

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

17 FÉVRIER 2004

Projet de loi modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire et autorisant temporairement la nomination de magistrats en surnombre

RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR MME DE T' SERCLAES

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° 51-596/1).

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

17 FEBRUARI 2004

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 3 april 1953 betreffende de rechterlijke inrichting en tot tijdelijke toelating tot de benoeming van magistraten in overtal

VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE JUSTITIE
UITGEBRACHT
DOOR MEVROUW DE T' SERCLAES

I. INLEIDING

Dit verplicht bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als een wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 51-596/1).

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 Vankrunkel-sven.
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 Brocorme, René Thissen.

Voir :
Documents du Sénat :
3-504 - 2003/2004 :

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

N° 2: Amendements.

Zie :
Stukken van de Senaat :
3-504 - 2003/2004 :

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

Nr. 2: Amendementen.

Il a été adopté à la Chambre des représentants le 5 février 2004 par 95 voix contre 36 et 1 abstention.

Il a été transmis au Sénat le 9 février 2004.

La commission a examiné le projet de loi au cours de ses réunions des 11 et 17 février 2004.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DE LA JUSTICE

Le projet de loi à l'examen vise à augmenter le cadre des magistrats du tribunal de première instance de Charleroi et celui de la cour d'appel de Mons, tant au siège qu'au parquet. Cette extension doit ainsi permettre de faire face à l'augmentation des affaires graves en matière pénale entraînée par la lutte contre la criminalité organisée et violente dans l'arrondissement judiciaire de Charleroi.

L'origine du projet de loi à l'examen remonte à la période du gouvernement précédent.

Le 20 mars 2002, le premier ministre et le ministre de la Justice ont répondu à l'invitation du bourgmestre et du procureur du Roi de Charleroi à venir se rendre compte sur place de la problématique de la sécurité locale.

À cette occasion, des engagements réciproques ont été pris concernant la sécurité et le cadre de la police et de la justice.

Il a notamment été décidé que les besoins de la magistrature seraient examinés après un audit, réalisé par le Conseil supérieur de la Justice.

Après cet audit, le ministre de la Justice de l'époque a décidé d'étendre le cadre dans les limites de ce qui se trouve aujourd'hui dans le projet.

Le Conseil supérieur de la Justice a montré la nécessité de procéder à une extension des effectifs, de manière à pouvoir présumer et consolider ce qui a été acquis grâce aux efforts des autorités judiciaires et des services de police locale.

L'extension doit ainsi permettre de faire face à l'augmentation du nombre d'affaires graves en matière pénale entraînée par la lutte contre la criminalité organisée et violente dans l'arrondissement judiciaire de Charleroi.

Les nouvelles méthodes de recherche qui ont été mises en œuvre ont permis la mise au jour des pratiques criminelles ainsi que l'arrestation de leurs auteurs.

D'un commun accord, une politique criminelle particulière a été définie en ce qui concerne la crimi-

Het werd op 5 februari 2004 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, met 95 tegen 36 stemmen bij 1 onthouding.

Het werd op 9 februari 2004 overgezonden aan de Senaat.

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 11 en 17 februari 2004.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE

Het voorliggende wetsontwerp strekt ertoe om de personeelsformatie van de magistraten, zowel van de zetel als van het parket, van de rechtbank van eerste aanleg te Charleroi en van het hof van beroep te Bergen uit te breiden. Deze uitbreiding moet het mogelijk maken het hoofd te bieden aan de toename van zware strafzaken die voorspruiten uit de strijd tegen de gewelddadige criminaliteit in het gerechtelijk arrondissement Charleroi.

Dit wetsontwerp vindt zijn oorsprong in de vorige regeerperiode.

Op 20 maart 2002 gingen de eerste minister en de minister van Justitie in op de uitnodiging van de burgemeester en van de procureur des Konings van Charleroi om zich ter plaatse te vergewissen van de lokale veiligheidsproblematiek.

Bij die gelegenheid werden er wederzijds engagementen aangegaan inzake veiligheid, personeelsbestand van de politie en justitie.

Er werd onder meer besloten dat de behoeften van de magistratuur onderzocht zouden worden na een doorlichting, uitgevoerd door de Hoge Raad voor de Justitie.

Na deze doorlichting besliste de toenmalige minister van Justitie de personeelsformatie uit te breiden tot wat er vandaag in het ontwerp staat.

De Hoge Raad voor de justitie heeft aangetoond dat het noodzakelijk is om over te gaan tot een uitbreiding van de personeelsformatie om dat wat bereikt werd, dankzij de inspanningen van de gerechtelijke overheden en de lokale politiediensten, te kunnen behouden en valideren.

De uitbreiding moet het mogelijk maken het hoofd te bieden aan de stijging van het aantal zware strafzaken, die voortvloeien uit de strijd tegen de georganiseerde en gewelddadige criminaliteit in het gerechtelijk arrondissement Charleroi.

Nieuwe onderzoeksmethodes die werden aangevend, hebben het mogelijk gemaakt dat criminele praktijken aan het licht kwamen en dat de daders ervan aangehouden werden.

Er werd, in onderling overleg, een apart beleid uitgestippeld voor de geweldscriminaliteit (hold-up,

nalité violente (hold-up, car-jacking et vols à main armée) et l'on a ainsi ciblé les auteurs potentiels plutôt que les faits. On est donc passé d'une approche réactive à une approche proactive.

En outre, à cette même époque, les effectifs policiers affectés au banditisme et au trafic de voitures ont été doublés. Par ailleurs, Charleroi a aussi bénéficié d'un renfort policier octroyé par l'autorité fédérale pour répondre au surcroît de violence.

Ces actions ont eu pour résultat une chute sensible de la criminalité ainsi qu'un taux d'élucidation très satisfaisant.

Cela a engendré inmanquablement des dossiers plus nombreux, mais surtout plus volumineux.

Mais le travail n'est pas terminé. Lors d'une visite effectué le 20 octobre dernier, les autorités de police de la région ont montré un tableau présentant des chiffres inquiétants desquels il ressort que malgré les efforts consentis, leur zone reste confrontée au taux le plus élevé de criminalité grave.

Elle devance de loi Liège, Bruxelles, Anvers et Gand tant en ce qui concerne le nombre des hold-up que celui des car-jacking.

En matière de vols à main armée et en matière de home-jacking, Charleroi se place en deuxième position après Bruxelles.

Il est toujours difficile de mesurer correctement et avec beaucoup de précision l'impact de l'activité policière sur celle des tribunaux.

Un des critères pourrait être le nombre de mandats d'arrêt délivrés; Jean-Claude Lacroix, président du tribunal de première instance de Charleroi, livrait les chiffres suivants lors de la rencontre de l'automne dernier: au 1^{er} avril 2003, 248 mandats d'arrêt étaient en cours, un an plus tôt ce nombre était de 157 mandats d'arrêt.

La ministre croit très utile d'attirer l'attention sur l'incidence de ces chiffres sur le volume de travail des juridictions de fond, qu'il s'agisse du tribunal correctionnel ou de la cour d'assises du Hainaut.

Les juges répressifs sont le dernier maillon d'une chaîne dont le premier est constitué par la police, laquelle fait les premières constatations.

Outre l'accroissement du nombre de dossiers entrants, un autre élément joue un rôle déterminant pour ce qui est du mode de traitement du dossier, à savoir la qualification juridique des faits commis.

Vu la gravité de certains faits, la correctionnalisation n'est plus possible ou n'est plus souhaita-

carjacking, gewapende overvallen) waarbij veeleer de potentiële daders werden gevisieerd dan de feiten. Van een reactieve aanpak dus naar een veeleer proactieve aanpak.

Bovendien werd, in dezelfde periode, het aantal politiemensen dat zich bezighoudt met het banditisme en de autozwendel verdubbeld. Verder kreeg Charleroi ook politieversterking van de federale overheid om aan de toename van geweld het hoofd te kunnen bieden.

Het resultaat van deze acties was een scherpe daling van de criminaliteit en een zeer bevredigend ophelderingspercentage.

