steeds werd onderstreept dat de wervingsexamens geen herhaling mochten zijn van de theoretische universiteitsexamens.

Thans wordt vastgesteld dat slechts weinig kandidaten in het examen slagen. De minister gaf tijdens de bespreking van de wet van 6 augustus 1993 het cijfer van 28 geslaagden op 176 deelnemers (verslag van de heer Coveliers, Stuk n° 1123/2-92/93, blz. 6).

Die situatie leidt tot problemen, die zich vooral bij het openbaar ministerie manifesteren.

De minister had eertijds een evaluatie van de toepassing van de wet beloofd; het wervingscollege zou daarbij betrokken worden. Tevens werd een doorlichting van de adviezen van het adviescomité beloofd.

Il est également prévu que les magistrats délégués sont censés avoir exercé leur fonctions pendant la durée de la délégation.

Enfin, le projet vise aussi à modifier une disposition transitoire de la loi du 18 juillet 1991, qui a été insérée dans ladite loi par la loi du 6 août 1993 et qui concerne la nomination des juges suppléants. L'objectif est d'exclure désormais toute contestation au sujet de cette disposition (voir l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 53/94 du 29 juin 1994).

La disposition transitoire est par ailleurs étendue : désormais, les juges suppléants nommés avant l'entrée en vigueur de la loi, auxquels démission honorable a été accordée pour cause d'incompatibilité, pourront réintégrer la magistrature sans passer d'examen.

Enfin, la situation au sein des parquets exige que le projet à l'examen soit adopté d'urgence.

II. — DISCUSSION GENERALE

A. INTERVENTIONS DES MEMBRES

M. Duquesne fait observer qu'un magistrat doit avoir de très nombreuses qualités. Il doit être clairvoyant, indépendant, avoir l'esprit pragmatique, maîtriser la théorie et pouvoir jouer un rôle de conciliateur.

Il est donc souhaitable que le recrutement s'effectue sur la base d'une procédure objective permettant de jauger les qualités des différents candidats.

En France aussi, les magistrats sont nommés selon une méthode analogue, qui diffère quelque peu au niveau de l'organisation, en ce sens qu'elle comporte plusieurs phases.

Le membre a l'impression que depuis 1991, la politique de recrutement a souvent relevé de l'improvisation.

La commission a déjà eu largement l'occasion de prendre position sur ce sujet, et ce, en premier lieu, lors de l'examen de la loi elle-même (mai-juin 1991) et ensuite lors de sa modification (1993).

On a toujours mis l'accent sur le fait que les examens de recrutement ne devaient pas être la répétition des examens théoriques présentés à l'université.

Il faut toutefois constater que peu de candidats réussissent cet examen. Au cours de l'examen de la loi du 6 août 1993, le ministre avait cité le chiffre de 28 réussites sur 176 candidatures (Rapport de M. Coveliers, Doc. n° 1123/2, 1992-1993, p. 6).

Cette situation crée des problèmes qui se manifestent essentiellement au niveau du ministère public.

Le ministre avait promis, à l'époque, de faire procéder à une évaluation de l'application de la loi en y associant le Collège de recrutement. Il avait également promis de faire procéder à une étude sur les avis du Comité d'avis.

Hoever staat het daarmee?

Slechts 8 Franstalige kandidaten slaagden voor het wervingsexamen, terwijl het parket veel meer vacatures heeft.

In verband met de examens kunnen twee veronderstellingen worden geopperd :

— ofwel vormen zij een herhaling van de examens aan de universiteit en plaatsen zij dus vraagtekens bij het niveau van die examens,

— ofwel zijn de wervingsexamens zelf aan herziening toe, gelet op het aanzienlijk aantal mislukkingen.

Feit is tevens dat de magistraten van het openbaar ministerie in een sterk gehiërarchiseerde structuur worden ingeschakeld. Ook wordt hun taak over het algemeen als zwaarder ervaren dan het werk op de zetel omwille van het nacht- en weekendwerk.

Het lijkt aangewezen om daar ook in de weddeschalen rekening mee te houden.

Het lid heeft nog enkele punctuele vragen over het ontwerp, meer bepaald over de overgangsbepalingen.

1. Is de nieuwe wet onmiddellijk van toepassing? De heer Duquesne veronderstelt van wel.

Moeten er dan geen overgangsbepalingen voorzien zijn voor degenen die momenteel hun stage doen? Een stagiair die reeds twintig maanden stage achter de rug heeft zou in deze hypothese onmiddellijk in aanmerking komen voor een benoeming bij het parket.

2. De stage zal onder de nieuwe wet anders verlopen dan in het huidige systeem. Hoe zal de omschakeling verlopen?

3. Indien de nieuwe wet onmiddellijk van toepassing is betekent zulks dat sommige stagiairs nog kunnen meedingen voor benoemingen waarvan de procedures reeds afgesloten werden. Moeten die benoemingsprocedures niet heropend worden?

4. Om rechter te worden volstaat een ervaring van 5 jaar op het parket. In die periode van 5 jaar is de stagetijd (18 maanden) niet begrepen.

De minister bevestigt de juistheid van deze interpretatie.

5. *Het lid stelt vast dat artikel 18, dat handelt over ontslag na een negatief advies van de hiërarchische meerdere, in de Senaat gewijzigd werd. Hij wenst te weten waarom.*

6. Volgens artikel 11 moet de stagiair op het einde van de 11de maand zijn stagemeeester op de hoogte brengen van zijn keuze omtrent het verder verloop van de stage. Zou dat niet beter iets eerder gebeuren, bijvoorbeeld vanaf de 9de maand, zodat één en ander ook organisatorisch nog in orde kan gebracht worden?

Een meer algemene bedenking betreft het verloop van de stage. De stagiair gaat gedurende een jaar

Où en sont cette évaluation et cette étude?

Huit candidats francophones seulement ont réussi l'examen de recrutement, alors qu'il y a beaucoup plus de places vacantes au parquet.

Deux hypothèses peuvent être formulées en ce qui concerne les examens :

— soit une répétition des examens universitaires ce qui constitue une contestation de ce niveau,

— soit les examens de recrutement eux-mêmes qui sont en cause compte tenu du nombre important d'échecs.

Il se fait toutefois que les magistrats du ministère public doivent s'insérer dans une structure fortement hiérarchisée. Leur tâche est en outre généralement réputée plus pénible que le travail dans la magistrature assise, en raison des prestations de nuit et de week-end.

Il paraît opportun de tenir compte de cet élément pour ce qui concerne les échelles de traitement.

Le membre pose également plusieurs questions ponctuelles au sujet du projet, notamment en ce qui concerne les dispositions transitoires.

1. La nouvelle loi sera-t-elle immédiatement d'application? L'intervenant suppose que oui.

Ne faudrait-il dès lors pas prévoir des dispositions transitoires pour ceux qui accomplissent actuellement leur stage? Un stagiaire ayant déjà accompli vingt mois de stage entrerait dans cette hypothèse immédiatement en ligne de compte pour une nomination au parquet.

2. Après l'adoption du projet de loi à l'examen, le stage ne se déroulera plus de la même façon. Comment s'effectuera la transition?

3. Si la nouvelle loi est applicable immédiatement, certains stagiaires pourront encore entrer en ligne de compte pour certaines nominations dont les procédures sont d'ores et déjà clôturées. Ces procédures de nomination ne doivent-elles pas être rouvertes?

4. Pour devenir juge, il suffit de posséder une expérience professionnelle de 5 ans au parquet. Cette période de 5 ans n'englobe pas la durée du stage (18 mois).

Le Ministre déclare que cette interprétation est correcte.

