

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

10 MARS 2004

Projet de loi portant intégration verticale du ministère public

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR M. **MAHOUX**

I. INTRODUCTION

Ce projet de loi relevant de la procédure bicamérale obligatoire a été déposé initialement à la Chambre des représentants en tant que projet de loi du gouvernement (doc. Chambre, n° 51-613/1).

Il a été adopté à l'unanimité par la Chambre des représentants le 4 mars 2004.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

10 MAART 2004

Wetsontwerp houdende verticale integra- tie van het openbaar ministerie

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **MAHOUX**

I. INLEIDING

Dit verplicht bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als een wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 51-613/1).

Het werd op 4 maart 2004 eenparig aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Composition de la commission/Samenstelling van de commissie :

A. Membres/Leden:

SP.A-SPIRIT	Staf Nimmegeers, Ludwig Vandenhove, Jan Van Duppen.
VLD	Pierre Chevalier, Hugo Coveliers, Luc Willems.
PS	Jean-François Istasse, Marie-José Laloy, Philippe Mahoux.
MR	Christine Defraigne, Nathalie de T' Serclaes, Alain Zenner.
CD&V	Stefaan De Clerck, Hugo Vandenberghe.
VLAAMS BLOK	Jurgen Ceder, Anke Van dermeersch.
CDH	Clotilde Nyssens.

B. Suppléants/Plaatsvervangers:

Jacinta De Roeck, Christel Geerts, Fatma Pehlivan, Myriam Vanlerberghe.
Jacques Germeaux, Jeannine Leduc, Stefaan Noreilde, Patrik Vankrunkelsven.
Sfia Bouarfa, Jean Cornil, Philippe Moureaux, Christiane Vienne.
Berni Collas, Alain Destexhe, Antoine Duquesne, François Roelants du Vivier.
Sabine de Bethune, Mia De Schampelaere, Erika Thijs.
Yves Buysse, Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire.
Christian Brotcorne, René Thissen.

Voir:

Documents du Sénat:

3-541 - 2003/2004:

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

N° 2: Amendements.

Zie:

Stukken van de Senaat:

3-541 - 2003/2004:

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

Nr. 2: Amendementen.

Il a été transmis au Sénat le 8 mars 2004.

La commission l'a examiné au cours de sa réunion du 10 mars 2004.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE LA MINISTRE DE LA JUSTICE

Le projet de loi à l'examen est une conséquence directe de la loi-cadre du 22 décembre 1998 portant intégration verticale du ministère public, du parquet fédéral et du Conseil des procureurs du Roi.

Auparavant, la loi du 21 juin 2001 instituant effectivement le parquet fédéral avait donné partiellement exécution à la loi de 1998.

Le présent projet de loi tente de donner vraiment corps à la notion «d'intégration verticale».

En décembre 2001 déjà, une tentative avait été faite, par le biais d'une initiative législative, pour donner une nouvelle dynamique au ministère public. La ministre renvoie à la proposition de loi déposée par M. Hugo Coveliers.

Les divers avis recueillis ont fait apparaître que cette proposition ne pouvait compter que sur un faible soutien des magistrats.

La portée du texte proposé est en revanche très grande. Un groupe de travail — appelé «Morlet» — composé de chefs de corps, de membres des parquets de première ligne et des parquets généraux, s'est penché sur les modalités d'un bon fonctionnement et d'une collaboration moderne et adéquate.

Le projet rejoint de manière pratiquement intégrale le point de vue du ministère public.

On ne peut nier que le ministère public en Belgique est structuré d'une manière strictement hiérarchique, voire bureaucratique. C'est le cas dans de nombreux pays. Il fonctionne dès lors selon cette logique d'organisation.

Même si cette forme d'organisation, pour différentes raisons, était défendable dans le passé, ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Il est évident que cette manière de travailler empêche clairement un fonctionnement performant.

Le projet souhaite donc apporter un changement en prévoyant, dans le cadre du Code judiciaire, des réglementations sur le traitement intégré de dossiers difficiles et volumineux et une redéfinition des relations hiérarchiques entre les parquets et les parquets

Het werd op 8 maart 2004 overgezonden aan de Senaat.

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 10 maart 2004.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE

Het wetsontwerp dat vandaag wordt besproken is een rechtstreeks gevolg van de kaderwet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de Raad van procureurs des Konings.

Eerder reeds werd, door de wet van 21 juni 2001 tengevolge waarvan het federaal parket daadwerkelijk werd opgericht, deels uitvoering gegeven aan de wet van 1998.

Met het voorliggende wetsontwerp wordt gepoogd werkelijk gestalte te geven aan het begrip «verticale integratie».

In december 2001, werd reeds een poging ondernomen om via een wetgevend initiatief, een hernieuwde dynamiek te geven aan het openbaar ministerie. De minister verwijst hier naar het wetsvoorstel ingediend door de heer Hugo Coveliers.

Het is bekend uit de diverse adviezen die werden ingewonnen dat dit voorstel op te weinig steun van de magistraten kon rekenen.

Het draagvlak van de voorgestelde tekst daarentegen is zeer groot; eerder boog een werkgroep bestaande uit korpschefs en leden van de eerstelijns-parketten en parketten-generaal, de zogenaamde werkgroep-Morlet, zich over de voorwaarden van een eigentijdse, adequate en moderne wijze van samenwerking en functioneren.

Het ontwerp sluit derhalve nagenoeg integraal aan bij de zienswijze en het standpunt van de staande magistratuur.