Het onvermijdelijke resultaat hiervan is natuurlijk meer dossiers maar vooral ook meer omvangrijke dossiers.

Het werk is echter niet gedaan. Tijdens een bezoek op 20 oktober laatstleden, hebben de gezagsdragers van de politie van de streek een tabel met onrustwekkende cijfers getoond waaruit blijkt dat hun zone, ondanks de geleverde inspanningen, nog steeds met de hoogste graad van zware criminaliteit blijft kampen.

Deze zone overtreft ruimschoots die van Luik, Brussel, Antwerpen en Gent, zowel wat het aantal hold-ups als het aantal carjackings betreft.

Op het vlak van de gewapende overvallen en van de homejackings, komt Charleroi op de tweede plaats, na Brussel.

Het is altijd moeilijk om correct en zeer precies de impact te meten van de activiteit van de politie op het werk van de rechtbanken.

Eén van de criteria zou het aantal afgeleverde aanhoudingsmandaten kunnen zijn. De heer Jean-Claude Lacroix, voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van Charleroi, maakte tijdens de ontmoeting van vorige herfst de volgende cijfers bekend: op 1 april 2003, waren er 248 aanhoudingsmandaten in uitvoering, een jaar eerder waren dat er 157.

De minister denkt dat het zeer nuttig is om te onderstrepen welke de weerslag is van deze cijfers op het werkvolume van de «rechter ten gronde», dus zowel de correctionele rechtbank als het hof van assisen van de provincie Henegouwen.

De strafrechters zijn de laatste schakel van een keten; de eerste schakel wordt gevormd door de politie die de eerste vaststellingen doet.

Naast de verhoging van de input inzake dossiers is er nog een element dat medebepalend is voor de afhandelingswijze, namelijk de juridische kwalificatie van de gepleegde feiten.

Gezien de ernst van sommige feiten, is het immers niet meer mogelijk of niet meer wenselijk deze daden

ble, ce qui entraîne un afflux de dossiers vers la cour d'assises.

Il est question en l'espèce du choix d'une politique criminelle qui peut avoir une incidence sur la crédibilité de l'appareil judiciaire et qui est, à ce titre, parfaitement défendable.

Une réponse rapide reste toutefois indiquée.

Tout doit être mis en œuvre pour y arriver et la ministre souscrit en l'espèce aux recommandations du Conseil supérieur de la justice qui a déclaré: «le délai de fixation actuellement supérieur à un an devant la cour d'assises du Hainaut pourra avoir, si aucune mesure n'est prise, des conséquences graves: soit des détenus dangereux pourront être remis en liberté soit des affaires graves qui devraient être portées devant la cour d'assises, devront être correctionnalisées. Cela aboutira entre autres à une augmentation des risques pour la sécurité, à une démotivation des services de police et des magistrats de Charleroi, ainsi qu'à une perte de confiance du public dans une justice qui ne reçoit pas les moyens de réprimer les actes de violence les plus graves.»

L'appareil judiciaire doit pouvoir traiter les faits criminels dans un délai raisonnable, c'est-à-dire un délai court, quels que puissent être l'impact et les conséquences. Il convient en effet d'éviter à tout prix l'apparition simultanée d'un sentiment d'impunité et d'un sentiment d'insécurité.

L'audit général qu'a effectué le Conseil supérieur de la Justice et auquel le gouvernement s'est référé dans l'exposé des motifs du projet de loi à l'examen, démontre qu'il est nécessaire de procéder à une extension des cadres de magistrats.

C'est pourquoi le présent projet de loi est nécessaire.

Cette décision d'extension se traduira par la nomination de deux juges supplémentaires au tribunal de première instance de Charleroi et de trois substituts au parquet.

Au niveau de la cour d'appel, c'est un conseiller supplémentaire qui sera nommé et un substitut général au parquet général de Mons.

L'extension proposée permettra à la cour d'assises du Hainaut de pratiquement doubler le nombre de sessions, de passer de 13 à 26 par année judiciaire, ce qui permettra de traiter des affaires criminelles graves dans un délai raisonnable et d'améliorer ainsi la crédibilité de la justice.

nog te laten behandelen door een correctionele rechtbank. Deze beleidsoptie heeft tot gevolg dat er een toevloed van dossiers naar het hof van assisen ontstaat.

Het gaat hier over een keuze inzake crimineel beleid die samenhangt met de geloofwaardigheid van het juridisch apparaat en derhalve perfect te verdedigen is.

Een snelle respons blijft evenwel aangewezen.

We moeten hiervoor alles in het werk stellen en de minister sluit zich hier aan bij de Hoge Raad voor de justitie, die in haar aanbevelingen het volgende naar voor bracht: «De vaststellingstermijn voor het Hof van Assisen van Henegouwen bedraagt momenteel een jaar. Als er geen maatregelen worden genomen, kan dat ernstige gevolgen hebben: zo moeten gevaarlijke aangehouden personen misschien in vrijheid worden gesteld, en zaken die normaal voor het Hof van Assisen moeten komen, worden gecorrectionaliseerd. Dat kan leiden tot verhoogde veiligheidsrisico's en tot gedemotiveerde politiediensten en magistraten in Charleroi. Bovendien kan het publiek zijn vertrouwen verliezen in een gerecht, dat niet de nodige middelen krijgt om zelfs de ergste gewelddaden te beteugelen.»

Hoe groot echter ook de impact en de consequenties, het gerechtelijk apparaat moet criminele feiten binnen een redelijke termijn, snel dus, kunnen behandelen. Er moet inderdaad tot elke prijs voorkomen worden dat er een dubbel gevoel ontstaat, enerzijds het gevoel van straffeloosheid en anderzijds dat van onveiligheid.

De algemene doorlichting door de Hoge Raad voor de Justitie, waarnaar de regering in de memorie van toelichting verwijst, toont aan dat het nodig is de personeelsformatie van de magistraten uit te breiden.

Daarom is dit wetsontwerp noodzakelijk.

Deze beslissing tot uitbreiding zal worden vertaald in de benoeming van twee bijkomende rechters bij de rechtbank van eerste aanleg te Charleroi en drie substituten bij het parket.

Wat het hof van beroep betreft, zal een bijkomende raadshere worden benoemd alsook een substituut-procureur-generaal bij het parket-generaal van Mons.

De voorgestelde uitbreiding zal immers het hof van assisen van Henegouwen toestaan om het aantal zittingen nagenoeg te verdubbelen, om van 13 zittingen naar 26 zittingen per gerechtelijk jaar te gaan. Dit zal het mogelijk maken om zware strafzaken binnen een redelijke termijn te behandelen en om op deze manier de geloofwaardigheid van de justitie te versterken.

Ce projet de loi a aussi servi de prétexte à certains pour ouvrir un autre débat qui est celui de l'extension du cadre des autres arrondissements judiciaires, qui sont eux aussi confrontés souvent à des problèmes.

Vu l'absence de critères objectifs, les extensions de cadre ont toujours été décidées de manière totalement subjective. L'on a travaillé dans un certain sens à l'aveuglette, ce qui a pu engendrer des différences de traitement. La méthode utilisée est peu recommandée.

Pour pouvoir faire face à cette situation, on doit oser procéder à une évaluation objective de la charge de travail.

Cette évaluation a commencé pour ce qui est du parquet. En accord avec la magistrature, on en a chargé le consortium Möbius, Dewitte et Morel.

Cette mesure de la charge de travail s'étendra sur les 18 prochains mois. Nous disposerons ensuite de conclusions objectives qui nous permettront non seulement de décider pour chaque arrondissement judiciaire si les cadres doivent être revus à la hausse ou à la baisse, mais aussi de donner un avis utile aux acteurs du ministère public afin qu'ils puissent améliorer l'efficacité de leur travail et mieux répartir les tâches.

La ministre est convaincue que c'est aussi de cette manière qu'il faut procéder pour le siège.

Il a dès lors été décidé, en accord avec les premiers présidents des cours d'appel, de charger un groupe de travail composé des magistrats du premier et du second degrés, des greffiers et de représentants de l'administration, de la tâche délicate de fixer les critères d'évaluation de la charge de travail.