5. *Le membre fait observer que l'article 18, qui traite du licenciement après qu'un avis négatif a été émis par le supérieur hiérarchique, a été modifié par le Sénat. Il demande les raisons de cette modification.*

6. L'article 11 prévoit que le stagiaire doit informer le maître de stage de son choix relatif à la suite de son stage avant la fin du 11^{ème} mois. Ne vaudrait-il pas mieux que cette information ait lieu un peu plus tôt, par exemple dès le 9^{ème} mois, afin de faciliter l'organisation de la suite du stage?

Une considération d'ordre plus général a trait au déroulement du stage. Le stagiaire accomplit un sta-

naar het parket, vervolgens worden twee maanden praktijkervaring ingelast, daarna gaat de stagiair gedurende twee maanden opnieuw naar het parket.

Zou het niet eenvoudiger zijn om eerst de stage bij het parket volledig te laten afwerken en pas daarna het praktijkgedeelte te laten doen?

De spreker meent tot slot dat de oorspronkelijk gemaakte verdeling voor de aanwervingen (2/3 gerechtelijke stagiairs en 1/3 andere aanwervingen) opnieuw in vraag moet kunnen gesteld worden.

De personeelsbezetting kan misschien verbeterd worden door het aandeel van de stagiairs nog te verhogen.

*
* *

De heer Verwilghen gelooft niet dat het onderhavige ontwerp van aard is om de gesignaleerde problemen in de magistratuur te bestrijden:

Kwalitatief zullen de parketmagistraten er alvast niet op vooruit gaan.

Een advocaat moet drie jaar stage doen vooraleer hij op het tableau kan ingeschreven worden, de gerechtelijke stagiair mag reeds na 18 maanden als « advocaat van de gemeenschap » benoemd worden!

Ook de drempel naar de zittende magistratuur wordt verlaagd: de parketmagistraat hoeft geen 9 jaar meer te wachten maar kan reeds na 5 jaar als rechter postuleren.

Volgens de heer Verwilghen is het gesleutel aan de toetredingsvoorwaarden niet de juiste aanpak.

De terugloop heeft veel meer te maken met de slechte werksfeer op sommige parketten en met organisatorische problemen. De substituten gaan overigens niet alleen naar de zittende magistratuur, ze proberen ook om tijdelijk elders gedetacheerd te worden.

In deze Commissie wordt vaak gezegd dat de eerste voorzitter een managersfunctie moet vervullen: dat geldt ook voor de parketten, waar de procureurs als managers zouden moeten optreden.

De heer Verwilghen onderstreept dat deze denkoefening niet te overhaast mag gebeuren. De problemen bij de magistratuur zijn veel fundamenteeler en hebben te maken met een gebrek aan kwalitatief hoogstaande magistraten. Er werden reeds goede stappen in de richting van de depolitisering gezet.

Er werd een wervingscomité samengesteld dat echter wereldvreemde examens heeft opgesteld.

Omdat te weinig kandidaten slaagden wordt het examen nu vaker ingericht. Helaas heeft die wervingsprocedure de depolitisering niet in de hand gewerkt. Integendeel, de procedure die voor het arbitragehof gevoerd werd, bewijst dat er nog steeds politieke benoemingen (voor plaatsvervangende rechters) gebeuren.

ge d'un an au parquet, après quoi il suit deux mois de formation pratique, avant de retourner pour une période de deux mois au parquet.

Ne serait-il pas plus simple d'achever le stage au parquet avant de passer à la partie pratique?

L'intervenant estime enfin que la répartition initiale des recrutements (2/3 de stagiaires judiciaires pour 1/3 d'autres recrutements) doit pouvoir être remise en question.

L'effectif pourrait peut-être renforcé en augmentant encore la proportion de stagiaires.

*
* *

M. Verwilghen ne croit pas que le projet à l'examen permettra de s'attaquer aux problèmes qui se posent au sein de la magistrature, problèmes auxquels il a été fait allusion précédemment.

Il est certain que l'on n'enregistrera pas de progrès qualitatif au niveau des magistrats du parquet.

Alors qu'un avocat doit effectuer trois ans de stage pour être inscrit au tableau de l'Ordre, un stagiaire judiciaire pourra déjà être nommé « avocat de la collectivité » après 18 mois!

On abaisse également le seuil d'accès à la magistrature assise: le magistrat du parquet ne devra plus attendre neuf ans, mais pourra déjà poser sa candidature à la fonction de juge après 5 ans.

M. Verwilghen estime qu'il est vain de modifier les conditions d'accès.

Le recul tient davantage aux mauvaises conditions de travail régnant dans certains parquets ainsi qu'à des problèmes d'organisation. Les substituts ne passent pas seulement à la magistrature assise, ils tentent également de se faire détacher temporairement ailleurs.

Il a souvent été dit, au sein de la Commission, que le premier président devrait être le manager du tribunal: il en va de même pour les parquets, où les procureurs devraient remplir les fonctions de manager.

M. Verwilghen souligne que cette réflexion ne peut avoir lieu dans la précipitation. Les problèmes qui se posent dans la magistrature sont bien plus fondamentaux et sont dus à une pénurie de magistrats de qualité. Certaines mesures positives ont déjà été prises en vue de dépolitiser la magistrature.

Un collège de recrutement a été constitué, mais il a mis au point des examens qui ne tiennent pas suffisamment compte de la réalité.

L'examen est à présent organisé plus souvent, vu le manque de lauréats. Cette procédure de recrutement n'a malheureusement pas favorisé la dépolitisation. La procédure qui est engagée devant la Cour d'arbitrage montre au contraire que l'on procède toujours à des nominations politiques (de juges suppléants).

De heer Verwilghen betreurt dat de voorstellen van de VLD over de oprichting van een Hoge Raad voor de Magistratuur nog niet in teksten werd geconcretiseerd en dat ze dus niet aan de commissie ter bespreking kunnen voorgelegd worden. Dat zou de mogelijkheid geboden hebben om het debat ten gronde te voeren.

*
* *

De heer Duquesne beaamt ten volle de analyse van de heer Verwilghen. De improvisatie van de laatste jaren is tekenend.

Steeds moesten achterpoortjes geopend worden om politieke benoemingen verder mogelijk te maken. Dit lid meent echter dat men de noodkreet van de procureurs-generaal au sérieux moet nemen en het voorliggende ontwerp dus niet resoluut kan afwijzen.

*
* *

Mevrouw de T'Serclaes beaamt dat het voorliggende wetsontwerp dringende problemen betreft.

De parketten kampen met een ernstig personeelstekort omdat kandidaat-magistraten zich meer aangetrokken voelen tot de zetel. Ook schort er heel wat aan het management bij de parketten. Daar moet wat aan gedaan worden.

Het lid verwijst naar de « managementscellen » in Frankrijk. Tevens moeten inspanningen gedaan worden om de in verhouding zwaardere prestaties bij de parketten te compenseren.

Mevrouw de T'Serclaes vraagt aan de minister om de cijfers van het « personeelsdeficit » bij de parketten ter beschikking te stellen. Het lid vraagt eveneens een analyse van het profiel van de kandidaten voor beide examens.

*
* *

Voor de heer *Coveliers* moet in deze discussie de opdracht van het openbaar ministerie centraal staan. Het openbaar ministerie stelt zichzelf te weinig in vraag (de spreker verwijst naar het colloquium dat het openbaar ministerie heeft gehouden op 7 en 8 oktober jongstleden en waar weinig kritische sprekers aan bod kwamen).

Het huidige vervolgingsbeleid beantwoordt onvoldoende aan het vernieuwde opsporingsbeleid dat ondermeer met het oog op de bestrijding van de georganiseerde misdaad wordt opgezet.