Het kan niet ontkend worden dat het openbaar ministerie in België strikt hiërarchisch, zelfs bureaucratisch is gestructureerd. Dit is trouwens ook zo in vele andere landen. De parketten functioneren dan ook volgens die organisatieloga.

Zelfs indien dit om diverse redenen in het verleden een verdedigbare organisatievorm betrof, dan is dat vandaag de dag niet meer het geval.

Het is duidelijk geworden dat deze manier van werken de doelmatigheid van het geheel in de weg staat.

Het ontwerp wenst dan ook hieraan tegemoet te komen door, binnen het kader van het Gerechtelijk Wetboek, regelingen vast te stellen voor de geïntegreerde behandeling van moeilijke en omvangrijke dossiers en door een hertekening van de gezagsrelatie

généraux avec une nouvelle répartition des tâches des uns et des autres.

Cela signifie, entre autres, que les membres des parquets et des parquets généraux pourront traiter sans aucun formalisme, ensemble et sur un pied d'égalité, certains dossiers lourds et complexes. Les magistrats de première ligne pourront sans problèmes exécuter les procédures au niveau d'appel, tandis que — élément tout aussi important — des mécanismes sont prévus aussi pour que les membres des parquets généraux puissent en faire autant devant le tribunal correctionnel, le juge de la jeunesse, etc. Il s'agit donc d'un mouvement qui va dans les deux sens.

Le système actuel des délégations est aussi dans une large mesure adapté.

Alors que ces délégations ne pouvaient donner lieu jusqu'à présent qu'à un mouvement vertical des membres des parquets et des parquets généraux dans leur propre ressort, il sera possible dorénavant d'avoir des mouvements croisés avec les membres des auditorats du travail et des auditorats généraux.

Le projet implique dès lors une reconnaissance plus qu'implicite de la contribution qui peut être apportée par ces derniers magistrats.

La ministre souligne à cet égard que le projet prévoit l'instauration d'un conseil des auditeurs du travail, en remplacement de la conférence actuelle. Cette création se fait à l'instar de celle du conseil des procureurs du Roi, dont l'efficacité est désormais bien connue.

En outre, un système est prévu permettant, sous certaines conditions, des délégations jusqu'en dehors des frontières du ressort.

Ces formes de mobilité apporteront incontestablement une grande contribution à une «organisation de la connaissance» dont la magistrature est un exemple frappant.

Pour atteindre cet objectif, l'adaptation d'une série de dispositions introduites en 1998 est proposée.

Le fil rouge de l'ensemble des textes est sans aucun doute l'envie d'une collaboration non-formalisée et d'un soutien à tous les niveaux du ministère public.

À ce sujet, il est important que dans le projet, on ait pu compter sur le soutien des parquets avec ou sans le «*know-how*» que l'on retrouve dans les réseaux d'expertise.

La ministre est consciente que cet ensemble de nouvelles réglementations légales ne portera ses fruits qu'avec la venue d'une nouvelle culture. Des lois seules n'ont jamais pu rendre une organisation autrement et meilleure, plus performante et plus efficace.

tussen de parketten en de parketten-generaal en de daaruit voortvloeiende taakstelling.

Dit betekent onder meer dat leden van de parketten en van de parketten-generaal, zonder enig formalisme, samen en op voet van gelijkheid welbepaalde zware en complexe dossiers zullen kunnen behandelen. De eerstelijnsmagistraten kunnen probleemloos de strafvordering uitvoeren op het beroepsniveau terwijl, toch zeer belangrijk, ook mechanismen voorzien worden opdat de leden van de parketten-generaal hetzelfde kunnen doen voor de correctionele rechtbank, de jeugdrechter enz. Het is duidelijk een beweging in twee richtingen.

Tevens wordt het reeds bestaande systeem van delegaties aangepast en in belangrijke mate uitgebreid.

Terwijl deze delegaties tot nu toe slechts aanleiding konden geven tot een verticale beweging van de leden van de parketten en de parketten-generaal binnen het eigen ressort, wordt het thans mogelijk dat een gekruiste beweging wordt gemaakt met de leden van de arbeidsauditoraten en de auditoraten-generaal.

Het ontwerp houdt dan ook een meer dan impliciete erkenning in van de bijdrage die geleverd kan worden door deze laatste magistraten.

De minister merkt daarbij op dat ruimte wordt gemaakt voor de oprichting van een Raad van arbeidsauditeurs, ter vervanging van de thans bestaande Conferentie. Dit gebeurt naar het voorbeeld van de Raad van procureurs des Konings waarvan de slagkracht ondertussen voldoende bekend is.

Daarenboven wordt een systeem voorzien waarbij, onder voorwaarden, gedelegeerd kan worden tot buiten de grenzen van het ressort.

Deze vormen van mobiliteit leveren onbetwistbaar een grote bijdrage aan een «kennis-organisatie» waarvan de magistratuur een uitgesproken voorbeeld is.

Om dit alles te kunnen doen wordt ook een aanpassing voorgesteld van een aantal bepalingen die in 1998 werden ingevoerd.

De rode draad in het geheel van de teksten is ongetwijfeld de zin tot een niet-geformaliseerde samenwerking, overleg en ondersteuning tussen de niveaus van het openbaar ministerie.

Belangrijk in dat verband is ook dat in het ontwerp werk wordt gemaakt van de ondersteuning van de parketten, al dan niet via de «*knowhow*» die gegeneerd wordt binnen de expertisenetwerken.