Une première réunion a déjà eu lieu le 12 février au cabinet.

L'exercice intellectuel auquel se sont livrés les premiers présidents des cours d'appel, mieux connu sous le nom MUNAS, sera évidemment coulé dans un document de référence qui sera déposé comme tel.

Nous pourrions donc à l'avenir fixer aussi le cadre des cours et tribunaux en fonction de critères objectifs.

La ministre est pleinement consciente du fait qu'il est toutefois impossible d'attendre que cette entreprise soit terminée pour aider ceux qui croulent sous les problèmes.

Elle a donc entamé des discussions intensives avec la magistrature, de sorte que les nécessités puissent être examinées au cas par cas, tant en ce qui concerne le nombre de magistrats, le personnel des greffes et le personnel administratif que l'informatique et les autres moyens.

Eerder werd dit ontwerp van wet aangegrepen om een ander debat te openen, namelijk dat van de uitbreiding van de personeelsformatie van de andere gerechtelijke arrondissementen, die vaak ook met problemen te kampen hebben.

Omdat er geen objectieve criteria waren, werden de uitbreidingen steeds volledig subjectief doorgevoerd. In zekere zin werd er blindelings gewerkt, wat aanleiding kan geven tot een verschillende behandeling. Dit is weinig aan te bevelen.

Om aan die situatie het hoofd te bieden, moet men de werklast objectief durven meten.

Voor het parket is men daarmee begonnen. In overeenstemming met de magistratuur werd het consortium Möbius, Dewitte en Morel hiervoor uitgekozen.

De werkzaamheden van deze werklastmeting zullen tijdens de komende 18 maanden plaatsvinden. Dan zullen we kunnen beschikken over objectieve conclusies, die ons niet alleen zullen toestaan om voor elk gerechtelijk arrondissement te beslissen of er meer of minder personeel nodig is, maar de werkzaamheden zullen ook toestaan nuttig advies te verstrekken aan de actoren van het openbaar ministerie, zodat zijzelf hun werkefficiëntie kunnen verbeteren en de taken beter kunnen verdelen.

De minister is ervan overtuigd dat we ook op deze manier te werk moeten gaan voor de zetel.

In overeenstemming met de eerste voorzitters van de hoven van beroep is besloten om aan een werkgroep, die samengesteld is uit de magistraten van de eerste en de tweede graad, uit de griffiers en uit vertegenwoordigers van de administratie, de delicate opdracht te geven om criteria vast te stellen voor de evaluatie van de werklast.

Een eerste vergadering heeft reeds op 12 februari op het kabinet plaatsgevonden.

De denkoefening waarmee de eerste voorzitters van het hof van beroep gestart zijn, en die beter gekend is onder de naam MUNAS, zal uiteraard neergelegd worden bij wijze van referentiedocument.

We zullen dus in de toekomst, op basis van objectieve criteria, ook over de personeelsformatie van de hoven en rechtbanken kunnen beslissen.

De minister beseft ten volle dat onmogelijk kan worden gewacht tot deze onderneming is afgelopen om degenen te helpen die onder de problemen bezwijken.

Zij is dus gestart met uitgebreide gesprekken met de magistratuur, zodat de behoeften geval per geval kunnen bekeken worden, zowel wat het aantal magistraten betreft, als het personeel van de griffies en het administratief personeel en de informatica — en andere middelen.

Au cours de ces discussions particulières, nous définissons aussi ensemble les objectifs à atteindre grâce à ces nouveaux moyens. La résorption de l'arriéré judiciaire est, à cet égard, l'un des plus essentiels.

La ministre a commencé son tour de discussions par les magistrats du siège et du parquet de Bruxelles et leurs collaborateurs.

Sans attendre la fin des travaux, et comme la ministre s'y était engagée depuis plusieurs mois déjà, les discussions avec les représentants de la cour d'appel d'Anvers ont aussi débuté.

Une première réunion s'est tenue le 3 février. Il a été discuté de la méthode de travail et du calendrier. Une prochaine réunion est prévue pour très bientôt.

Il ne faudra exclure aucune possibilité. La ministre pense évidemment à l'extension du cadre des magistrats et des greffiers, mais aussi à l'utilisation des personnels. Ils doivent être employés et gérés de manière optimale.

Pour Charleroi et Mons, on a pu faire appel à un audit réalisé par le Conseil supérieur de la Justice.

Depuis le 24 octobre 2001, on a aussi « radioscopié » semblablement un autre arrondissement, sans toutefois tirer les conclusions. Il s'agit de l'arrondissement de Termonde.

Sur la base de cet audit, la ministre a décidé d'engager aussi le dialogue avec les autorités judiciaires de Termonde. Ces travaux devraient être clôturés pour le 31 mars prochain.

Le trimestre prochain, on travaillera également de concert avec les magistrats des ressorts des cours d'appel de Gand et de Liège, toujours selon la même approche.

La ministre est convaincue que tous ces efforts seront appréciés par la magistrature.

De nombreuses initiatives doivent encore être prises avant de pouvoir mettre un point final à tout ce travail; le présent projet de loi en est cependant la première étape. Le gouvernement demande au Parlement de l'adopter.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Ceder ne s'oppose pas à ce que de nouveaux juges soient nommés. Il se demande toutefois pourquoi il faut donner la priorité à Mons et à Charleroi.

Tijdens deze aparte gesprekken definiëren we ook samen de doelstellingen die met die nieuwe middelen moeten worden bereikt. De vermindering van de gerechtelijke achterstand is één van de meest essentiële in dat verband.

In het raam van deze gesprekken is de minister begonnen met de magistraten van de zetel en van het parket van Brussel en hun medewerkers.

Zonder het einde van die werkzaamheden af te wachten en zoals de minister zich daar al sedert meerdere maanden toe heeft verbonden, zijn ook de gesprekken met de vertegenwoordigers van het hof van beroep van Antwerpen gestart.

Een eerste vergadering is op 3 februari doorgegaan. Er werd gepraat over de werkmethode en over het tijdschema. Een volgende vergadering is gepland voor zeer spoedig.

Er zal geen enkele mogelijkheid uitgesloten mogen worden. Spreker denkt uiteraard aan de uitbreiding van de personeelsformatie van de magistraten en de griffiers, maar verwijst ook naar het gebruik van de personele middelen. Die moeten op een optimale manier beheerd en aangewend worden.

Voor Charleroi en Bergen kon een beroep worden gedaan op een doorlichting door de Hoge Raad voor de Justitie.

Sedert 24 oktober 2001 werd ook een ander arrondissement op dusdanige wijze doorgelicht, zonder dat men hieruit echter conclusies heeft getrokken. Het betreft hier het arrondissement Dendermonde.

Op basis van deze doorlichting heeft de minister besloten om ook de dialoog aan te gaan met de gerechtelijke overheden van Dendermonde. Deze werkzaamheden zouden voor 31 maart eerstkomend afgerond moeten zijn.

Volgend trimester zal eveneens worden samengewerkt met de magistraten van de rechtsgebieden van de hoven van beroep van Gent en Luik en dit volgens dezelfde benadering.

De minister is ervan overtuigd dat al deze inspanningen door de magistratuur gewaardeerd zullen worden.

Vele stappen moeten nog worden gezet vooraleer het hele werk afgerond is; dit wetsontwerp vormt echter de eerste stap. De regering vraagt dat het Parlement hem zou honoreren.

III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Ceder is het niet oneens met het feit dat nieuwe rechters worden benoemd. De vraag is echter waarom voorrang moet worden verleend aan Bergen en Charleroi.

Il ne conteste pas que Charleroi soit confrontée à une criminalité grave, mais constate qu'Anvers souffre des mêmes problèmes.

À la lumière des statistiques, on constate d'ailleurs que le problème a perdu de son acuité à Charleroi.

L'intervenant renvoie également aux mesures dites MUNAS en ce qui concerne les charges de travail des cours d'appel, qui ont été effectuées sous la direction du président de la cour d'appel de Mons.