De heer *Coveliers* meent dat de frustratie van jonge parketmagistraten niet alleen te maken heeft met de werkoverlast of met een te lage wedde maar

M. Verwilghen déplore que les propositions du VLD concernant le Conseil supérieur de la magistrature n'aient pas encore été coulées dans des textes et qu'elles ne puissent dès lors être soumises à l'examen de la Commission, ce qui aurait permis de mener un débat de fond.

*
* *

M. Duquesne souscrit pleinement à l'analyse de M. Verwilghen. L'improvisation de ces dernières années est caractéristique.

On a sans cesse recouru à des artifices pour permettre des nominations politiques. Le membre estime cependant qu'il faut prendre au sérieux le cri d'alarme lancé par les procureurs généraux et qu'il ne faut donc pas rejeter catégoriquement le projet à l'examen.

*
* *

Mme de T'Serclaes estime également que le projet à l'examen a pour objectif de résoudre des problèmes urgents.

Les parquets sont confrontés à un sérieux manque de personnel, étant donné que les candidats magistrats se sentent plus attirés par une carrière au siège. D'importants problèmes de gestion se posent également au sein des parquets. Il faut y remédier.

Le membre évoque, à cet égard, les « cellules de management » qui existent en France. Il faudra également s'efforcer de compenser le fait que les tâches des parquets sont proportionnellement plus ardues.

Mme de T'Serclaes demande au ministre de communiquer les chiffres relatifs au « déficit en personnel » enregistré au sein des parquets. Elle demande également que l'on procède à une analyse du profil des candidats aux deux examens.

*
* *

M. Coveliers estime que la mission du ministère public doit être au centre de ce débat. Le ministère public ne se remet pas suffisamment en question (l'intervenant renvoie au colloque organisé les 7 et 8 octobre derniers par le ministère public et au cours duquel la plupart des intervenants se sont montrés peu critiques).

La politique actuelle en matière de poursuites n'est plus suffisamment en phase avec la nouvelle politique qui est mise en œuvre au niveau des recherches, notamment en vue de lutter contre le crime organisé.

M. *Coveliers* pense que la frustration des jeunes magistrats du parquet résulte moins d'une surcharge de travail ou de la modicité du traitement que d'un

vooral met een gebrek aan omkadering en een slechte organisatie.

Er loopt iets mank in de structuur en de hiërarchische lijn van het openbaar ministerie.

In grotere parketten verzamelen de procureurs-generaal vaak een groepje van « getrouwen » rond zich. Alle informatie wordt door deze kleine groep, die het voor het zeggen heeft, gefilterd.

Die situatie geeft een gevoel van onmacht en rechteloosheid bij de andere substituten.

Bovendien worden op een parket een aantal taken vervuld die niets met het vervolgingswerk vandoen hebben. Die taken zouden moeten afgestoten worden.

Steeds meer personeel aan de parketten toewijzen, zonder dat zulks gepaard gaat met een goede functie-analyse is pure symptoombestrijding en haalt niets uit. Integendeel, het werkt demotiverend.

Het lid pleit voor een grondige aanpak, vertrekkende van een statuut voor het openbaar ministerie, zoniet worden de problemen van het openbaar ministerie nooit opgelost.

De voorliggende tekst wordt door hem dan ook als onaanvaardbaar afgedaan.

*
* *

De heer Vandeurzen stelt met tevredenheid vast dat de tekst van zijn wetsvoorstel over de plaatsvervangende magistraten, geïntegreerd werd in het voorliggende ontwerp. Het lid treedt de collega's bij die aandacht vragen voor een beter management bij de parketten.

*
* *

De rapporteur sluit zich bij de laatste opmerking aan. De structuur van het openbaar ministerie is onaangepast en onaantrekkelijk. De bedoelingen van het onderhavige ontwerp zijn goed, maar de discussie over de structuur van het openbaar ministerie kan niet blijvend uitgesteld worden.

De rapporteur heeft kennis genomen van het overzicht van de vacatures bij de parketten, dat door de minister ter beschikking werd gesteld op verzoek van Mevrouw de T'Serclaes (bijlage 1).

Dat er op de grote parketten veel vacatures zijn is nog enigszins normaal, dat er op een klein parket als Dendermonde liefst zeven betrekkingen openstaan is minder begrijpelijk.

Het zou nuttig kunnen zijn om dit specifieke geval door te lichten. Misschien zou deze studie een aantal misverstanden en structurele problemen kunnen blootleggen.

De heer Verwilghen treedt dit voorstel bij.

manque d'encadrement et d'une mauvaise organisation.

C'est dans la structure et la hiérarchie du ministère public que le bât blesse.

Dans certains parquets plus importants, les procureurs généraux s'entourent de quelques « fidèles », qui filtrent toutes les informations et ont tout à dire.

Cette situation crée un sentiment d'impuissance et d'injustice chez les autres substituts.

En outre, au sein d'un parquet, on effectue un certain nombre de tâches étrangères aux poursuites. Il faudrait décharger les parquets de ces tâches.

Gonfler sans cesse les effectifs des parquets sans que cela aille de pair avec une bonne analyse de la fonction qui leur est assignée, n'est qu'un emplâtre sur une jambe de bois et est source de démotivation au sein du personnel.

Le membre plaide en faveur d'une réforme fondamentale dans le cadre de laquelle le ministère public recevrait un nouveau statut, faute de quoi les problèmes qui se posent à ce niveau ne seront jamais résolus.

Il considère dès lors le texte à l'examen comme inacceptable.

*
* *

M. Vandeurzen se réjouit que le texte de sa proposition de loi relative aux magistrats suppléants (Doc. n° 1349) ait été intégrée dans le projet à l'examen. Le membre se rallie, par ailleurs, aux collègues qui demandent que l'attention se porte sur une meilleure gestion des parquets.

*
* *

Le rapporteur s'inscrit dans la même optique. La structure du ministère public est inadéquate et peu attrayante. La philosophie du projet à l'examen est bonne, mais le débat sur la structure du ministère public ne pourra être perpétuellement éludé.

Le rapporteur a pris connaissance de l'aperçu des vacances dans les parquets, qui a été fourni par le ministre à la demande de Mme de T'Serclaes (annexe 1).

S'il est relativement normal qu'il y ait de nombreuses vacances dans les parquets importants, il est cependant moins compréhensible qu'il n'y en ait pas moins de sept dans un petit parquet tel que celui de Termonde.

Il pourrait s'avérer utile d'étudier ce cas spécifique. Cette étude permettrait peut-être de mettre au jour une série de malentendus et de problèmes structurels.

M. Verwilghen se rallie à cette proposition.

B. ANTWOORDEN VAN DE MINISTER

1. Algemeen

De minister verwijst naar het colloquium over een « eigentijds openbaar ministerie » (un ministère public pour son temps) dat op 7 en 8 oktober 1994 gehouden werd op het Paleis van Justitie te Brussel. Het verslagboek van dit colloquium werd aan alle leden van de commissie bezorgd. Deze teksten zullen als basis dienen voor een meer fundamentele discussie over opdracht, structuur en organisatie van het openbaar ministerie.

Het voorliggende ontwerp is echter zeer beperkt van opzet.

Ondertussen bereidt de regering tevens een wetsontwerp voor dat de pecuniaire toestand van de magistraten, en in het bijzonder van de magistraten van het openbaar ministerie, zal verbeteren. Laatstgenoemden zullen onder meer beter vergoed worden voor nacht- en weekendwerk.

Dat ontwerp is voor advies bij de Raad van State.