De minister beseft dat dit geheel van nieuwe wettelijke regelingen enkel echte vruchten kan afwerpen wanneer ze gepaard gaan met een even nieuwe cultuur. Wetten alleen hebben nog nooit een organisatie anders en beter, doelmatiger of krachtadiger

Elles ne peuvent créer le cadre que pour permettre une harmonisation des différents acteurs au sein d'une bonne organisation.

La ministre conclut que le fait qu'un accord se trouve à la base de l'actuel projet la remplit d'espoir.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme Nyssens signale que son groupe soutient le projet de loi à l'examen.

Elle constate que l'intégration verticale du ministère public telle qu'elle ressort du projet est en retrait par rapport à ce qui avait été pensé lors des accords Octopus. Il est probable que la solution avancée à l'époque manquait de praticabilité. Lors des discussions à la Chambre, il a été signalé que le présent projet n'était qu'une première phase dans le cadre d'une réforme plus ambitieuse du ministère public. Quels sont les projets de la ministre sur ce point?

L'oratrice constate que le Conseil supérieur de la Justice n'a pas rendu d'avis alors que le projet vise une réforme judiciaire importante. Quelle en est la raison?

Mme Nyssens s'interroge ensuite sur la faisabilité de la réforme quant aux moyens. Faut-il envisager de nouveaux moyens en vue de la réalisation pratique de l'intégration verticale? Y aura-t-il des glissements d'un certain nombre de moyens humains des parquets d'instance vers les parquets généraux?

Le rapport des discussions à la Chambre fait état d'économies qui pourront être réalisées au niveau de missions inutiles qui sont confiées au parquet. Vise-t-on les économies qui seront générées par une utilisation plus rationnelle des moyens entre l'instance et l'appel? Ou vise-t-on la suppression de certaines tâches inutiles qui incombent au parquet? L'oratrice demande dans ce cas quelle est la liste des tâches inutiles.

Le projet propose un traitement intégré des dossiers difficiles et volumineux. Qui va décider si un dossier répond à cette qualification? Existe-t-il des critères d'appréciation?

La ministre a par ailleurs insisté sur le fait que la réforme proposée visait à permettre le développement d'une nouvelle culture de concertation au sein du ministère public, basée sur la bonne volonté et la confiance des acteurs. Qu'advient-il cependant si une divergence de vues survient entre un procureur général et un procureur du Roi? Le projet de loi fournit-il une solution?

L'intervenante s'interroge, d'autre part, sur les conséquences de la réforme sur la notion d'autorité. Quelle sera l'autorité du procureur général dans ses rapports avec les chefs de corps avec lesquels il doit se

doen opereren. Zij kunnen enkel het kader scheppen om de diverse spelers binnen de organisatie zich beter op elkaar af te stemmen.

Het feit dat dit wetsontwerp op een akkoord berust, stemt ten slotte de minister hoopvol.

III. ALGEMENE BESPREKING

Mevrouw Nyssens merkt op dat haar fractie dit wetsontwerp steunt.

Zij stelt vast dat de verticale integratie van het openbaar ministerie in dit wetsontwerp minder ver gaat dan wat in de Octopusakkoorden was voorgesteld. Wellicht was de toen voorgestelde oplossing niet echt praktisch haalbaar. Tijdens de bespreking in de Kamer is opgemerkt dat dit ontwerp maar een eerste fase was van een meer verregaande hervorming van het openbaar ministerie. Welke plannen heeft de minister in dat verband?

Spreekster stelt vast dat de Hoge Raad voor de Justitie geen advies heeft gegeven terwijl het hier toch gaat om een belangrijke gerechtelijke hervorming. Hoe komt dat?

Vervolgens stelt mevrouw Nyssens zich vragen over de haalbaarheid van de hervorming wat de middelen betreft. Moeten nieuwe middelen worden gezocht om de verticale integratie in de praktijk te brengen? Zullen een aantal mensen worden overgeplaatst van de parketten van eerste aanleg naar de parketten-generaal?

Het verslag van de bespreking in de Kamer maakt gewag van besparingen met betrekking tot de overbodige opdrachten van het parket. Gaat het dan over besparingen die ontstaan door een meer rationeel gebruik van de middelen door eerste aanleg en hoger beroep? Of zullen bepaalde overbodige taken van het parket worden afgeschaft? Spreekster vraagt om welke overbodige taken het in dat geval precies gaat.

In het ontwerp wordt een geïntegreerde behandeling van moeilijke en omvangrijke dossiers voorgesteld. Wie beslist of een dossier die kenmerken vertoont? Bestaan er criteria om dat te beoordelen?

De minister heeft bovendien benadrukt dat de voorgestelde hervorming tot doel had om binnen het openbaar ministerie een nieuwe overlegcultuur te doen ontstaan, gebaseerd op de goede wil en het vertrouwen van de actoren. Wat zal er echter gebeuren als een procureur-generaal en een procureur des Konings er uiteenlopende standpunten op nahouden? Biedt het wetsontwerp daarvoor een oplossing?

Anderzijds stelt spreekster zich vragen bij de gevolgen van de hervorming voor het begrip gezag. Welk gezag heeft de procureur-generaal in zijn betrekkingen met de korpschefs, met wie hij geregeld moet

concerter de manière régulière? Quelle sera, d'autre part, l'autorité exercée par le ministre de la Justice sur le procureur général et sur les parquets généraux?