Il ressort de l'étude en question que les problèmes les plus graves se posent dans les ressorts d'Anvers, de Bruxelles, de Gand et, dans une moindre mesure, de Mons. Selon cette étude, il faudrait, à Anvers, 40% de magistrats en plus pour pouvoir faire face au volume de travail. À Mons, il y aurait même suffisamment de magistrats.

L'intervenant ne comprend dès lors pas pourquoi on donne aujourd'hui la priorité au tribunal de première instance de Charleroi et à la cour d'appel de Mons. De plus, le projet ne dit pas quand les autres cours seront servies. Les autres nominations sont apparemment renvoyées aux calendes grecques, puisque la ministre souligne la nécessité d'effectuer de nouvelles études de la charge de travail.

L'intervenant ne peut se défaire de l'impression qu'il s'agit de l'opération intéressée d'une ministre de la Justice wallonne qui veut privilégier sa propre région.

M. De Clerck renvoie aux rapports annuels des cours d'appel et des parquets généraux de celles-ci, dans lesquels il est abondamment question des chiffres des MUNAS. Ces chiffres ont d'ailleurs été confirmés avec éclat au cours des récentes auditions qui se sont tenues au Sénat avec les premiers présidents et les procureurs généraux des cours d'appel.

Pendant que le Sénat s'occupe d'analyser les chiffres de la charge de travail, un projet de loi est déposé à la Chambre des représentants dans le but d'étendre le cadre du tribunal de première instance de Charleroi et de la cour d'appel de Mons. À quoi cela rime-t-il ?

La question n'est pas tant de savoir si des magistrats supplémentaires sont bien nécessaires à Mons et à Charleroi que de se demander pourquoi on ne prévoit aucune extension du cadre pour les autres cours d'appel.

L'exposé introductif de la ministre ne répond pas à cette question. La ministre invoque la radioscopie générale réalisée par le Conseil supérieur de la Justice. Or, il existe une radioscopie identique pour Termonde; pourquoi ne prévoit-on aucun magistrat supplémentaire là-bas ?

Spreker betwist niet dat Charleroi geconfronteerd wordt met zware criminaliteit, maar ook Antwerpen kampt met dezelfde problemen.

Als men de statistieken bekijkt, merkt men trouwens dat het probleem in Charleroi afgenomen is.

Spreker verwijst ook naar de MUNAS-metingen betreffende de werklast van de hoven van beroep, die werden uitgevoerd onder leiding van de voorzitter van het hof van beroep te Bergen.

Uit deze studie blijkt dat de zwaarste problemen rijzen in de rechtsgebieden Antwerpen, Brussel en Gent, en juist in mindere mate in Bergen. Volgens deze studie heeft Antwerpen een tekort van 40% aan magistraten om aan de werklast het hoofd te kunnen bieden. In Bergen zouden er zelfs voldoende magistraten zijn.

Spreker kan dan ook niet begrijpen waarom nu voorrang wordt verleend aan de rechtbank van eerste aanleg te Charleroi en aan het hof van beroep te Bergen. Er wordt bovendien met geen woord gerept over wanneer de andere hoven bediend zullen worden. Blijkbaar worden de andere benoemingen op de lange baan geschoven, want de minister wijst op de noodzaak van nieuwe studies voor werklastmeting.

Spreker kan zich niet van de indruk ontdoen dat het hier gaat om een zelfbedieningsoperatie van een Waalse minister van Justitie die de eigen regio wil bevoordelen.

De heer De Clerck verwijst naar de jaarverslagen van de hoven van beroep en parketten-generaal bij deze hoven waar de MUNAS-cijfers uitvoerig aan bod komen. Deze cijfers werden trouwens met verve bevestigd tijdens de recente hoorzittingen in de Senaat met de eerste voorzitters en procureurs-generaal bij de hoven van beroep.

Terwijl de Senaat bezig is met een analyse van deze cijfers van werklast, wordt in de Kamer van volksvertegenwoordigers een ontwerp ingediend ter uitbreiding van de personeelsformatie van de rechtbank van eerste aanleg te Charleroi en het hof van beroep te Bergen. Hoe valt dit te rijmen ?

De vraag is niet zozeer of er in Bergen en Charleroi wel nood is aan bijkomende magistraten, maar wel waarom voor de andere hoven van beroep geen uitbreiding van de personeelsformatie wordt bepaald.

De inleidende uiteenzetting van de minister verschaft geen antwoord op deze vraag. De algemene doorlichting door de Hoge Raad voor de Justitie gevoerd, wordt door de minister aangehaald als argument. Nochtans bestaat dezelfde doorlichting voor Dendermonde; waarom worden daar dan geen bijkomende magistraten aangesteld ?

L'intervenant ne saisit pas davantage pourquoi on ne prend pas la mesure des MUNAS comme base. Cette mesure est subitement rejetée sans qu'on sache trop pourquoi.

L'intervenant conclut en disant que le projet à l'examen nuit à tous les acteurs de la justice: il crée une inégalité, recèle des relents communautaires et témoigne d'un choix partial et arbitraire. Il n'y a pas de critère objectif justifiant l'octroi de magistrats à Mons et Charleroi et non aux autres cours d'appel. Le moment aussi est mal choisi.

On n'attend même pas de disposer d'une analyse des statistiques de criminalité.

Si le vote du projet n'est pas reporté, l'intervenant espère au moins qu'on l'amendera. Des adaptations sont nécessaires aussi à Anvers, Gand et Termonde, sur la base de critères objectifs.

Il ne faut pas perdre de vue que, proportionnellement au chiffre de la population, la Flandre dispose de 26% de juges en moins que la Wallonie. Des projets comme celui-ci ne font qu'apporter de l'eau au moulin de ceux qui réclament la scission de la justice.

M. Coveliers souhaite formuler quelques remarques personnelles sur le texte à l'examen.

L'intervenant a l'impression que l'on mélange trois initiatives pour résorber l'arriéré judiciaire.

Une première initiative concerne la prorogation des chambres supplémentaires des cours d'appel pour une période de deux ans. Comme il devrait s'agir d'une mesure exceptionnelle, il ne devrait plus être nécessaire de la proroger à nouveau.

Une deuxième initiative concerne apparemment la réalisation de la promesse faite par le gouvernement sous la législature précédente à l'occasion d'une visite dans l'arrondissement judiciaire de Charleroi.

L'intervenant ne désire pas mettre en doute la nécessité de disposer d'un conseiller supplémentaire à Mons et à Charleroi. Vu le volume de travail aux assises, un conseiller supplémentaire à la cour d'appel de Mons est indispensable. Dans la zone de Charleroi aussi, on a effectué un travail remarquable, qui peut être récompensé.

Une troisième initiative concerne les mesures de la charge de travail. L'intervenant renvoie à cet égard à un article de M. Hans Van Bossuyt, conseiller à la cour d'appel de Gand, paru dans le *Justitiekrant* (n° 83-11/02/2004) sur la norme MUNAS. L'auteur y écrit entre autres:

« Cette norme MUNAS est le fruit des travaux d'un groupe de travail, créé au sein du collège des premiers présidents des cours d'appel à la suite d'une lettre

Spreker begrijpt ook niet waarom de MUNAS-meting niet wordt gebruikt als basis. Deze meting wordt plots verworpen zonder al te veel argumentatie.

Spreker besluit dat voorliggend ontwerp schade berokkent aan alle actoren van justitie. Het scheidt immers een ongelijkheid, is communautair geladen en getuigt van een partiële en arbitraire keuze. Er is geen objectief criterium voor het toekennen van magistraten aan Bergen en Charleroi en niet aan de andere hoven van beroep. Ook het tijdstip is slecht gekozen.

Er wordt zelfs niet gewacht op een analyse van de statistieken van criminaliteit.

Indien de stemming van het ontwerp niet wordt uitgesteld, hoopt spreker minstens op amendement. Er is immers ook aanpassing nodig voor Antwerpen, Gent en Dendermonde, en dit op basis van objectieve gegevens.