In antwoord op de interventies van enkele leden verklaart de minister tevens voorstander te zijn van een aanpassing van de weddeschalen van de magistraten van eerste aanleg in de zin dat de zogenaamde « loonspanning » tussen de weddeschalen van de magistraten in eerste aanleg en van de magistraten in beroep, zou verminderen. De rechters zullen dan niet meer uitsluitend om financiële redenen postuleren voor een betrekking bij het hof van beroep.

2. Situatie in Dendermonde

Op 11 oktober 1994 waren er in Dendermonde 7 vacatures bij het openbaar ministerie.

De minister merkt in dit verband op dat niet al deze openstaande betrekkingen het gevolg zijn van het vertrek van magistraten : 5 van de 7 vacatures zijn nieuwe betrekkingen ingevolge de uitbreiding van de personeelsformatie (wet van 21 juli 1994 op de politierechtbanken). Nog in verband met de cijfers van bijlage I (toestand op 11 november 1994) vermeldt de minister dat het aantal te benoemen kandidaten niet overeenstemt met het aantal kandidaten voor de verschillende betrekkingen (cijfers in de linker kolom) aangezien dezelfde kandidaten meestal voor meerdere betrekkingen postuleren.

3. Overgangsbepalingen

Aan de heer Duquesne antwoordt de minister dat de wet onmiddellijk van toepassing is.

Kandidaten voor een benoeming moeten pas op het ogenblik van de benoeming in de voorwaarden zijn, dus niet op het ogenblik van de openverklaring van de betrekking. Het is echter niet mogelijk om buiten de voorziene termijn van twee maanden nog

B. REPONSES DU MINISTRE

1. Généralités

Le ministre renvoie au colloque sur « un ministère public pour son temps », qui s'est tenu les 7 et 8 octobre 1994 au Palais de Justice de Bruxelles. Le compte rendu de ce colloque a été transmis à tous les membres de la commission. Ces textes serviront de base à un débat plus fondamental sur les missions, la structure et l'organisation du ministère public.

Le projet à l'examen est toutefois très limité dans sa conception.

Le gouvernement élabore toutefois actuellement un autre projet de loi qui améliorera le statut pecuniaire des magistrats, et en particulier des magistrats du ministère public, lesquels seront notamment mieux rémunérés pour les prestations de nuit et de week-end.

Ce projet est actuellement soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Réagissant aux interventions de certains membres, le ministre se déclare également partisan d'une adaptation des barèmes des magistrats de première instance, en vue de réduire la « tension salariale » entre les barèmes des magistrats siégeant en première instance et ceux des magistrats siégeant en appel, de manière à ce que les juges ne sollicitent plus d'emploi à la cour d'appel exclusivement pour des raisons financières.

2. Situation à Termonde

Au 11 octobre 1994, il y avait 7 postes vacants au ministère public à Termonde.

Le ministre fait observer à cet égard que ces postes ne sont pas tous devenus vacants à la suite du départ de magistrats, mais que 5 des 7 vacances résultent d'une extension de cadre (loi du 21 juillet 1994 sur les tribunaux de police). Toujours à propos des chiffres de l'annexe I (situation au 11 novembre 1994), le ministre précise que le nombre de candidats à nommer ne correspond pas au nombre de candidats aux différents postes (chiffres de la colonne de gauche), du fait que les candidats posent généralement leur candidature à plusieurs postes.

3. Dispositions transitoires

Le ministre répond à M. Duquesne que la loi est applicable immédiatement.

Les candidats à une nomination ne doivent satisfaire aux conditions qu'au moment de la nomination, et non au moment où le poste est déclaré vacant. Il est toutefois impossible de postuler un emploi au-delà du délai prévu de deux mois. Ce délai est fixé par

te postuleren voor een betrekking. Die termijn werd vastgelegd in de wet van 18 juli 1991 en daar kan dus niet van afgeweken worden.

De minister besluit dat de kandidaten die 18 maanden stage gedaan hebben onder het oude systeem in aanmerking kunnen komen voor een benoeming bij het parket.

De heer Duquesne herhaalt dat er een onderscheid is tussen de stage onder het oude en onder het nieuwe regime. Hij wenst precies te weten hoe de omschakeling zou gebeuren.

III. — WERVINGSCOLLEGE

De voorzitter van de commissie ontving op 7 november 1994 een brief van het wervingscollege der magistraten waarin aangekondigd werd dat het college fundamentele opmerkingen had bij het wetsontwerp.

Ondervraagd over de aard van deze bezwaren, antwoordde *de minister* aan de commissie dat hij door het college *niet* was ingelicht over eventuele kritiek of problemen.

De minister wees echter op het hoogdringende karakter van de personeelsproblemen van het openbaar ministerie. Verder uitstel van deze wet zou de werking van sommige parketten ernstig kunnen belemmeren.

Aangezien de bespreking reeds ver gevorderd was besliste de commissie niet in te gaan op het verzoek van het college om gehoord te worden. Wel werd gevraagd aan het college om dringend een schriftelijk advies aan de commissie te bezorgen.

Het advies van 9 november 1994 wordt in bijlage van dit verslag opgenomen (bijlage II).

De heer Duquesne betreurt dat men niet is ingegaan op het aanbod van de voorzitter van het college om te worden gehoord.

IV. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikelen 1 tot 7

Deze artikelen geven geen aanleiding tot bespreking.

Art. 8

De heer Duquesne stelt de verdeling van de betrekkingen (2/3 voor gerechtelijke stagiairs en 1/3 voor houders van een brevet van beroepsbekwaamheid) in vraag. De recrutingsproblemen nopen volgens hem tot een herziening van die quota's.

De minister antwoordt dat voormelde quota's het resultaat zijn van lange discussies in de Senaat, ten tijde van de bespreking van de wet van 18 juli 1991.

la loi du 18 juillet 1991 et il n'est donc pas possible d'y déroger.

Le ministre conclut en précisant que les candidats qui ont effectué un stage de 18 mois sous l'ancien régime peuvent entrer en ligne de compte pour une nomination au parquet.

M. Duquesne répète qu'il existe une différence entre le stage prévu par l'ancien régime et celui prévu par le nouveau régime. Il demande comment se fera exactement la transition entre les deux régimes.

III. — LE COLLEGE DE RECRUTEMENT

Le président de la commission a reçu, le 7 novembre 1994, une lettre du Collège de recrutement des magistrats lui signalant que celui-ci avait des observations fondamentales à formuler au sujet du projet de loi.

Interrogé quant à la nature de ces objections, *le ministre* a répondu que le collège *ne* l'avait *pas* informé d'éventuels problèmes ou critiques.

Le ministre a estimé, en revanche, que la commission devait prendre conscience de l'urgence des problèmes qui se posent quant au personnel du ministère public. Un nouveau report de la loi en projet pourrait entraver gravement le fonctionnement de certains parquets.

Eu égard à l'état avancé de la discussion, la commission a décidé de ne pas accéder à la demande du collège d'être entendu. Celui-ci a néanmoins été prié de faire parvenir d'urgence un avis écrit à la commission.

L'avis du 9 novembre 1994 est annexé au présent rapport (annexe II).

M. Duquesne a regretté qu'on n'ait pas décidé d'entendre le président du Collège comme il l'avait offert.

IV. — DISCUSSION DES ARTICLES

Articles 1^{er} à 7

Ces articles ne donnent pas lieu à discussion.

Art. 8

M. Duquesne remet en question la répartition des emplois (deux tiers pour les stagiaires judiciaires et un tiers pour les titulaires d'un brevet d'aptitude professionnelle). Il estime qu'en égard aux problèmes de recrutement, une révision de ces quotas s'impose.

Le ministre fait observer que les quotas précités sont le résultat de longues discussions qui ont eu lieu au Sénat lors de l'examen de la loi du 18 juillet 1991.

