

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 februari 2002

WETSVOORSTEL

**houdende verticale integratie van het
openbaar ministerie**

**ADVIES VAN DE HOGE RAAD
VOOR DE JUSTITIE**

Voorgaande documenten :

Doc 50 **1559/ (2001/2002)** :

001 : Wetsvoorstel van de heer Coveliers c.s.

002 : Bijlagen.

003 : Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 février 2002

PROPOSITION DE LOI

**portant intégration verticale
du ministère public**

**AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA JUSTICE**

Documents précédents :

Doc 50 **1559/ (2001/2002)** :

001 : Proposition de loi de M. Coveliers et consorts.

002 : Annexes.

003 : Amendements.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SPA	:	Socialistische Partij Anders
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>		<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	
<i>Bestellingen :</i>		<i>Commandes :</i>	
Natieplein 2		Place de la Nation 2	
1008 Brussel		1008 Bruxelles	
Tel. : 02/ 549 81 60		Tél. : 02/ 549 81 60	
Fax : 02/549 82 74		Fax : 02/549 82 74	
www.deKamer.be		www.laChambre.be	
e-mail : publicaties@deKamer.be		e-mail : publications@laChambre.be	

INHOUDSTAFEL

1. VOORWOORD	4
1.1. Aanhangigmaking bij de H.R.J.	4
1.2. Voorstelling van de hervorming	4
2. BESPREKING	5
2.1. Verticale integratie van het parket en het principe van de integrale behandeling van het dossier	5
2.1.1. Het principe	5
2.1.1.1. Verticale integratie	5
2.1.1.2. De integrale behandeling van de dossiers	6
2.1.2. De uitzonderingen	8
2.2. De nieuwe opdrachten van de parketten-generaal	8
2.2.1. De leiding over en het toezicht op de uitwerking van het strafrechtelijk beleid	8
2.2.1.1. De definitie van het strafrechtelijk beleid	8
2.2.1.2. De uitwerking van het strafrechtelijk beleid	10
2.2.1.3. De bevoegdheid tot leiding en onderrichting	10
2.2.2. De permanente opdracht tot evaluatie van de parketten en de « integrale kwaliteitszorg »	11
2.2.3. De ondersteunings-opdracht	12
2.3. De verslagen van de parketten van eerste aanleg	13
2.3.1. De toename van de verslagen	13
2.3.2. Voorstel van oplossing	14
2.4. De verticale en horizontale mobiliteit via delegaties	15
2.4.1. Het voorwerp van de delegatie	15
2.4.2. Het statuut van de gedelegeerde magistraat	16
2.4.3. Conclusies	16
2.5. De bijkomende middelen die nodig zijn voor de hervorming	17
2.5.1. De nieuwe taken	17
2.5.2. Vereiste middelen voor de tenuitvoerlegging van deze nieuwe opdrachten	18
2.6. De hervorming van de arbeidsauditoraten	19
2.7. Overgangsmaatregelen	20
2.8. De datum van inwerkingtreding	20
3. BESLUITEN	20

TABLE DES MATIÈRES

1. PRÉAMBULE	4
1.1. Saisine du C.S.J.	4
1.2. Présentation de la réforme	4
2. DISCUSSION	5
2.1. L'intégration verticale du parquet et le principe du traitement intégral du dossier	5
2.1.1. Le principe	5
2.1.1.1. Intégration verticale	5
2.1.1.2. Le traitement intégral des dossiers	6
2.1.2. Les exceptions	8
2.2. Les nouvelles missions des parquets généraux	8
2.2.1. La direction et le contrôle de la mise en œuvre de la politique criminelle	8
2.2.1.1. La définition de la politique criminelle	8
2.2.1.2. La mise en œuvre de la politique criminelle	8
2.2.1.3. Le pouvoir de direction et d'instruction	10
2.2.2. La mission d'évaluation permanente des parquets et la « recherche de la qualité totale »	11
2.2.3. La mission d'appui	12
2.3. Les rapports des parquets d'instance	13
2.3.1. La multiplication des rapports	13
2.3.2. Proposition de solution	14
2.4. La mobilité verticale et horizontale par la voie des délégations	15
2.4.1. L'objet de la délégation	15
2.4.2. Le statut du magistrat délégué	16
2.4.3. Conclusions	16
2.5. Les moyens supplémentaires qu'exige la réforme	17
2.5.1. Les nouvelles tâches	17
2.5.2. Moyens nécessaires à l'exécution de ces nouvelles tâches	18
2.6. La réforme des auditorats du travail	19
2.7. Mesures transitoires	20
2.8. La date d'entrée en vigueur	20
3. CONCLUSIONS	20