Men mag niet uit het oog verliezen dat Vlaanderen, in verhouding tot het bevolkingsaantal, over 26% minder rechters beschikt dan Wallonië. Met dergelijke ontwerpen wordt de roep naar een splitsing van justitie nogmaals bevestigd.

De heer Coveliers wenst enkele persoonlijke bedenkingen bij voorliggende tekst te formuleren.

Spreker heeft de indruk dat drie initiatieven door elkaar worden genomen om de gerechtelijke achterstand in te perken.

Een eerste initiatief betreft de verlenging van de aanvullende kamers van de hoven van beroep voor een periode van twee jaar. Aangezien dit werd opgevat als een uitzonderlijke maatregel, zou een volgende verlenging niet meer noodzakelijk moeten blijken.

Een tweede initiatief betreft blijkbaar de invulling van de belofte die de regering in de vorige legislatuur heeft gedaan bij een bezoek aan het gerechtelijk arrondissement Charleroi.

Spreker wenst de noodzaak van een bijkomende raadsheer in Bergen en in Charleroi niet in twijfel te trekken. Gezien het assistenwerk is een bijkomende raadsheer in het hof van beroep te Bergen nodig. Ook in de zone Charleroi werd schitterend werk geleverd; dit mag worden beloond.

Een derde initiatief betreft de werklustmetingen. Spreker verwijst terzake naar een artikel van de heer Hans Van Bossuyt, raadsheer bij het hof van beroep te Gent, in de *Justitiekrant* (nr. 83-11/02/2004) over de MUNAS-norm. De auteur stelt als volgt:

« Deze MUNAS-norm is het resultaat van de werkzaamheden van een werkgroep, opgericht binnen het college van eerste voorzitters van de hoven van

adressée le 10 novembre 2000 par le ministre de la Justice de l'époque aux premiers présidents. Le groupe de travail s'est réuni sous la présidence de M. Jef Durant, premier président de la cour militaire. Christian De Vel (Anvers), Guy Delvoie (Bruxelles), Martine Castin (Mons) et moi-même en faisons également partie.

C'est sur la base des données statistiques des années 1999, 2000 et 2001 que le groupe de travail a conclu à la nécessité d'élargir le cadre pour pouvoir absorber le flux des nouvelles affaires (et non des affaires en attente): 19 magistrats supplémentaires pour Anvers, 18 pour Bruxelles, 7 pour Gand, 5 pour Liège et 1 pour Mons. Ces données sont correctes.»

La semaine dernière, on a pu lire dans «*Gazet van Antwerpen*» ce qui suit (traduction): Il ressort toutefois de la mise à jour la plus récente de l'étude qu'à Mons, un magistrat supplémentaire n'est plus nécessaire. Cette information est exacte et connue de la commission de la Justice du Sénat.»

L'intervenant insiste sur le fait qu'il ne met pas en cause la présence d'un conseiller supplémentaire à la cour d'appel de Mons. L'argument du nombre élevé des affaires d'assises lui paraît, en effet, pertinent.

Il en va autrement de l'interprétation des chiffres provenant de la mesure de la charge de travail «MUNAS». Cette mesure a été effectuée sous la direction des premiers présidents, en vue de trouver une solution permettant de résorber l'arriéré. Elle impliquait également la promesse que le cadre du personnel serait adapté si les chiffres révélaient une pénurie de conseillers.

Or, voilà que la réaction de la ministre s'inverse brusquement. Elle déclare que la norme MUNAS n'était en fait qu'un exercice de réflexion et qu'elle n'était qu'une évaluation quantitative, basée sur une distinction discrétionnaire entre affaires civiles, correctionnelles, de la jeunesse et de la chambre des mises en accusation.

L'intervenant souligne qu'il a posé expressément au premier président de la cour d'appel de Mons la question de savoir quelle était alors la signification du contrôle de qualité.

M. Jassogne a donné la réponse suivante :

«Il faut se méfier des vocables «contrôle de qualité» (et proscrire les vocables ridicules — comme «qualité totale» — radicalement inappropriés à un travail aussi délicat que celui du juge). Tous ceux qui, à ce jour parlent de contrôle de qualité visent ainsi un contrôle de qualité de l'organisation.

...

beroeop naar aanleiding van een brief van 10 november 2000 van de toenmalige minister van Justitie aan de eerste voorzitters. De werkgroep vergaderde onder het voorzitterschap van de Jef Durant, eerste voorzitter van het militair gerechtshof. Christian De Vel (Antwerpen), Guy Delvoie (Brussel), Martine Castin (Bergen) en ikzelf maakten eveneens deel uit van deze werkgroep.

Het is op basis van de cijfers voor de jaren 1999, 2000, 2001 dat de werkgroep tot de ondertussen alom bekende noodzakelijke uitbreiding kwam van de personeelsformatie om de input van zaken (niet de bestaande werkvoorraad) weg te werken: 19 bijkomende magistraten voor Antwerpen, 18 voor Brussel, 7 voor Gent, 5 voor Luik en 1 voor Bergen. Dit is correct gemeld.»

Vorige week verscheen in *De Gazet van Antwerpen* dat «uit de meest recente update van de studie echter blijkt dat in Bergen geen extra magistratuur meer nodig is». Deze informatie is inderdaad juist en is bekend aan de senaatscommissie voor de Justitie.

Spreker dringt aan op het feit dat hij de bijkomende raadsheer voor het hof van beroep te Bergen niet in twijfel trekt. Het argument van het hoge aantal assisenzaken lijkt hem immers pertinent.

Anders ligt het met de interpretatie van de cijfers voortvloeiend uit de MUNAS-werklastmeting. Deze meting werd verricht onder leiding van de eerste voorzitters om een oplossing te vinden voor het wegwerken van de achterstand. Zij hield ook de belofte in dat een aanpassing van de personeelsformatie zou plaatsvinden, indien uit de cijfers zou blijken dat er een tekort was aan raadsheren.

Nu slaat de reactie van de minister plots om. Zij stelt dat de MUNAS-norm eigenlijk slechts een denkoefening was, en enkel een kwantitatieve meting inhield, gebaseerd op een discretionair onderscheid tussen civiele zaken, correctionele zaken, jeugdzaken en zaken voor de kamer van inbeschuldigingstelling.

Spreker stipt aan dat hij aan de eerste voorzitter van het hof van beroep te Bergen uitdrukkelijk de vraag stelde wat kwaliteitscontrole dan betekent.

De heer Jassogne antwoordde als volgt :

«Men moet voorzichtig omspringen met woorden als «kwaliteitscontrole» (en belachelijke concepten — zoals «integrale kwaliteit» — die niets te maken hebben met het delicate werk van de rechter, helemaal uitbannen). Wie het nu heeft over kwaliteitscontrole, bedoelt eigenlijk de controle op de kwaliteit van de organisatie.

...

Il y a dans la plupart des décisions de justice une part importante d'appréciation en fait ou en droit, ou de créativité intellectuelle, dont il n'est pas possible de prétendre, par un système de contrôle interne, contrôler la qualité sans méconnaître corrélativement l'indépendance fondamentale du juge. Le seul contrôle de qualité convenable au sein du pouvoir judiciaire se fait à l'occasion d'un recours. Mais même dans ce cas, il serait surréaliste de soutenir que la juridiction dite « supérieure » l'est nécessairement sur le plan intellectuel. Elle n'est que structurellement supérieure. La qualité éventuellement meilleure de la décision de la juridiction supérieure résultera surtout d'une plus grande attention réservée à des aspects spécifiques du litige, qui s'est « affiné » lors du recours.»

On peut donc conclure qu'il n'est possible de contrôler en réalité que la qualité de l'organisation. Il n'existe aucune unité de mesure pour la qualité.

Les chiffres provenant de la norme MUNAS sont clairs, il ont été fournis par les premiers présidents eux-mêmes et ne présentent pas de grandes différences d'une année à l'autre (2000-2003).

Il faut comprendre qu'il est particulièrement difficile d'expliquer à la population et aux magistrats que l'on ne tiendra aucun compte de ces chiffres, sauf pour une cour bien déterminée.