Hijzelf is evenmin voorstander van de opgelegde vaste verdeling, temeer daar de gerechtelijke stagiairs pas vier jaar na de oproep aan de kandidaten effectief aan de slag kunnen. Het is moeilijk om personeelsbehoeften zo lang op voorhand te voorzien.

De Senaat is echter niet bereid om de wet op dit punt te wijzigen.

Art. 9

Dit artikel geeft geen aanleiding tot bespreking.

Art. 10

De heer Coveliers is ervan overtuigd dat de sterk gehiërarchiseerde structuren van het openbaar ministerie inhoudelijk geïnteresseerde kandidaten afstoot. Die structuur stemt niet meer overeen met hun moderne taak.

Bovendien voorspelt het lid dat het gebrek aan professionalisme van de vervolgingsdiensten zal leiden tot conflicten met de opsporingsdiensten die veel adequater georganiseerd zijn. Als het openbaar ministerie wil overleven en zijn maatschappelijke functie blijven waarnemen, zal een totaal andere organisatie dringend in overweging moeten genomen worden.

De heer Duquesne wees tijdens de algemene bespreking reeds op de onlogische wijze waarop de verschillende periodes van de stage elkaar opvolgen.

Bovendien vreest de spreker dat de stagiair die in de elfde maand voor een bepaalde buitendienst kiest, daar in de twaalfde maand nog niet aan de slag kan. De aanvraag moet immers door de administratie kunnen verwerkt worden.

De minister meent dat de concrete organisatie van de stage in een externe dienst op administratief vlak snel kan afgewerkt worden. Sedert de toepassing van de wet van juli 1991 werden op dit punt geen moeilijkheden signaleerd.

Hij wil de stagiairs zo lang mogelijk de tijd geven om hun voorkeur voor een bepaalde dienst of instelling te bepalen.

Om een zekere parallel te behouden met de « lange stage », wordt ook in de stage van 18 maanden het praktijkgedeelte tussen twee periodes van gerechtelijk werk in geplaatst. Het leek trouwens aangewezen om de stage te beëindigen met gerechtelijk werk omdat de stagiair dan de mogelijkheid zou hebben om de ervaring, opgedaan tijdens het werk in de buitendienst, toe te passen.

De minister is het met de heer Coveliers eens dat de structuur van het openbaar ministerie verouderd is.

De hiërarchie werd georganiseerd vanuit het principe van de ondeelbaarheid van het openbaar ministerie en heeft tot doel de eenheid van het vervolgings-

Personnellement, il n'est pas non plus favorable à une répartition fixe imposée, d'autant que les stagiaires judiciaires ne peuvent réellement commencer à travailler que quatre ans après l'appel aux candidats. Il est difficile de prévoir les besoins en personnel aussi longtemps à l'avance.

Le Sénat n'est toutefois pas disposé à modifier la loi sur ce point.

Art. 9

Cet article ne donne lieu à aucune observation.

Art. 10

M. Coveliers est convaincu que certains candidats intéressés par la nature de la fonction se laissent décourager par la forte hiérarchisation du ministère public. Cette structure n'est plus adaptée aux exigences actuelles de leur fonction.

En outre, ce membre prévoit que le manque de professionnalisme des services chargés des poursuites provoquera des conflits avec les services chargés des recherches, dont le fonctionnement est nettement mieux organisé. S'il veut survivre et continuer à remplir sa fonction sociale, le ministère public devra songer à revoir entièrement son organisation sans tarder.

Lors de la discussion générale, *M. Duquesne* avait déjà attiré l'attention sur la succession illogique des différentes étapes du stage.

L'intervenant craint, par ailleurs, que le stagiaire qui opte pour un service extérieur au cours du onzième mois de stage ne puisse pas encore s'atteler à la tâche au cours du douzième mois, la demande devant également pouvoir être traitée par l'administration.

Le ministre estime que l'organisation concrète du stage dans un service extérieur peut être rapidement menée à bien sur le plan administratif. Aucun problème n'a été signalé à cet égard depuis l'entrée en vigueur de la loi de juillet 1991.

Il souhaite que les stagiaires disposent du plus de temps possible pour manifester leur préférence pour un service ou organisme déterminé.

Afin de maintenir un certain parallélisme avec le « stage de longue durée », le volet pratique prévu dans le cadre du stage de 18 mois a également été intercalé entre deux périodes de travail judiciaire. Il a du reste paru opportun de terminer le stage par un travail judiciaire, afin de permettre au stagiaire de mettre en pratique l'expérience acquise grâce à son travail au sein du service externe.

Le ministre partage l'avis de M. Coveliers selon lequel la structure du ministère public est obsolète.

Basée sur le principe de l'indivisibilité du ministère public, la hiérarchie vise à assurer l'unité de la politique en matière de poursuites. Elle perd tout son

beleid te verzekeren. Zij heeft geen enkele zin als de parketten daar niet in slagen.

De heer Duquesne heeft vier opmerkingen :

1. de problematiek van de bezoldigingen moet opnieuw worden bekeken; er moet meer bepaald een vergelijking worden gemaakt tussen de zittende magistratuur en de parketmagistratuur, rekening houdend met de bijzondere taken van deze laatste. Daarbij moet ook een vergelijking worden gemaakt tussen de toestand bij de gewone rechtbanken en die bij de hoven van beroep. Bovendien mogen ook de werkdruk en de eisen die de loopbaan stelt niet uit het oog worden verloren;

2. meer dan met de leeftijd moet bij een benoeming in de hoven van beroep rekening worden gehouden met de ervaring en met de bewezen beroepskennis;

3. binnen de hiërarchie is het niet de rol van het parket om voor elk dossier op te treden zodra er beroep wordt aangetekend. Het parket behandelt het beroep rechtstreeks. Het zou evenwel een belangrijker rol moeten spelen als juridisch adviseur van de parketten van de rechtbanken van eerste aanleg en toezien op de eenheid van rechtspraak door middel van circulaires alsmede op een effectief strafrechtelijk beleid;

4. hij is voorstander van de oprichting van een onafhankelijke Hoge Raad voor de Magistratuur, die een interne politie moet worden voor de parketten en voor de zittende rechters, bij wie een tussenkomst van de korpschefs vaak onvoldoende blijkt te zijn.

Volgens de minister moet ook de hiërarchische verhouding tussen de parketten en de parketten-generaal in vraag worden gesteld. Hij is van oordeel dat de parketten-generaal te streng controlerend optreden.

De minister ziet meer in een adviserende en ondersteunende houding vanwege de parketten-generaal dan in de drukkende hiërarchische verhouding die momenteel overheerst.

De heer Coveliers voegt hieraan toe dat gestreefd moet worden naar een functionele hiërarchie.

Een betere dynamiek en werkverdeling kan volgens hem verkregen worden door het tijdelijk maken van de hoogste mandaten in de gerechtelijke hiërarchie.

De minister treedt deze zienswijze bij.

Hij past het principe van de tijdelijke mandaten reeds toe voor de Dienst Strafrechtelijk beleid en voor de Staatsveiligheid.

Art. 11

Dit artikel geeft geen aanleiding tot bespreking.

Art. 12

De heer Coveliers leest in dit artikel dat het ambt van gerechtelijk stagiair onverenigbaar is met iedere

sens si les parquets ne parviennent pas à réaliser cette unité.