Enfin, Mme Nyssens se demande comment les petits parquets de première instance, qui ne comptent qu'un nombre réduit de magistrats, pourront s'organiser lorsque l'intégration verticale sera introduite.

M. Mahoux se dit très attaché au maintien de la spécificité des auditorats du travail. Il rappelle que l'idée, qui avait été lancée, de supprimer l'auditorat du travail en tant qu'organe indépendant pour l'intégrer dans des sections économiques, financières, sociales et fiscales relevant du procureur du Roi, a été abandonnée.

Il constate cependant que le projet rend possible des mouvements croisés avec les membres des auditorats du travail et les auditorats généraux. L'intervenant demande des précisions sur ce point. Il faut la garantie que le projet ne remet pas en cause la spécificité des auditorats du travail qui doit être maintenue après l'intégration verticale du ministère public.

Mme de T' Serclaes se réjouit de l'aboutissement d'une réforme dont les prémices datent de 1998. Il est heureux que la création du groupe de travail Morlet ait permis de décrire la situation par rapport aux oppositions assez nettes qui s'étaient manifestées à l'encontre des projets initiaux d'intégration verticale.

Sur le fond du dossier, l'intervenante renvoie à l'audition de M. Morlet, au cours des débats en commission de la Justice de la Chambre. Celui-ci a déclaré que «le traitement intégré des dossiers individuels qui, dans l'esprit de la loi de 1996, était la règle, doit être limité aux affaires complexes, c'est à dire à celles identifiées comme telles par le procureur général et le procureur du Roi» (doc. Chambre, n° 51 613/3, p. 8). Comment ce souci est-il rencontré dans le texte à l'examen?

Mme de T' Serclaes constate d'autre part que l'article 4 du projet, qui modifie l'article 143bis, du Code judiciaire, vise à ajouter, au § 1^{er}, le mot «autorité» aux mots «direction et surveillance». Elle doute que cet ajout soit de nature à clarifier les notions.

Elle rappelle que les notions de direction et surveillance répondaient à la volonté du législateur, à la suite de la commission Dutroux, de s'assurer que les magistrats dirigent véritablement leurs enquêtes. Que vise-t-on de plus en ajoutant la notion d'autorité dans cette disposition? Enfin, cette notion s'applique-t-elle uniquement aux procureurs généraux ou vise-t-elle également les procureurs du Roi?

overleggen? Welk gezag heeft de minister van Justitie over de procureur-generaal en de parketten-generaal?

Ten slotte vraagt mevrouw Nyssens zich af hoe de kleine parketten van eerste aanleg, die slechts uit een gering aantal magistraten bestaan, zich na de invoering van de verticale integratie moeten organiseren.

De heer Mahoux hecht veel belang aan het behoud van de specifieke kenmerken van de arbeidsauditoraten. Hij herinnert eraan dat het idee om het arbeidsauditoraat als onafhankelijk orgaan af te schaffen en te doen opgaan in de economische, financiële, sociale en fiscale afdelingen die afhangen van de procureur des Konings, verlaten is.

Hij stelt evenwel vast dat het ontwerp gekruiste bewegingen mogelijk maakt met de leden van de arbeidsauditoraten en de auditoraten-generaal. Spreker zou daar graag wat meer uitleg over hebben. Hij wil waarborgen dat het ontwerp niet raakt aan de specifieke aard van de arbeidsauditoraten die ook na de verticale integratie van het openbaar ministerie behouden moet blijven.

Mevrouw de T' Serclaes verheugt er zich over dat de hervorming waarvan de grondslag al in 1998 is gelegd, nu eindelijk voltooid wordt. De oprichting van de werkgroep-Morlet heeft gelukkig gezorgd voor een doorbraak in een gespannen situatie met veel verzet tegen de oorspronkelijke ontwerpen van verticale integratie.

Wat de inhoud van het dossier betreft verwijst spreekster naar de hoorzitting met de heer Morlet tijdens de debatten in de Kamercommissie voor de Justitie. Hij verklaarde: «Overeenkomstig de strekking van de wet van 1996 was het de regel dat individuele dossiers geïntegreerd werden behandeld. Zulks moet worden beperkt tot de complexe dossiers, met name de dossiers die als dusdanig door de procureur-generaal en de procureur des Konings zijn aangemerkt.» (stuk Kamer, nr. 51-613/3, blz. 8). Biedt de voorliggende tekst een oplossing voor die opmerking?

Mevrouw de T' Serclaes stelt anderzijds vast dat artikel 4 van het ontwerp, dat artikel 143bis van het Gerechtelijk Wetboek wijzigt, ertoe strekt in § 1 het woord «gezag» toe te voegen aan de woorden «toezicht en leiding». Zij betwijfelt of die toevoeging die begrippen zal verduidelijken.

Zij herinnert eraan dat de begrippen toezicht en leiding zijn ingevoerd omdat de wetgever er naar aanleiding van de commissie-Dutroux voor wilde zorgen dat de magistraten hun onderzoeken werkelijk leiden. Wat kan het begrip gezag in die bepaling nog bijbrengen? Heeft dat gezag, ten slotte, louter betrekking op de procureurs-generaal of ook op de procureurs des Konings?