Il ne faut pas sous-estimer les frustrations des magistrats flamands. Il n'est pas admissible que l'on fournisse un conseiller supplémentaire à une certaine cour, alors qu'avec les autres cours, on se contente de parler.

Tous les chiffres sont disponibles et une discussion globale s'impose. Si l'on nomme à Mons, des nominations — au moins provisoires — devraient également intervenir dans les autres cours.

Il serait inadmissible d'adopter le projet de loi en discussion dans l'état actuel des choses.

M. Hugo Vandenberghe se rallie au point de vue des intervenants précédents.

Le premier problème que pose le projet de loi à l'examen est celui du timing. Le moment choisi est inapproprié. Si l'on dit que le projet de loi résulte d'une promesse du gouvernement précédent, on ne peut que supposer que cette promesse était basée sur la mesure de la charge de travail conformément à la norme MUNAS.

Se pose ensuite la question de la charge de la preuve. L'évaluation MUNAS est une étude qui a été réalisée par les premiers présidents des cours d'appel. L'on peut donc supposer en tout état de cause qu'elle est empreinte d'une certaine objectivité.

Het totstandkomen van een rechterlijke beslissing vergt meestal een beoordeling in feite of in rechte en een behoorlijke dosis intellectuele creativiteit. Het blijkt onmogelijk om via een systeem van interne controle de kwaliteit van een rechterlijke beslissing te beoordelen zonder de fundamentele onafhankelijkheid van de rechter te miskennen. De enige aanvaardbare vorm van kwaliteitscontrole binnen de rechterlijke macht heeft plaats naar aanleiding van een hoger beroep. Maar zelfs in dat geval is het totaal onwezenlijk om te beweren dat het « hogere » rechtscollege noodzakelijkerwijze ook van een hoger intellectueel niveau is. Het is alleen structureel hoger geplaatst. De beslissing van het hogere rechtscollege zal eventueel van hogere kwaliteit zijn maar dan alleen omdat meer aandacht kan gaan naar specifieke aspecten van het geschil, dat in « uitgepuurde » vorm in hoger beroep verschijnt.»

Men kan dus besluiten dat men eigenlijk alleen de kwaliteit van de organisatie kan controleren. Er bestaat geen meeteenheid voor kwaliteit.

De cijfers voortvloeiend uit de MUNAS-norm zijn duidelijk, komen van de eerste voorzitters zelf en vertonen geen grote verschillen over de verschillende jaren (2000-2003) heen.

Men moet begrijpen dat het bijzonder moeilijk aan de bevolking en aan de magistraten valt uit te leggen dat men geen rekening zal houden met deze meting, tenzij voor één welbepaald hof.

Men mag de frustraties van de Vlaamse magistraten niet onderschatten. Het gaat niet aan dat aan het ene hof een bijkomende raadsheer wordt verschaft, terwijl men met de andere hoven gewoon gaat praten.

Alle cijfers zijn voorhanden en een globale bespreking is nodig. Indien men in Bergen overgaat tot benoeming, zouden ook in de andere hoven — minstens voorlopige — benoemingen moeten plaatsvinden.

Voorliggend wetsontwerp nu aannemen, is onaanvaardbaar.

De heer Hugo Vandenberghe kan zich aansluiten bij de vorige sprekers.

Het eerste probleem van voorliggend wetsontwerp betreft de timing. Het tijdstip is ongepast. Indien men stelt dat het wetsontwerp voortvloeit uit een belofte van de vorige regering, kan men niet anders dan veronderstellen dat deze belofte werd gebaseerd op de werklastmeting volgens de MUNAS-norm.

Verder rijst de vraag naar de bewijslast. De MUNAS-meting is een studie van de eerste voorzitters van de hoven van beroep zelf. Sowieso moet men dan toch enige vorm van objectiviteit veronderstellen.

L'intervenant considère que la ministre ne dispose pas d'arguments suffisants pour soutenir que l'évaluation MUNAS est infondée. Elle devrait pour ce faire avancer des critères permettant de mesurer la charge de travail intellectuelle.

De plus, on nous promet une nouvelle évaluation pour la fin 2005. Cela signifie que l'on pourrait légiférer, dans le meilleur des cas, en 2006 et que les procédures de publication des places vacantes et de nomination ne seraient prêtes qu'en 2007. Dans l'intervalle, l'arriéré judiciaire ne manquera pas de s'accroître, vu la sous-occupation des cadres.

Il ne faut pas oublier la sous-occupation chronique de tous les cadres (de l'ordre de 10%) pour cause de maladie, de détachement, etc.

De plus, les chiffres d'Anvers, par exemple, montrent un manque d'effectifs atteignant 40%. Cela signifie que cette cour d'appel ne peut fonctionner qu'à la moitié de sa capacité. Si l'on ne prend pas des mesures immédiatement, l'arriéré judiciaire à Anvers ne fera que s'accroître.

La Belgique pourrait par conséquent être condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg pour non-respect du délai raisonnable (sur plainte collective systématique des barreaux par exemple). Ce qui ferait apparaître notre pays sous un jour fort peu favorable.

Pour ce qui est de l'extension du cadre de la cour d'appel de Mons, l'argument invoqué à l'appui de cette demande est l'augmentation du nombre de sessions de la cour d'assises. Or, l'argument vaut aussi pour Gand et Anvers.

Il faut se garder de sous-estimer la démotivation de la magistrature néerlandophone si celle-ci venait à constater que les efforts considérables de ses membres ne sont pas récompensés.

À titre subsidiaire, l'intervenant propose de rechercher éventuellement des formules intermédiaires telles que celles proposées dans ses amendements n^{os} 1 à 4.

L'idée qu'il faille attendre encore au moins 18 mois avant de procéder à une nouvelle évaluation de la charge de travail est politiquement intenable.

Mme Nyssens renvoie aux auditions récentes des cours d'appel et du parquet général concernant les rapports annuels 2003.

Selon ces rapports, la pénurie d'effectif à la cour d'appel de Mons n'est pas vraiment criante. Il semble par contre que le manque d'effectifs soit plus important dans d'autres cours d'appel.

Comment se fait-il dans ce cas que l'on soit sur le point de nommer des conseillers supplémentaires à Mons, et pas dans les autres cours?

L'intervenante souligne qu'elle admire les efforts qui ont été fournis à Mons et à Charleroi. Elle ne

Spreker meent dat de minister geen voldoende argumenten heeft om de zinledigheid van de MUNAS-meting aan te tonen. Zij zou dan criteria moeten aanbrenge om de intellectuele werklust te meten.

Bovendien wordt een nieuwe meting beloofd tegen eind 2005. Dit betekent dat de wettelijke tussenkomst in het beste geval zou plaatsvinden in 2006, en dat de vacatures en benoemingsprocedures pas in 2007 klaar zouden kunnen zijn. Intussen zal de gerechtelijke achterstand ongetwijfeld aangroeien, gezien de onderbezetting van de personeelsformaties.

Men mag niet vergeten dat alle personeelsformaties permanent onderbezet (met 10%) zijn, wegens ziekte, detachering, enz.

Daarenboven blijkt uit de cijfers dat Antwerpen bijvoorbeeld een personeelstekort heeft van 40%. Dit betekent dat dit hof van beroep slechts op halve capaciteit kan werken. Indien nu geen maatregelen worden getroffen, zal de gerechtelijke achterstand in Antwerpen oplopen.

Dit heeft tot gevolg dat België kan worden veroordeeld voor het Europees Hof voor de mensenrechten van Straatsburg, wegens het niet naleven van de redelijke termijn (bijvoorbeeld na systematische collectieve klacht van de balies). Dit zou het aanzien van ons land in een weinig gunstig daglicht stellen.

Voor de uitbreiding van de personeelsformatie in het hof van beroep te Bergen wordt de stijging van het aantal zittingen van het hof van assisen als argument aangewend. Dit argument geldt ook voor Gent en Antwerpen.

Men mag de demotivering van de Nederlandstalige magistratuur niet onderschatten, indien zij moeten vaststellen dat hun maximale inspanningen niet worden gehonoreerd.