M. Duquesne formule quatre observations :

1. il faut réexaminer la problématique des traitements notamment par comparaison entre les magistrats du siège et ceux du parquet compte tenu des charges particulières de ces derniers mais aussi en comparant la situation du niveau d'instance et du niveau d'appel, en conciliant les exigences d'une carrière mais également les charges de travail;

2. l'âge de nomination en degré d'appel qui doit être la reconnaissance de l'expérience et de la qualité professionnelle avérée;

3. le rôle du parquet en tant que hiérarchie qui n'est pas d'intervenir systématiquement dans tous les dossiers lorsqu'il y a appel, il le traite directement mais par contre, il devrait jouer un rôle plus important de conseil juridique pour les parquets d'instance et veiller à l'unité de la jurisprudence par des circulaires et à une véritable politique criminelle;

4. il se déclare partisan de la création d'un Conseil supérieur de la magistrature, à l'indépendance assurée, chargé de la police interne des parquets mais également des juges assis, pour lesquels l'intervention des chefs de corps paraît souvent insuffisante.

Le ministre estime qu'il convient également de remettre en cause la hiérarchie existant entre les parquets et les parquets généraux. Le contrôle exercé par les parquets généraux est à ses yeux trop strict.

Le ministre considère qu'il serait bien plus utile que les parquets généraux jouent un rôle de conseil et de soutien plutôt que d'exercer une pression hiérarchique comme c'est le cas actuellement.

M. Coveliers ajoute qu'il faut s'efforcer de mettre sur pied une hiérarchie fonctionnelle.

Il estime que l'on pourrait améliorer la dynamique et la répartition du travail en transformant les mandats les plus élevés de la hiérarchie judiciaire en mandats temporaires.

Le ministre partage cette analyse.

Il applique déjà le principe des mandats temporaires pour le Service de la politique criminelle et pour la sûreté de l'Etat.

Art. 11

Cet article ne donne pas lieu à discussion.

Art. 12

M. Coveliers lit dans cet article que les fonctions de stagiaire judiciaire sont incompatibles avec toute

andere bezoldigde betrekking (artikel 259^{quater}, laatste lid).

Worden daar ook politieke mandaten (bijvoorbeeld gemeenteraadslid) mee bedoeld?

De minister antwoordt dat het woord betrekking in de ruime zin moet begrepen worden.

Het woord « fonction » uit de Franse tekst wordt in de volgende zin overigens door « ambt » vertaald. Misschien zou het woord « fonction » ook in de eerste zin als « ambt » moeten vertaald worden, dat zou de duidelijkheid van de tekst ten goede komen.

Mevrouw Stengers vraagt waarom alleen naar het eerste lid van artikel 294 Gerechtelijk Wetboek wordt verwezen.

De minister antwoordt dat de gerechtelijke stagiair geen magistraat is. Artikel 294 tweede lid heeft betrekking op de deelname van magistraten aan adviescomités en kan dus niet van toepassing zijn op de gerechtelijke stagiairs.

De voorzitter merkt op dat in het eerste lid van artikel 259^{quater}, § 5 verwezen wordt naar artikel 2 van het decreet van 20 juli 1831. Om legistische redenen moet de datum van deze verwijzing aangevuld worden met het opschrift van het decreet.

Artikelen 13 tot 16

Deze artikelen geven geen aanleiding tot bespreking.

Artikel 17

De heer Coveliers onderstreept dat heel wat plaatsvervangende rechters eervol ontslag gevraagd hebben om een mandaat op gemeentelijk of provinciaal vlak op te nemen.

De toelichting van senator Erdman wekt de indruk dat dit artikel in het bijzonder voor de parlementairen werd opgesteld (toelichting bij het wetsvoorstel, Stuk senaat n° 1168-1 (1993-1994/, blz. 7).

De minister beaamt dat het om politieke ambten in het algemeen gaat. In hoofdzaak worden mandaten op het gemeentelijk vlak bedoeld.

V. STEMMINGEN

De artikelen 1 tot 17 worden aangenomen met 9 tegen 2 stemmen en 3 onthoudingen.

Het gehele ontwerp wordt aangenomen met 9 tegen 2 stemmen en 3 onthoudingen.

Bijgevolg vervalt het toegevoegde wetsvoorstel.

De rapporteur,

R. LANDUYT

De voorzitter,

Y. YLIEFF

autre fonction rémunérée (article 259^{quater}, dernier alinéa).

Cette disposition vise-t-elle également les mandats politiques (par exemple, celui de conseiller communal)?

Le ministre répond que le terme « fonctions » doit être pris au sens le plus large.

Dans la phrase suivante, le mot « fonction » est d'ailleurs traduit par « ambt ». Il conviendrait peut-être de traduire également le mot « fonction » par « ambt » dans la première phrase; le texte y gagnerait en clarté.

Mme Stengers demande pourquoi il n'est renvoyé qu'au premier alinéa de l'article 294 du Code judiciaire.

Le ministre répond que le stagiaire judiciaire n'a pas la qualité de magistrat. Or, le deuxième alinéa de l'article 294 concerne la participation des magistrats à des comités consultatifs, de sorte qu'il ne peut s'appliquer aux stagiaires judiciaires.

Le président fait observer que le premier alinéa de l'article 259^{quater}, § 5, renvoie à l'article 2 du décret du 20 juillet 1831. Pour des raisons d'ordre légistique, la date de ce renvoi doit être complétée par l'intitulé du décret.

Articles 13 à 16

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation.

Art. 17

M. Coveliers fait observer que bon nombre de juges suppléants ont sollicité leur démission honorable pour exercer un mandat au niveau communal ou provincial.

Le commentaire du sénateur Erdman donne l'impression que cet article a été rédigé spécialement pour les parlementaires (Développements de la proposition de loi, Doc. Sénat n° 1168/1, 1993-1994, p. 7).

Le ministre confirme qu'il s'agit des fonctions politiques en général. La disposition vise essentiellement les mandats au niveau communal.

V. VOTES

Les articles 1^{er} à 17 sont adoptés par 8 voix contre 2 et 3 abstentions.

L'ensemble du projet est adopté par 9 voix contre 2 et 3 abstentions.

La proposition de loi jointe devient dès lors sans objet.

Le Rapporteur,

R. LANDUYT

Le Président,

Y. YLIEFF

ERRATUM

Art. 12

Paragraaf 5, eerste lid, dient te worden aangevuld met de woorden « betreffende de eed ».

ERRATUM

Art. 12

Il y a lieu de compléter le § 5, alinéa 1^{er}, par les mots « concernant le serment ».