**ADVIES VAN DE HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE OVER
HET WETSVORSTEL HOUDENDE VERTICALE
INTEGRATIE VAN HET OPENBAAR MINISTERIE,
INGEDIEND IN DE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS OP 12 DECEMBER
2001 (PARL. ST., KAMER, 2001-2002, 1559/001).**

1 VOORWOORD

1.1. Aanhangigmaking bij de H.R.J.

De Hoge Raad voor de Justitie (hierna afgekort tot H.R.J.) heeft beslist om toepassing te maken van artikel 259*bis*-12 van het Gerechtelijk Wetboek, en ambtshalve advies te verlenen over dit wetsvoorstel.

De H.R.J. heeft daartoe het advies van deskundigen ingewonnen¹.

1.2. Voorstelling van de hervorming

1.2.1. De hoeksteen van de voorgestelde hervorming bestaat in de volledige concentratie van de uitoefening van de strafvordering bij de procureur des Konings. Onder voorbehoud van de in de wet bepaalde uitzonderingen moet de procureur des Konings op autonome wijze instaan voor het beheer van de strafvervolgving in de individuele dossiers, en staat hij hiervoor niet langer onder de leiding van de procureur-generaal.

Overigens krijgt de procureur-generaal ingevolge de voorgestelde hervorming specifieke taken : de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid, de audit en de verbetering van de werking van de parketten, alsook een ondersteunende opdracht.

De hervorming moet de betrekkingen tussen de parketten-generaal en de parketten van eerste aanleg grondig wijzigen door de hiërarchische band tussen deze twee instellingen² ten dele te verbreken en te vervangen door een complexere relatie waarbij de procureur-generaal bevoegdheden zal uitoefenen van controle over de uitwerking van het strafrechtelijk beleid, audit en ondersteuning van de parketten.

1.2.2. De integrale behandeling bestaat in de opvolging van het dossier door dezelfde magistraat van het parket van eerste aanleg, zowel in eerste aanleg als in graad van hoger beroep, vanaf het ogenblik dat het dossier werd aangelegd. De verticale integratie van het parket houdt niet noodzakelijk de verplichting in dat het dossier integraal door eenzelfde magistraat van het parket van eerste aanleg wordt behandeld. De beslissing tot integrale behandeling van een dossier behoort tot de beheersbevoegdheid van de procureur des Konings.

¹ De HRJ heeft het advies ingewonnen van de heer Damien Vandermeersch, ondervoorzitter van en onderzoeksrechter in de rechtbank van eerste aanleg te Brussel en lector aan de U.C.L., en van de heren Dirk Van Daele en Raf Verstraeten, professoren aan de KULeuven.

² Eigenlijk wordt de hiërarchische band verbroken voor de behandeling van de individuele dossiers maar blijft die band bestaan voor alles wat betrekking heeft op de uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid en de tuchtrechtelijke bevoegdheid.

**AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA
JUSTICE CONCERNANT LA PROPOSITION DE LOI
PORTANT INTÉGRATION VERTICALE DU MINISTÈRE
PUBLIC, DÉPOSÉE À LA CHAMBRE DES REPRÉSEN-
TANTS EN DATE DU 12 DÉCEMBRE 2001 (DOC. PARL.,
CHAMBRE, 2001-2002, 1559/001).**

1 PRÉAMBULE

1.1. Saisine du C.S.J.

Le Conseil supérieur de la Justice (ci-après C.S.J.) a décidé de se saisir de cette proposition de loi en vue d'émettre un avis d'office conformément à la compétence qui lui est reconnue en vertu de l'article 259*bis*-12 du Code judiciaire.

Pour ce faire, le C.S.J. a notamment entendu l'avis d'experts¹.

1.2. Présentation de la réforme

1.2.1. La pierre d'angle de la réforme projetée est la concentration de l'exercice de l'action publique dans son ensemble entre les mains du procureur du Roi. Sous la réserve des exceptions prévues par la loi, ce dernier est appelé à gérer les poursuites dans les dossiers individuels de manière autonome et il n'est plus, à cet égard, sous la direction du Procureur général.