Subsidiair stelt spreker voor eventueel te zoeken naar tussenformules, zoals voorgesteld in zijn amendementen nrs. 1 tot 4.

De gedachte dat men nog minstens 18 maanden moet wachten op een nieuwe meting is politiek niet houdbaar.

Mevrouw Nyssens verwijst naar de recente hoorzittingen met de hoven van beroep en de parketten-generaal over de jaarverslagen 2003.

Daaruit blijkt dat er niet echt een nijpend personeelstekort is in het hof van beroep te Bergen. Grotere tekorten blijken daarentegen wel te bestaan in de andere hoven van beroep.

Hoe komt het dan dat men in Bergen bijkomende raadsheren gaat benoemen en niet in de andere hoven?

Sprekerster onderstreept dat zij wel veel bewondering heeft voor de geleverde inspanningen in Bergen

remet pas en question le besoin de magistrats supplémentaires dans ces juridictions, mais il n'existe apparemment aucun critère objectif permettant d'expliquer pourquoi cet arrondissement est le seul où l'on décide de réaliser une extension de cadre. A-t-on déjà prévu quelque chose pour les autres cours ?

L'intervenante souhaite des explications sur le choix précis de la ministre. Est-ce pour des motifs budgétaires que l'on sert Mons en premier lieu, parce que le nombre de magistrats supplémentaires y est moins important ? Qu'en est-il de l'évaluation de la mesure de la charge de travail ?

La ministre répond que le projet à l'examen n'a rien à voir avec les mesures de la charge de travail par la MUNAS. Il s'agit uniquement d'honorer un engagement que le gouvernement a pris sous la précédente législature.

En outre, la ministre renvoie à l'audit effectué par le Conseil supérieur de la Justice.

En ce qui concerne la MUNAS, la ministre souligne que cette norme n'implique aucune mesure de la charge de travail. On mesure uniquement ce que l'on fait, et non pas ce que l'on devrait faire. C'est ce que confirme aussi la correspondance entre l'ancien ministre de la Justice et la conférence des premiers présidents.

Dans une lettre du 10 novembre 2000 qu'il avait adressée à la conférence des premiers présidents, le ministre de la Justice avait placé la résorption de l'arriéré judiciaire parmi ses priorités. Néanmoins, un élargissement du cadre doit être justifié de manière approfondie sur la base d'une mesure de la charge de travail.

Dans une lettre du 5 juin 2002 qu'il avait adressée au ministre, M. Durant, premier président de la cour militaire, affirmait à son tour qu'une mesure peut être effectuée sur la base des normes de production.

Les premiers présidents se rendent donc bel et bien compte que la norme MUNAS n'implique pas de mesure réelle de la charge de travail.

Les chiffres de la MUNAS correspondent à la moyenne de ce qui a été réalisé. En fonction de ce que l'on fait, on détermine combien de membres du personnel supplémentaires sont nécessaires.

On n'a donc à aucun moment mesuré le travail intellectuel. Pour la MUNAS, tous les dossiers ont le même poids. Il faut utiliser ces chiffres avec prudence. On pourrait également effectuer une comparaison avec la cour d'appel (105 arrêts en matière pénale) et le tribunal de première instance (157 arrêts en matière pénale).

La ministre concède qu'il n'est pas facile de mesurer le travail intellectuel. Aux Pays-Bas, pareille formule existe depuis treize ans.

en Charleroi. Hun nood aan bijkomende magistraten wil zij niet in twijfel trekken, maar er blijkt geen objectief criterium te bestaan waarom nu enkel in het bedoelde arrondissement tot uitbreiding wordt beslist. Is er reeds iets in het verschiet voor de andere hoven ?

Spreekster wenst meer uitleg over de precieze keuze van de minister. Is het om budgettaire redenen dat men eerst Bergen bedient, omdat er daar minder bijkomende magistraten nodig blijken ? Wat met de evaluatie van de werklasmeting ?

De minister antwoordt dat voorliggend ontwerp niets te maken heeft met de werklasmetingen volgens MUNAS. Het betreft enkel het honoreren van een engagement van de regering uit de vorige zittingsperiode.

Voorts verwijst de minister naar de doorlichting gevoerd door de Hoge Raad voor de justitie.

Wat betreft MUNAS, onderstreept de minister dat deze norm geen werklasmeting inhoudt. Men meet enkel wat men doet, niet wat men zou moeten doen. Dit wordt ook bevestigd in de briefwisseling tussen de toenmalige minister van Justitie en de conferentie van eerste voorzitters.

In een brief van 10 november 2000 aan de conferentie van eerste voorzitters stelde de minister van Justitie de inkrimping van de gerechtelijke achterstand als een van de prioritaire bekommernissen. Een uitbreiding van de personeelsformatie vraagt wel een grondige verantwoording op basis van werklasmeting.

In een brief van 5 juni 2002 aan de minister, stelt de heer Durant, eerste voorzitter van het militair gerechtshof, op zijn beurt dat een meting kan worden verricht op basis van de productienormen.

De eerste voorzitters zijn zich dus wel degelijk bewust van het feit dat de MUNAS-norm geen werkelijke meting van de werklasm inhoudt.

De MUNAS-cijfers geven een gemiddelde weer van wat men heeft gedaan. Op basis van wat men doet, besluit men dan hoeveel extra personeel men nodig heeft.

Er werd dus op geen enkel ogenblik een weging gedaan van de intellectuele arbeid. Voor MUNAS weegt elk dossier even zwaar. Men moet voorzichtig zijn met deze cijfers. Men zou zo ook een vergelijking kunnen maken met het hof van beroep (105 strafarresten) en de rechtbank van eerste aanleg (157 strafarresten).

De minister geeft toe dat het niet makkelijk is intellectuele arbeid te meten. In Nederland bestaat dergelijke formule reeds sinds dertien jaar.

En ce qui concerne le tribunal de première instance de Dendermonde, où le Conseil supérieur de la Justice a également effectué un audit général, la ministre confirme que des négociations ont lieu actuellement avec les chefs de corps. Il y a de fortes chances que l'on accorde des moyens supplémentaires. La ministre attire également l'attention sur le fait que six juges de complément ont été ajoutés depuis l'audit effectué par le Conseil supérieur de la Justice.

En ce qui concerne l'indisponibilité de certains magistrats et, en particulier, le cadre incomplet à Anvers, où deux postes sont vacants, la ministre répond qu'il y sera rapidement pourvu. Le Conseil supérieur de la Justice a déjà présenté les candidats. On a également publié un avis annonçant officiellement la vacance des postes de deux conseillers qui prendront leur retraite en août prochain.

M. Hugo Vandenberghe attire l'attention sur le fait qu'il y a également d'autres indisponibilités, en ce sens notamment que le parquet général d'Anvers charge un magistrat d'être son porte-parole au procès «Dutroux».

Enfin, la ministre souhaite souligner que les nouvelles mesures de la charge de travail ne sont pas effectuées aux sièges; elles ne concernent que les parquets et les parquets généraux. On cherche de nouveaux instruments pour mesurer la charge de travail aux sièges.

M. De Clerck trouve étrange que l'engagement que M. Verhofstadt a pris au cours d'une visite qu'il a effectuée à Charleroi au cours de la législature précédente soit considéré comme suffisant pour que l'on puisse accorder des magistrats supplémentaires à cette cour d'appel alors que telle autre doit se débrouiller avec ce qu'elle a. Cette solution lui semble arbitraire.

L'intervenant est conscient que la mesure MUNAS est relative. Toutefois, si on conclut qu'il manque 19 conseillers, on peut encore prévoir une certaine marge. En outre, on ne dispose d'aucune mesure meilleure et il faudrait attendre 18 mois pour connaître les résultats d'une nouvelle mesure. En attendant, les cours d'appel essaient de trouver elles-mêmes une méthode (par exemple, celle de Gand). Ne rien faire pour élargir également le cadre d'autres cours d'appel serait manquer de respect envers les magistrats et le Parlement.

Pareil travail législatif serait incongru et se baserait sur des choix arbitraires.