BIJLAGE I

ANNEXE I

SITUATIE OP 11 NOVEMBER 1994

SITUATION AU 11 NOVEMBRE 1994

	Aantal VP — Nombre de PV	Belgisch Staatsblad — Moniteur belge	Aantal kandidaten — Nombre de candidats
1^e aanleg. — 1^{ère} instance :			
Antwerpen. — <i>Anvers</i>	9	21.07.94 (3) 02.08.94 (5) Fiscale. — <i>Fiscaux</i> 02.08.84	— — —
Mechelen. — <i>Malines</i>	2	21.07.94	1
Turnhout. — <i>Turnhout</i>	2	21.07.94 (1) 02.08.94 (1)	— —
Hasselt. — <i>Hasselt</i>	2	31.05.94 (1) 21.07.94 (1)	2 1
Tongeren. — <i>Tongres</i>	3	31.05.94 (1) 21.07.94 (2)	2 3
Brussel. — <i>Bruxelles</i>	9	11.03.94 (1) 31.05.94 (1) 21.07.94 (3) 09.08.94 (1) 25.08.94 (3)	1 1 — — —
Dendermonde. — <i>Termonde</i>	7	15.07.94 (1) 02.08.94 (1) 21.07.94 (5)	— — —
Gent. — <i>Gand</i>	2	21.07.94	2
Oudenaarde. — <i>Audenarde</i>	1	21.07.94	3
Brugge. — <i>Bruges</i>	3	07.05.94 (1) 21.07.94 (2)	— 1
Kortrijk. — <i>Courtrai</i>	3	05.04.94 (1) 26.05.94 (1) 21.07.94 (1)	1 — —
Veurne. — <i>Furnes</i>	1	26.05.94	—
Luik. — <i>Liège</i>	5	21.07.94 (4) 25.08.94 (1)	1 —
Verviers. — <i>Verviers</i>	1	21.07.94	3
Aarlen. — <i>Arlon</i>	1	21.07.94	1
Dinant. — <i>Dinant</i>	2	21.07.94	4
Charleroi. — <i>Charleroi</i>	3	21.07.94 (2) 09.08.94 (1)	4 2
Bergen. — <i>Mons</i>	3	13.07.94 (1) 21.07.94 (1) Fiscale. — <i>Fiscaux</i> 02.08.84 (1)	1 — —
Doornik. — <i>Tournai</i>	1	21.07.94	—
Totaal. — Total	60		
Arbeid. — Travail :			
Antwerpen. — <i>Anvers</i>	3	18.02.94 (1) 28.04.94 (1) 31.05.94 (1)	3 3 3
Turnhout. — <i>Turnhout</i>	1	31.05.94	4
Brussel. — <i>Bruxelles</i>	3	04.12.93 (1) 02.08.94 (1) 25.08.94 (1)	3 1 —
Dendermonde. — <i>Termonde</i>	1	28.04.94	3
Charleroi. — <i>Charleroi</i>	1	26.08.94	—
Bergen. — <i>Mons</i>	1	21.06.94	—
Doornik. — <i>Tournai</i>	1	21.06.94	—
Totaal. — Total	11		

	Aantal VP — <i>Nombre de PV</i>	Belgisch Staatsblad — <i>Moniteur belge</i>	Aantal kandidaten — <i>Nombre de candidats</i>
Hoven van beroep - toegevoegde substituten. — <i>Cours d'appel - substituts de complément :</i>			
Antwerpen. — <i>Anvers</i>	1	02.08.94	—
Brussel. — <i>Bruxelles</i>	1	20.04.94	—
Gent. — <i>Gand</i>	3	02.08.94	—
Totaal. — <i>Total</i>	5		
Dus. — <i>Donc</i>	76		

BIJLAGE II

Synthese van het advies van het wervingscollege der magistraten

*
* *

Het gebrek aan kandidaten voor het ambt van substituit bij bepaalde parketten is een nijpend probleem waarvoor een oplossing moet worden gevonden. Die toestand was de aanleiding van het wetsontwerp.

Nu blijkt evenwel dat bij de uitvoering van de voorgestelde oplossingen ernstige inbreuken zouden worden gemaakt op de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de voorschriften van het Gerechtelijk Wetboek die betrekking hebben op de opleiding en de werving van magistraten en dat de oplossingen bovendien niet afdoende zijn om een einde te maken aan voornoemde toestand.

1. Het wetsontwerp doet in aanzienlijke mate afbreuk aan het ambt van magistraat van het openbaar ministerie.

Een gerecht van hoge kwaliteit vereist niet alleen een identieke werving voor alle gerechtelijke ambten, maar ook en vooral een identieke aanvangsopleiding voor alle magistraten.

In zijn advies over de theoretische opleiding van de gerechtelijke stagiairs, overgezonden aan de minister van Justitie op 11 maart 1993, heeft het wervingscollege de doelstellingen van een dergelijke opleiding verwoord. De magistraat moet de nodige elementen aangereikt krijgen voor de uitoefening van ambten die zeer divers kunnen zijn en tijdens zijn loopbaan kunnen variëren. De opleiding moet bijdragen tot de geleidelijke opbouw van een beroepsidentiteit, waarvoor ook de stagiair zelf zich moet inzetten. Uit dat oogpunt moet bij de opleiding worden gewerkt aan de uitdieping van de kennis, aan het bevattingsvermogen en de zin voor analyse, waardoor zowel de technische bekwaamheid van de toekomstige magistraat als zijn belangstelling voor de verschillende aspecten van het sociale leven worden ontwikkeld.

Het College heeft dan ook een specifiek lesprogramma ontworpen volgens dynamische pedagogische methodes die aan het gerechtelijk ambt zijn aangepast. De toekomstige magistraat zal ook beter worden ingelicht over zijn toekomstige werkmilieu en over de algemene sociale en economische context waarin hij zijn taak zal vervullen. Dat houdt in dat hij vertrouwd moet worden gemaakt met de drugsproblematiek, de victimologie, de armoede, het migratievraagstuk, het gevangenis milieu, de betrekkingen tussen justitie en media, enzovoort.

Er kan niet genoeg de klemtoon op worden gelegd dat de toekomstige magistraat over de nodige intellectuele bagage moeten kunnen beschikken om in deze, in volle ontwikkeling zijnde complexe samenleving bij te kunnen dragen tot een kwaliteitsrechtspraak. Dat is alleen mogelijk wanneer de magistraat tijdens zijn opleiding wordt voorbereid op een hoge beroepskwalificatie en een grondige kennis verwerft van de samenleving waarin hij leeft. Alleen de drie jaar durende theoretische en praktische opleiding die werd ingevoerd bij de wet van 18 juli 1991, kon aan deze eisen voldoen.

De minister van Justitie heeft dat zeer goed begrepen, aangezien hij het advies van het Wervingscollege heeft goedgekeurd en de uitvoering ervan heeft gelast.

ANNEXE II

Synthèse de l'avis du Collège de recrutement des magistrats

*
* *

L'insuffisance de candidats à des fonctions de substitut dans certains parquets est un problème préoccupant, auquel il importe de trouver remède. Cette situation est à l'origine du projet de loi en question.

Toutefois, il apparaît que les remèdes proposés comportent de graves entorses à la loi du 18 juillet 1991 relative à la formation et au recrutement des magistrats et qu'en outre ils ne sont pas adéquats pour mettre un terme à la situation évoquée plus haut.

1. Le projet de loi est de nature à déprécier considérablement la fonction de magistrat du ministère public.

Une justice de qualité commande non seulement un recrutement égal pour toutes les fonctions judiciaires mais encore et surtout une formation initiale identique pour tous les magistrats.

Dans son avis sur la formation théorique des stagiaires judiciaires transmis au Ministre de la Justice le 11 mars 1993, le Collège de recrutement a défini en ces termes les objectifs d'une telle formation : « il faut fournir au magistrat les éléments nécessaires à l'exercice de fonctions qui peuvent être multiples et qui peuvent varier pendant sa carrière. Elle doit contribuer à la construction progressive d'une identité professionnelle, ce qui nécessite aussi une démarche personnelle du stagiaire. Dans cette perspective, la formation doit être une œuvre d'approfondissement, d'ouverture et d'analyse qui développe tant les compétences techniques du futur magistrat que son attention aux divers aspects de la vie sociale.

Le Collège a, dès lors, défini un programme spécifique de cours conçus selon des méthodes pédagogiques dynamiques adaptées à la fonction judiciaire. De même, il a été prévu de mieux faire connaître au futur magistrat à la fois le milieu dans lequel il sera appelé à évoluer et le contexte social et économique général dans lequel il exercera sa mission, ce qui implique une initiation à des problématiques telles que celles de la drogue, de la victimologie, de la pauvreté, de l'immigration, de l'environnement, du milieu carcéral, des rapports entre la justice et les médias, et cetera.

L'on ne saurait assez insister sur le fait que dans une société complexe et changeante, il faut donner au futur magistrat les moyens intellectuels d'une justice de qualité. Cela n'est possible que si sa formation le prépare à un haut niveau de qualification professionnelle et à une connaissance approfondie de la société dans laquelle il vit. La formation théorique et pratique de trois ans instituée par la loi du 18 juillet 1991 était seule de nature à satisfaire de telles exigences.