M. Coveliers remercie la ministre pour sa présentation de l'historique du projet de loi à l'examen.

Ce projet a incontestablement le mérite de constituer un pas en avant. Néanmoins, il est passablement éloigné de l'idée qui sous-tendait initialement les accords «Octopus», à savoir l'intégration horizontale et verticale. Malgré l'unité et l'indivisibilité du ministère public, on estimait cette intégration nécessaire parce que la collaboration était insuffisante, que l'information circulait mal et que l'on effectuait un double travail dans les dossiers. On a abandonné assez rapidement l'idée de l'intégration horizontale. Le principe de l'intégration verticale a été maintenu et est aujourd'hui concrétisé par le projet à l'examen, qui de ce point de vue est positif.

L'orateur estime que le conseil des auditeurs du travail est un élément positif. Dans le contexte des auditorats du travail, il pointe également le problème de la mauvaise circulation de l'information entre les services d'inspection et les services de police. Vu la finalité limitée de ces auditorats, les contacts entre ces services sont très laborieux. Peut-être faudrait-il également envisager une réforme sur ce plan. Pour reprendre les termes du procureur général Schins, les changements proposés ne sont qu'une goutte d'eau dans la mer. Il ne faut cependant pas sous-estimer la valeur de ce pas positif.

L'intervenant voit également d'un œil favorable la confirmation des réseaux d'expertise. Les magistrats du travail peuvent y être associés aussi. Il est indéniable que ces réseaux ont déjà prouvé leur utilité et qu'ils représentent une plus-value pour le ministère public.

L'orateur souhaite formuler quelques remarques afin de préciser clairement la volonté du législateur.

Il faudra veiller à mettre en place une synergie efficace entre les deux niveaux du ministère public. Le projet prévoit la possibilité de confier des dossiers très complexes à une même équipe de magistrats. Cette procédure requiert l'accord du chef de corps, ce qui suppose l'existence d'un modèle de concertation. Or, contrairement à la législation relative au parquet fédéral, aucun règlement de conflits n'est prévu en l'occurrence. Qui aura le dernier mot en cas de désaccord éventuel? Si ce dernier mot devait revenir au ministre de la Justice, cela poserait le problème de sa responsabilité politique.

L'intervenant estime que, dans des dossiers individuels, la responsabilité politique du ministre de la Justice doit être engagée le moins possible, et même qu'elle ne devrait jamais l'être. En outre, les magistrats de la cour d'appel, contrairement à leurs confrères de première instance, n'ont pas la qualité d'officiers de police judiciaire, ce qui pourrait poser un problème structurel. Si l'orateur fait cette remarque, c'est parce qu'il pense que le texte en discussion

De heer Coveliers dankt de minister voor het schetsen van de historische achtergrond van voorliggend wetsontwerp.

Het wetsontwerp heeft ongetwijfeld de verdienste dat het een stap vooruit betekent. Het staat nogal ver van de oorspronkelijke idee van de Octopus-akkoorden, namelijk de horizontale en verticale integratie. Deze integratie achtte men nodig, ondanks de eenheid en ondeelbaarheid van het openbaar ministerie, wegens het gebrek aan samenwerking en een gebrekkelijke doorstroming van informatie en het leveren van dubbel werk in de dossiers. Van de gedachte van horizontale integratie werd vrij snel afgestapt. Het is positief dat de verticale integratie wel heeft stand gehouden en dat het voorliggend ontwerp er werk van maakt.

Spreker vindt de Raad van arbeidsauditeurs positief. Spreker wijst in het kader van de arbeidsauditoraten ook naar het probleem van slechte doorstroming van informatie tussen inspectiediensten en politiediensten. Gelet op de beperkte finaliteit van deze auditoraten, verloopt het contact tussen deze diensten zeer stroef. Misschien moet ook een hervorming op dat vlak worden overwogen. Zoals procureur-generaal Schins stelt zijn de voorliggende veranderingen «slechts een druppel op een hete plaat». Nochtans mag men de waarde van deze positieve stap niet onderschatten.

Hij vindt het ook positief dat de expertisenetwerken worden bevestigd. Ook de arbeidsauditoraten kunnen erbij worden betrokken. De expertisenetwerken hebben ongetwijfeld reeds hun nut bewezen en betekenen ontegensprekelijk een meerwaarde voor het openbaar ministerie.

Spreker heeft enkele bemerkingen teneinde de wil van de wetgever duidelijk te stellen.

Men zal inderdaad moeten waken voor een goede synergie tussen beide niveaus van het openbaar ministerie. Men voorziet immers de mogelijkheid om zeer complexe dossiers door eenzelfde team van magistraten te laten behandelen. Dit is echter onderworpen aan de instemming van de korpsoverste, waarbij een overlegmodel wordt verondersteld. Er is hier echter, in tegenstelling tot met de wetgeving op het federaal parket, geen conflictenregeling uitgewerkt. Wie hakt de knoop door bij een eventueel conflict? Indien dit de minister van justitie zou zijn, rijst het probleem van zijn politieke verantwoordelijkheid.

Spreker is van oordeel dat de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie, in individuele dossiers, zo weinig mogelijk, zelfs nooit, moet worden aangesproken. Bovendien zijn de magistraten van het hof van beroep, in tegenstelling tot de magistraten in eerste aanleg, geen officier van gerechtelijke politie, wat tot een structureel probleem zou kunnen leiden. Spreker maakt die opmerking, omdat hij meent dat voorliggende tekst dient te worden geëva-

doit être évalué en fonction des contre-stratégies que les prévenus utilisent, de manière organisée ou non, au pénal.