Par ailleurs, le Procureur général se voit confier, aux termes de la réforme en projet, des fonctions spécifiques : la mise en œuvre cohérente et la coordination de la politique criminelle, l'audit et l'amélioration du fonctionnement des parquets ainsi qu'une mission d'appui.

La réforme devrait avoir pour effet de modifier profondément la nature des relations entre les parquets généraux et les parquets d'instance en rompant pour partie² le lien hiérarchique existant entre les deux institutions et en lui substituant une relation plus complexe où le Procureur général exercera des compétences de contrôle de la mise en œuvre de la politique criminelle, d'audit et d'appui des parquets.

1.2.2. Le traitement intégral consiste dans le suivi d'un dossier par le même magistrat du parquet d'instance tant en première instance qu'en degré d'appel et ce, depuis l'ouverture du dossier. L'intégration verticale du parquet n'implique pas nécessairement le traitement intégral du dossier par un même magistrat du parquet de première instance. La décision de procéder au traitement intégral relève du pouvoir de gestion du procureur du Roi.

¹ Le C.S.J. a fait appel à Monsieur Damien Vandermeersch, vice-président et juge d'instruction au Tribunal de 1^{ère} instance de Bruxelles, maître de conférence à l'U.C.L. et à Messieurs Dirk Van Daele et Raf Verstraeten, professeurs à la K.U.Leuven.

² En fait, le lien hiérarchique est rompu en ce qui concerne le traitement des dossiers individuels mais il demeure pour tout ce qui concerne la mise en œuvre et la coordination de la politique criminelle et le pouvoir disciplinaire.

2. BESPREKING

2.1. De verticale integratie van het parket en het principe van de integrale behandeling van het dossier

2.1.1. Het principe

2.1.1.1. Verticale integratie

1. Artikel 138, 2de lid, Ger. W., zoals ingevoegd bij de wet van 22 december 1998, formuleert het principe van de verticale integratie van het parket.

Overeenkomstig de hervorming moet de procureur des Konings **de opdrachten** van het openbaar ministerie bij het hof van beroep en bij het assisenhof autonoom vervullen. De procureur des Konings wordt meer in het bijzonder volledig verantwoordelijk voor de uitoefening van **de strafvordering** voor de strafgerechten, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep. Het recht om hoger beroep in te stellen tegen beslissingen van de correctionele rechtbanken wordt hem eveneens voorbehouden.

Het is de intentie van de initiatiefnemers van de hervorming om eenzelfde parket van eerste aanleg alle aanhangig gemaakte dossiers te laten beheren, ook in hoger beroep, en het terzake de volheid van bevoegdheid te verlenen. De procureur-generaal zou dan, onder voorbehoud van de uitoefening van zijn eigen opdrachten, niet langer optreden in de individuele dossiers.

2. De concentratie van de uitoefening van de strafvordering bij de procureur des Konings houdt de afschaffing in van iedere hiërarchische band tussen de procureur-generaal en de parketten van eerste aanleg voor het beheer van de individuele dossiers. Onder voorbehoud van de naleving van de richtlijnen voor het strafrechtelijk beleid, staat de procureur des Konings of de arbeidsauditeur terzake niet langer onder de leiding van de procureur-generaal. Tijdens de parlementaire besprekingen zou daaraan moeten herinnerd worden om de onafhankelijkheid van de parketten bij de behandeling van de individuele zaken te versterken.

Opmerkingen : artikel 150, 2de en 3de lid, Ger. W. , zoals gewijzigd bij de wet van 22 december 1998, bepaalt dat de procureur des Konings, « onder het gezag van de minister van Justitie », de opdrachten van het openbaar ministerie van de verschillende erin vermelde rechtsmachten uitoefent³. Deze uitdrukking komt eveneens voor in de voorgestelde artikelen 150, 2de en 3de lid en 155, 1ste lid, Ger. W. De woorden «onder het gezag van de minister van Justitie» kunnen de indruk wekken dat de minister zich ambtshalve zou kunnen bemoeien met het beheer van de individuele dossiers terwijl het voorrecht van de minister terzake strikt beperkt is tot het positief injunctierecht. **De H.R.J. vraagt zich af of de gehanteerde terminologie niet verwarrend is en of ze wel verenigbaar is met artikel 151, 1ste lid, van de Grondwet dat de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie in de uitoefening van de individuele opsporing en vervolging verankert.**

³ Vroeger vermeldde artikel 143, 2de lid, Ger. W., de uitdrukking «onder het gezag van de minister van Justitie» om de uitoefening van de opdrachten van de procureur-generaal te bepalen.