Le Ministre de la Justice l'a bien compris en approuvant l'avis donné par le Collège de recrutement et en ordonnant sa mise en œuvre.

Die inspanningen, die tot een kwaliteitsopleiding moeten leiden, zouden worden tenietgedaan indien de duur van de stage voor de substituten met de helft zou worden bekort.

België zou dan het enige land in de Europese Unie zijn waar de magistraten een beperkte opleiding genieten.

2. Het wetsontwerp is strijdig met de principes die aan de basis liggen van de wet van 18 juli 1991, meer bepaald op het stuk van de benoeming op basis van een bekwaamheidsexamen bestemd voor ervaren juristen (Zie hieromtrent de inleiding door de minister van Justitie — Stuk Kamer n° 1565/10 - zitting 1990-1991, blz. 20).

Een praktijkervaring van vijf jaar aan de balie (stage inbegrepen) beantwoordt uiteraard niet aan het criterium « ervaring » (die periode van vijf jaar kan trouwens tot vier jaar worden gereduceerd indien de kandidaat beschikt over een diploma van licentiaat in het sociaal recht of een gespecialiseerde opleiding in fiscaal recht heeft genoten).

3. Het ontwerp zal een omgekeerd effect hebben : het zal de jongeren die hun loopbaan bij het parket willen aanvangen van hun stage afleiden, aangezien de periodes om voor benoeming in aanmerking te komen op enkele maanden na dezelfde zullen zijn. Om aan het examen te kunnen deelnemen, moet men namelijk sinds een jaar bij de balie zijn ingeschreven. Er verloopt nog een jaar alvorens de stage kan worden aangevat (de tijd die nodig is om de examens te organiseren); de korte stage zou 18 maanden duren. Het zou dan ook bijzonder aantrekkelijk worden om via het examen voor beroepsbekwaamheid in de magistratuur te gaan.

Steeds meer mensen zullen via deze weg tot de magistratuur toetreden, te meer daar zij op die manier kunnen voorkomen dat zij niet voor vol worden aangezien, wat voor de « substituten van het korte type » onvermijdelijk het geval zal zijn.

Zo'n situatie zal er met name toe leiden dat er meer magistraten zullen komen via het examen inzake beroepsbekwaamheid, dus zonder een specifieke opleiding te hebben genoten die hen voorbereidt tot het uitoefenen van het ambt van rechter of substituut.

Het College is van oordeel dat de stage niet aantrekkelijker zal worden, zeker nu het aantal door de minister van Justitie opengestelde stagebetrekkingen (8 Franstalige en 12 Nederlandstalige... voor heel het land) volstrekt ontoereikend is.

4. Voor hen die desondanks voor de korte stage kiezen, kan het volgende worden gesteld :

a) zij zullen hun opleiding bijna uitsluitend en eenzijdig bij het parket en onder leiding van één stagemeester krijgen zodat, wanneer zij (na een periode van vijf jaar) voor een zetel kunnen kandideren, hen niet aangeleerd zal zijn hoe ze dat ambt, dat maar zelfstandigheid en een ander leerproces veronderstelt, moeten uitoefenen.

b) hun theoretische opleiding zal uiterst fragmentair zijn vermits het programma van de cursussen, zoals hierboven onder sub 1 vermeld, over een periode van drie jaar wordt gespreid.

5. Op het onlangs gehouden colloquium over het openbaar ministerie, georganiseerd onder de auspiciën van de minister van Justitie en de procureurs-generaal, onderstreepte professor De Nauw in zijn eindrapport dat het onbehagen van steeds meer parketmagistraten te wijten is enerzijds aan het ontbreken van een echt gestructureerd crimineel beleid voor het hele land, anderzijds aan de belabberde werkomstandigheden bij de parketten zelf. De door het wetsontwerp in het vooruitzicht gestelde maat-

Ces efforts tendant à une formation de qualité seraient anéantis si l'on réduisait de moitié la durée du stage pour les substituts.

La Belgique serait ainsi le seul pays de l'Union européenne où ces magistrats recevraient une formation réduite.

2. Le projet de loi heurte les principes qui sous-tendent la loi du 18 juillet 1991, notamment en ce que la voie de la nomination sur la base d'un examen d'aptitude s'adresse à des juristes confirmés et expérimentés (voir sur ce point l'exposé introductif du Ministre de la Justice — Doc. Chambre n° 1565/10 - session 1990-1991, page 20).

Il est évident qu'une pratique de cinq années de barreau stage compris (qui peut être ramené à quatre si le candidat possède un diplôme de licencié en droit social ou une formation spécialisée en droit fiscal, et même à trois s'il a réussi l'examen de connaissance de l'autre langue) ne correspond pas à ce critère d'expérience.

3. Le projet aura pour effet pervers de détourner de la voie du stage les jeunes qui veulent commencer leur carrière au parquet, puisqu'à quelques mois près, les conditions de durée pour être nommé seront les mêmes. En effet, pour pouvoir s'inscrire au concours, il faut être inscrit au barreau depuis un an, un an s'écoule encore avant de commencer le stage (durée de l'organisation des épreuves) et le stage court durerait 18 mois. L'entrée dans la magistrature par l'examen d'aptitude professionnelle présentera dès lors un attrait irrésistible.

Le choix de cette voie d'accès s'imposera d'autant plus que ceux qui l'auront suivie ne seront pas atteints par le discrédit qui s'attachera inmanquablement aux « substituts de type court ».

Une telle situation aura notamment pour conséquence d'accroître le nombre de magistrats qui entreront dans la carrière par l'examen d'aptitude professionnelle, c'est-à-dire sans avoir reçu une formation spécifique les préparant à l'exercice de la fonction de juge ou de substitut.

Le Collège est d'avis que le stage paraîtra d'autant moins attractif que le nombre de places de stagiaire récemment ouvert par Monsieur le Ministre de la Justice est dérisoire (8 places francophones et 12 places néerlandophones... pour l'ensemble du pays).

4. Quant à ceux qui choisiront néanmoins la voie du stage court :

a) leur formation s'acquerra presque uniquement et de façon unilatérale au parquet sous la direction d'un seul maître de stage, en manière telle que, lorsqu'ils n'auront pas appris à exercer cette autre fonction qui appelle une plus grande autonomie et un apprentissage différent.

b) leur formation théorique sera tout à fait fragmentaire puisque, comme indiqué plus haut sub. 1, les programmes de cours ont été conçus sur une période de trois ans.

5. Dans son rapport de synthèse présenté au récent colloque sur le ministère public, organisé sous les auspices du Ministre de la Justice et des procureurs généraux, le professeur De Nauw a souligné que l'insatisfaction d'un nombre croissant de magistrats du parquet était due, d'une part, à l'absence d'une véritable politique criminelle d'ensemble dans notre pays et, d'autre part, aux mauvaises conditions de travail au sein des parquets. Les mesures envisagées par le projet de loi ne seront pas de nature à

gelen zullen aan die toestand niets veranderen en zo dreigen die maatregelen geen enkele invloed te hebben op het gebrek aan aantrekkingskracht voor het parket.

Tot besluit is het College de mening toegedaan dat de toestand bij sommige parketten geen rechtvaardigingsgrond biedt voor het feit dat het wetsontwerp de vernieuwing en het evenwicht van de wet van 18 juli 1991 ernstig aantast.

modifier cette situation et risquent, partant, de n'avoir aucun effet sur le manque d'attraction pour le parquet.

En conclusion, il apparaît au Collège que la situation de certains parquets ne saurait justifier les graves entorses qu'apporte le projet de loi à l'esprit novateur et à l'équilibre de la loi du 18 juillet 1991.