M. Coveliers fait remarquer que la définition que le projet donne de la politique criminelle, est inspirée de l'exposé des motifs de la loi du 4 mars 1997. Or, une définition plus complète et mieux structurée a été proposée en juin 2000 dans une circulaire prise conjointement par le collège des procureurs généraux et par le ministre de la Justice. On pourrait certes craindre que le ministre de la Justice ne s'immisce de manière excessive dans l'organisation du parquet, mais l'intervenant estime pour sa part que cette crainte n'est pas fondée. On ne connaît d'ailleurs aucun précédent en la matière.

Il faudrait en outre préciser la portée exacte de l'autorité du procureur général. Celle-ci se limite-t-elle aux directives générales contraignantes concernant la politique criminelle? Implique-t-elle également un contrôle du fonctionnement et de l'organisation des parquets?

Réponse de la ministre

En ce qui concerne la poursuite des travaux, la ministre répond que le groupe de travail Morlet n'a pas été dissout. Il existe toujours et il peut jouer un rôle dans les futures réformes. Le projet de loi à l'examen n'est, en effet, qu'une étape dans un processus continu.

Le Conseil supérieur de la Justice n'a pas été consulté. Le projet à l'examen résulte d'un accord conclu au sein de la magistrature elle-même.

Le projet ne requiert pas de moyens supplémentaires. Au demeurant, les mesures qu'il prévoit sont déjà largement présentes sur le terrain. Et l'on peut difficilement affirmer qu'elles entraîneront un accroissement de la charge de travail des parquets généraux.

Les parquets sont effectivement confrontés à certaines tâches inutiles qui, souvent, incombent au ministère public pour des raisons historiques. La ministre cite l'exemple du contrôle des actes de naissance et de mariage. Si l'on veut supprimer un contrôle du ministère public, il faut bien entendu se demander d'abord si ce contrôle est encore nécessaire et, dans l'affirmative, quelle instance serait la mieux à même de l'exercer.

En réponse à la question de savoir à qui appartient la décision finale dans les dossiers intégrés, le ministre rappelle que les décisions se prennent par voie de consensus. Les procureurs généraux et les procureurs du Roi ainsi que les auditeurs du travail se rencontrent au moins une fois par mois. Lors de ces rencontres, ils détermineront quels dossiers peuvent bénéficier d'un traitement intégré. De plus, une concerta-

tion a lieu en fonction de la contre-stratégie que les prévenus utilisent, de manière organisée ou non, au pénal.

Met betrekking tot de gegeven definitie van het strafrechtelijk beleid, merkt de heer Coveliers op dat deze teruggrijpt naar de toelichting van de wet van 4 maart 1997. Er werd echter een meer volledige en beter gestructureerde definitie gegeven in juni 2000 in een omzendbrief van het college van procureurs-generaal samen met de minister van Justitie. Uiteraard speelt hierbij de vrees dat de minister van Justitie zich al te zeer zou bemoeien met de organisatie van het parket. Spreker meent nochtans dat deze vrees ongegrond is. Er zijn ook geen precedënten gekend.

Verder zou duidelijk gesteld moeten worden wat het gezag van de procureur-generaal juist inhoudt. Beperkt dit zich tot dwingende algemene richtlijnen in verband met het strafrechtelijk beleid? Houdt dit ook toezicht in op de werking en organisatie van de parketten?

Antwoord van de minister

Wat betreft de voortzetting van de werkzaamheden, antwoordt de minister dat de werkgroep-Morlet niet is ontbonden. Deze bestaat nog steeds en kan een rol spelen bij verdere hervormingen. Voorliggend ontwerp is immers een stap in een continu proces.

De Hoge Raad voor de Justitie werd niet geconsulteerd. Het voorliggende ontwerp spruit immers voort uit een akkoord binnen de magistratuur zelf.

Het voorliggende wetsontwerp vereist geen bijkomende middelen. Trouwens, de erin voorziene zaken bestaan grotendeels reeds nu in de praktijk. Men kan ook moeilijk stellen dat de parketten-generaal er meer werklast zullen door krijgen.

Er zijn inderdaad zinloze taken bij de parketten, die vaak om historische redenen ten laste van het openbaar ministerie vallen. De minister verwijst naar het voorbeeld van controle van geboorte- en huwelijksakten. Uiteraard moet men zich, bij het afschaffen van een controle door het openbaar ministerie, beraden over de vraag of deze controle nog nodig is en zo ja, welke instantie deze controle dan best zou uitoefenen.

Bij de vraag wie uiteindelijk beslist over de geïntegreerde dossiers, onderstreept de minister dat consensus wordt vooropgesteld. De procureurs-generaal en de procureurs des Konings, en ook de arbeidsauditeurs, zullen elkaar minstens maandelijks ontmoeten. Bij deze ontmoetingen kan worden uitgemakt welk dossier in aanmerking komt voor dergelijke behandeling. Bovendien bestaat er ook vaak niet

tion informelle a souvent lieu entre le procureur du Roi et le procureur général dans les dossiers complexes qui retiennent l'attention des médias. Il est évidemment impossible de dire dans la loi quels sont les dossiers suffisamment complexes et volumineux pour pouvoir être traités de manière intégrée. Il faudra se baser sur la pratique pour le savoir. Un des critères sera la perspective de renvoi du dossier devant la cour d'appel.