L'intervenant demande que l'on adopte au moins les amendements qui ont été proposés, ce pour quand même donner un signal aux cours et aux tribunaux.

Selon lui, il convient de reporter le vote sur le projet jusqu'après l'analyse des résultats disponibles des mesures de la charge de travail et de la criminalité.

Betreffende de rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde, waar ook een algemene doorlichting door de Hoge Raad voor de justitie werd uitgevoerd, bevestigt de minister dat er momenteel onderhandelingen met de korpschefs plaatsvinden. De kans op het toekennen van bijkomende middelen is groot. De minister wijst er ook op dat sinds de doorlichting door de Hoge Raad voor de justitie, zes toegevoegde rechters aanwezig zijn.

Wat betreft de onbeschikbaarheid van bepaalde magistraten, en meer bepaald de onvolledige personeelsformatie in Antwerpen, waar twee vacante plaatsen zijn, antwoordt de minister dat deze beide vacatures snel zullen worden ingevuld. De Hoge Raad voor de justitie heeft reeds de voordracht gedaan. Ook voor de twee raadsheren die in augustus met pensioen zullen gaan, zijn de vacatures reeds gepubliceerd.

De heer Hugo Vandenberghe wijst erop dat er ook andere onbeschikbaarheden zijn. Zo wordt door het parket-generaal te Antwerpen een persmagistraat ter beschikking gesteld voor het proces-«Dutroux».

De minister wenst ten slotte te onderstrepen dat de huidige nieuwe werklasmetingen niet in de zetels worden gevoerd; ze betreffen enkel de parketten en parketten-generaal. Er wordt gezocht naar nieuwe instrumenten voor werklasmeting in de zetel.

De heer De Clerck vindt het een vreemde redenering dat men het engagement van de heer Verhofstadt tijdens een bezoek in Charleroi in de vorige zittingsperiode als voldoende argument beschouwt om het ene hof van beroep bijkomende magistraten toe te staan en andere niet. Deze regeling lijkt hem arbitrair.

Spreker is zich bewust van het feit dat de MUNAS-meting relatief is. Als men echter tot een tekort van 19 raadsheren besluit, mag men nog een zekere marge inbouwen. Bovendien is geen betere meting voorhanden en een nieuwe meting zou slechts binnen 18 maanden klaar zijn. Intussen proberen de hoven van beroep zelf een methodiek te vinden (bijvoorbeeld Gent). Indien men niets onderneemt om ook de personeelsformatie van de andere hoven van beroep uit te breiden, getuigt dit van een gebrek aan respect voor de magistraten en het Parlement.

Op deze manier wetgevend werk verrichten is ongepast en baseert zich op arbitraire keuze.

Spreker vraagt minstens de voorgestelde amendementen te aanvaarden, waardoor toch een signaal wordt gegeven naar de andere hoven en rechtbanken toe.

Het lijkt hem aangewezen de stemming over het ontwerp uit te stellen tot na de analyse van de beschikbare cijfers over de werklasmeting en criminaliteit.

IV. DISCUSSION DES ARTICLESArticle 1^{er}

L'article est adopté par 10 voix contre 2 et 2 abstentions.

Article 2

MM. Vandenberghe et De Clerck déposent l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 3-504/2) qui vise à étendre le cadre des cours d'appel de Gand et d'Anvers.

Cet amendement intègre les résultats du rapport MUNAS. Les parquets généraux d'Anvers et de Gand reçoivent chacun un magistrat supplémentaire en renfort, par analogie avec ce qui a été fait au parquet général de Mons, et le nombre de conseillers est augmenté de 15 unités à Anvers et de 7 unités à Gand.

L'amendement est rejeté par 9 voix contre 5.

L'article 2 est adopté par 9 voix contre 5.

Article 3

MM. Vandenberghe et De Clerck déposent l'amendement n° 2 (doc. Sénat, n° 3-504/2) qui prévoit une extension de cadre pour Termonde.

Les auteurs renvoient à l'audit réalisé en 2001 par le Conseil supérieur de la justice.

En outre, ils soulignent que l'arrondissement de Termonde compte 25 magistrats du parquet pour 593 000 habitants, alors que l'arrondissement de Charleroi en compte 33 pour 567 000 habitants.

L'amendement est rejeté par 9 voix contre 5.

L'article 3 est adopté par 9 voix contre 5.

Article 4

MM. Vandenberghe et De Clerck déposent l'amendement n° 3 (doc. Sénat, n° 3-504/2) qui découle de l'amendement n° 2 (voir *supra*) et qui augmente le nombre de premiers substituts du procureur du Roi à Termonde.

L'amendement est rejeté par 9 voix contre 5.

L'article 4 est adopté par 9 voix contre 5.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Het artikel wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 2

De heren Vandenberghe en De Clerck dienen amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 3-504/2), dat beoogt de personeelsformatie van de hoven van beroep te Gent en Antwerpen uit te breiden.

De resultaten van het MUNAS-rapport worden in dit amendement ingevoerd. De parketten-generaal van Antwerpen en Gent worden elk versterkt met één magistraat, naar analogie van de uitbreiding van het parket-generaal te Bergen, en het aantal raadsheren wordt verhoogd met 15 eenheden in Antwerpen en met 7 te Gent.

Het amendement wordt verworpen met 9 tegen 5 stemmen.

Artikel 2 wordt aangenomen met 9 tegen 5 stemmen.

Artikel 3

De heren Vandenberghe en De Clerck dienen amendement nr. 2 in (stuk Senaat, nr. 3-504/2), dat de uitbreiding van de personeelsformatie voor Dendermonde betreft.

De indieners verwijzen naar de audit uitgevoerd in 2001 door de Hoge Raad voor de justitie.

Tevens onderstrepen zij dat het arrondissement Dendermonde 593 000 inwoners telt en 25 parketmagistraten ter beschikking heeft, terwijl het arrondissement Charleroi 33 parketmagistraten heeft voor 567 000 inwoners.

Het amendement wordt verworpen met 9 tegen 5 stemmen.

Artikel 3 wordt aangenomen met 9 tegen 5 stemmen.

Artikel 4

De heren Vandenberghe en De Clerck dienen amendement nr. 3 in (stuk Senaat, nr. 3-504/2), dat voortvloeit uit amendement nr. 2 (*cf. supra*) en het aantal eerste substituten-procureurs des Konings te Dendermonde verhoogt.

Het amendement wordt verworpen met 9 tegen 5 stemmen.

Artikel 4 wordt aangenomen met 9 tegen 5 stemmen.

Article 5

MM. Vandenberghe et De Clerck déposent l'amendement n° 4 (doc. Sénat, n° 3-504/2) qui tend à combler l'écart de 10 % entre l'occupation effective au sein des cours d'appel et le cadre légal prévu.

L'amendement est rejeté par 9 voix contre 5.

L'article 5 est adopté par 9 voix contre 5.

Article 6

Cet article est adopté par 10 voix contre 4.

V. VOTE FINAL

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 9 voix contre 5.

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

La rapporteuse,
Nathalie de T' SERCLAES.

Le président,

Hugo VANDENBERGHE.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet transmis par la Chambre des représentants
(voir doc. Chambre, n° 51-596/5)**

Artikel 5

De heren Vandenberghe en De Clerck dienen amendement nr. 4 in (stuk Senaat, nr. 3-504/2), dat poogt een oplossing te bieden voor de discrepantie van 10% tussen de effectieve bezetting in de hoven van beroep en de wettelijk vastgestelde personeelsformatie.

Het amendement wordt verworpen met 9 tegen 5 stemmen.

Artikel 5 wordt aangenomen met 9 tegen 5 stemmen.

Artikel 6

Dit artikel wordt aangenomen met 10 tegen 4 stemmen.

V. EINDSTEMMING

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 9 tegen 5 stemmen.

Het verslag wordt eenparig goedgekeurd door de 9 aanwezige leden.

De rapporteur,
Nathalie de T' SERCLAES.

De voorzitter,

Hugo VANDENBERGHE.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst van het wetsontwerp aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers
(zie stuk Kamer, nr. 51-596/5)**