Il n'est pas simple de déterminer ce que recouvre exactement la notion d'«autorité». Il a toujours été question de «direction» et de «surveillance» à propos des rapports entre le procureur du Roi, d'une part, et les substituts et entre le procureur général et le procureur du Roi, d'autre part; ce qui indique plutôt que les choses fonctionnent à sens unique, ce qui reste le cas dans la relation entre le procureur et ses substituts. La relation entre le procureur général et le procureur du Roi s'affranchit cependant en partie du modèle hiérarchique.

M. Coveliers fait référence à cet égard à la relation entre la police fédérale et la police locale, qui obéit au principe d'une relation hiérarchique fonctionnelle, ce qui constitue précisément un des points faibles de la réforme des polices. Il faut tenir compte du risque de voir naître une situation conflictuelle entre le procureur général et le procureur du Roi. Le procureur général a-t-il toujours le dernier mot une fois que l'on a épuisé toutes les possibilités de concertation?

La ministre répond par l'affirmative. Il faut toutefois prévenir une telle situation. On base tout sur un modèle de concertation.

Les membres des parquets généraux ne sont effectivement pas des officiers de police judiciaire. La réponse à la question de savoir qui rédige finalement l'apostille destinée aux services de police est d'importance secondaire puisqu'elle sert simplement à mettre à exécution une décision prise en concertation.

S'agissant du problème des petits arrondissements, la ministre confirme que c'est la pratique qui devra déterminer si le système retenu peut aussi fonctionner au sein de ceux-ci. Ils devront en tout cas en faire un usage sélectif. Ce problème se pose déjà notamment en raison du fait que les magistrats des petits arrondissements n'ont pas l'occasion de se spécialiser dans certains domaines.

Pour ce qui est des auditorats du travail, on renonce à l'idée de les supprimer. Ce point est confirmé par le Conseil des auditeurs et par le fait que les membres de l'auditorat général du travail partagent une mobilité avec les membres du parquet général. Il importe de pouvoir mettre à profit la plus-value d'expertise des auditeurs du travail, par exemple dans le cadre du traitement d'affaires liées au trafic des êtres humains qui relèvent du droit pénal social.

geformaliseerd overleg tussen procureur des Konings en procureur-generaal bij complexe dossiers die de aandacht van de media trekken. Men kan uiteraard onmogelijk in de wet inschrijven welke dossiers voldoende ingewikkeld en volumineus zijn om voor geïntegreerde behandeling in aanmerking te komen. Dit moet in de praktijk worden uitgemaakt. Een criterium hierbij is de verwachting dat een dossier voor het hof van beroep zal worden gebracht.

Wat het begrip gezag juist inhoudt is een moeilijke vraag. Zowel in de verhoudingen tussen de procureur des Konings en de substituten als in de verhouding tussen de procureur-generaal en de procureur des Konings werd steeds gewag gemaakt van «leiding en toezicht». Dit duidt eerder op een eenrichtingsverkeer in de verhoudingen, die nog wel werd behouden in de relatie tussen de procureur en zijn substituten. Van het hiërarchisch model wordt echter gedeeltelijk afgestapt wat betreft de relatie tussen procureur-generaal en de procureur des Konings.

De heer Coveliers verwijst ter zake naar de relatie tussen federale en lokale politie, waar een relatie van functionele hiërarchie wordt vooropgesteld. Dit is echter een van de pijnpunten van de politiehervorming. Men moet rekening houden met het feit dat men in een conflictsituatie kan komen tussen de procureur-generaal en een procureur des Konings. Als alle overleg is uitgeput, behoudt de procureur-generaal dan het laatste woord?

De minister antwoordt bevestigend. Men moet echter vermijden dat dergelijke situatie zich voordoet. Men gaat uit van een overlegmodel.

De leden van de parketten-generaal zijn inderdaad geen officieren van gerechtelijke politie. Wie uiteindelijk het kantschrift schrijft naar de politiediensten is van minder belang; het is slechts de uitvoering van een in overleg genomen beslissing.

Met betrekking tot het probleem van de kleine arrondissementen, beaamt de minister dat de praktijk zal moeten uitwijzen of het vooropgestelde systeem ook voor hen haalbaar is. Zij zullen er in ieder geval selectiever gebruik dienen van te maken. Ook nu reeds bestaat hetzelfde probleem, bijvoorbeeld door het feit dat de magistraten zich in kleine arrondissementen niet kunnen toespitsen op bepaalde specialisaties.

Wat betreft de arbeidsauditoraten, stapt men af van de idee van de afschaffing ervan. Dit wordt bevestigd door de Raad van arbeidsauditeurs en door het feit dat de leden van het arbeidsauditoraat-generaal diagonaal kunnen schuiven met de leden van het parket-generaal. Het is belangrijk gebruik te kunnen maken van de meerwaarde van deskundigheid van de arbeidsauditeurs, bijvoorbeeld in het kader van mensenhandel voor de zaken van sociaal strafrecht.

M. Mahoux objecte que l'on ne doit avoir recours aux auditeurs du travail que si leur expertise apporte une plus-value. Le but ne saurait être d'avoir recours à eux à tout bout de champ, sous prétexte qu'ils n'ont guère d'arriéré.

M. Nimmegeers est convaincu que le présent projet constitue une avancée positive. Quant à la philosophie du projet, il reste de nombreux points de discussion. L'intervenant cite les termes «autorité» et «pouvoir». Ces termes doivent être explicités de manière précise, sinon ils seront des foyers de tension.

L'intervenant tient à souligner par ailleurs que la réforme de la justice n'est pas terminée; le présent projet en est non pas l'achèvement mais simplement une étape.

M. Coveliers estime que l'on est toujours bien loin du positionnement final du ministère public. À cet égard se pose la question de savoir comment un État de droit démocratique monoculturel doit tenter de déterminer, dans une société multiculturelle, qui va requérir au nom de la communauté. Il faut, en l'espèce, conférer au ministère public tous les moyens de requérir, eu égard aux principes de proportionnalité et de subsidiarité, ainsi qu'au fait que l'individu doit disposer de tous les moyens nécessaires pour qu'il puisse défendre au mieux ses libertés individuelles. Le projet de loi à l'examen constitue un pas dans la bonne direction. Dans le domaine en question, l'intervenant est aussi partisan de l'intégration des auditorats du travail à l'ensemble, de manière que le ministère public devienne un et indivisible aussi dans la pratique. Les principales questions en droit pénal sont celles de savoir qui va poursuivre (avec quels moyens et comment) et comment punir de manière sensée.

IV. DISCUSSION DES ARTICLES

Articles 1^{er} à 12

Ces articles ne donnent lieu à aucune autre observation. Ils sont adoptés à l'unanimité des 11 membres présents.

Article 13

M. Hugo Vandenberghe dépose un amendement (doc. Sénat, n° 3-541/2, amendement n° 1) qui tend à compléter l'article par un alinéa 2, afin de rectifier les références erronées à l'article 326, alinéa 1^{er}, qui sont faites aux articles 151 et 153 du Code judiciaire.

En effet, l'article 12 du projet remplace l'article 326, alinéa 1^{er}, par l'article 326, § 1^{er}.

De heer Mahoux werpt op dat de arbeidsauditoraten dienen te worden ingeschakeld, op voorwaarde dat hun deskundigheid een meerwaarde kan betekenen. Het mag niet de bedoeling zijn dat men op hen te pas en te onpas beroep gaat doen, omdat zij weinig achterstand hebben.

De heer Nimmegeers is ervan overtuigd dat dit wetsontwerp een positieve stap vooruit betekent. Qua filosofische onderbouw blijven er echter nog veel discussiepunten bestaan. Spreker haalt de termen «gezag, macht» aan. Deze termen moeten duidelijk worden uitgeklaard, zoniet zullen zij aanleiding zijn tot spanningsvelden.

Verder wenst spreker te onderlijnen dat de hervorming van het gerecht niet tot zijn einde is gekomen; dit wetsontwerp is slechts een etappe, geen eindpunt.

De heer Coveliers meent dat men nog steeds zeer ver staat van de finale plaatsbepaling van het openbare ministerie. Hierbij rijst de vraag op welke manier een democratische monoculturele rechtsstaat moet pogen te bepalen in een multiculturele maatschappij wie gaat vorderen namens de gemeenschap. Het openbaar ministerie moet hierbij alle mogelijkheden krijgen om te vorderen, rekening houdend met de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit, en het feit dat het individu alle mogelijkheden moet hebben om zijn individuele vrijheden zo goed mogelijk te verdedigen. Voorliggend wetsontwerp is een stap in de goede richting. Spreker is op dat vlak ook voorstander om de arbeidsauditoraten in te schakelen in het geheel, om aldus ook in de praktijk het openbaar ministerie één en ondeelbaar te maken. De belangrijkste vragen in het strafrecht zijn wie gaat vervolgen (met welke mogelijkheden en hoe) en hoe men zinvol gaat straffen.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikelen 1 tot 12

Deze artikelen geven geen aanleiding tot verdere opmerkingen. Zij worden eenparig aangenomen door de 11 aanwezige leden.

Artikel 13

De heer Higo Vandenberghe dient een amendement in (stuk Senaat, nr. 3-541/2, amendement nr. 1), dat ertoe strekt het artikel aan te vullen met een tweede lid, teneinde de foutieve verwijzingen in de artikelen 151 en 153 van het Gerechtelijk Wetboek naar artikel 326, eerste lid, recht te zetten.

Artikel 12 van het ontwerp vervangt artikel 326, eerste lid, inderdaad door artikel 326, § 1.

M. Coveliers estime que l'amendement est valable du point de vue technique, mais qu'une correction formelle comme celle qui est proposée ne justifie pas un amendement.

L'amendement est rejeté par 8 voix contre 2 et 1 abstention.

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

V. VOTES

Le projet de loi a été adopté à l'unanimité des 11 membres présents.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur, *Le président,*
Philippe MAHOUX. Hugo VANDENBERGHE.

*
* *

Le texte adopté par la commission est identique au texte du projet transmis par la Chambre des représentants (voir doc. Chambre, n° 613/5)

De heer Coveliers meent dat het amendement technisch juist is, maar dat deze formele correctie geen amendering verantwoordt.

Het amendement wordt verworpen met 8 tegen 2 stemmen bij 1 onthouding.

Het artikel wordt eenparig aangenomen door de 11 aanwezige leden.

V. STEMMINGEN

Het wetsontwerp wordt eenparig aangenomen door de 11 aanwezige leden.

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

De rapporteur, *De voorzitter,*
Philippe MAHOUX. Hugo VANDENBERGHE.

*
* *

De door de commissie aangenomen tekst is dezelfde als de tekst van het wetsontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers (zie stuk Kamer, nr. 613/5)