2. DISCUSSION

2.1. L'intégration verticale du parquet et le principe du traitement intégral du dossier

2.1.1. Le principe

2.1.1.1. Intégration verticale

1. L'article 138, alinéa 2, C.J. tel qu'introduit par la loi du 22 décembre 1998 énonce le principe de l'intégration verticale du parquet

Aux termes de la réforme, le procureur du Roi est appelé à remplir de façon autonome **les missions** du ministère public près la cour d'appel et près la cour d'assises. Le procureur du Roi assumera plus particulièrement l'entière responsabilité de l'exercice de **l'action publique** devant les juridictions répressives, tant en première instance qu'en degré d'appel puisque le droit d'appel des décisions rendues par les tribunaux correctionnels lui est aussi entièrement réservé.

L'intention des promoteurs de la réforme est de permettre au même parquet d'instance de gérer l'ensemble des dossiers dont il est saisi y compris en appel et de disposer, à cet égard, de la plénitude de compétences. Sous réserve de l'exercice des missions propres dévolues au Procureur général, ce dernier ne devrait plus intervenir dans les dossiers individuels.

2. La concentration de l'exercice de l'action publique entre les mains du procureur du Roi signifie la suppression de tout rapport hiérarchique entre le Procureur général et les parquets d'instance dans la gestion des dossiers individuels. Sous réserve du respect des directives de politique criminelle, le procureur du Roi ou l'auditeur du travail n'est plus, à cet égard, sous la direction du Procureur général. Ceci devrait être rappelé lors des discussions parlementaires afin de renforcer l'indépendance des parquets dans le traitement des affaires individuelles.

Observations : l'article 150, alinéas 2 et 3 C.J., tel que modifié par la loi du 22 décembre 1998, prévoit que le procureur du Roi exerce, « sous l'autorité du Ministre de la Justice », les fonctions du ministère public près des différentes juridictions qu'il indique³. Cette expression est également reprise dans l'article 150, alinéas 2 et 3 C.J. et l'article 155, alinéa 1er C.J. en projet. Les termes « sous l'autorité du Ministre de la Justice » pourraient donner à penser que le ministre pourrait intervenir, par voie d'autorité, dans la gestion des dossiers individuels alors que les prérogatives du ministre en la matière sont strictement limitées au droit d'injonction positive. **Le C.S.J. se pose la question de savoir si la terminologie utilisée n'est pas source de confusion et est compatible avec l'article 151, alinéa 1er de la Constitution qui consacre l'indépendance du ministère public dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles.**

³ Auparavant, l'expression « sous l'autorité du Ministre de la Justice » était reprise à l'article 143, alinéa 2, du Code judiciaire pour définir l'exercice des missions du Procureur général.

3. Ingevolge de verticale integratie verdwijnt ieder automatisme waarbij eenzelfde dossier systematisch wordt onderworpen aan een tweede lezing door een van de magistraten van het parket van eerste aanleg en door een van de magistraten van het parket-generaal. De H.R.J. is van mening dat in sommige gevallen een tweede kritische lezing van het dossier nuttig blijft. In het kader van de verticale integratie ligt die beslissing bij de procureur des Konings. De H.R.J. hoopt dat de procureurs des Konings rekening zullen houden met het nut van een tweede kritische lezing.

4. Het beheer van de zittingen van de correctionele kamers van het hof van beroep zal eveneens veel moeilijker worden doordat de procureur des Konings voortaan het openbaar ministerie zal moeten vertegenwoordigen in graad van hoger beroep.

Totnogtoe werden de agenda's van de zittingen van de correctionele kamers van het hof van beroep bepaald, in samenspraak, door de eerste voorzitter en door de procureur-generaal.

De hervorming zorgt ervoor dat dit overleg voortaan zal moeten worden uitgebreid tot de parketten van eerste aanleg. Er zal moeten rekening worden gehouden met de specialisatie van de kamers, met de talrijke betrokken arrondissementen, de beschikbaarheid van de magistraten van eerste aanleg, de verplaatsingsproblemen van deze laatste, het uitwerken van een regeling betreffende de voorafgaande raadpleging van het dossier op de griffie van het hof van beroep,...

De organisatie van de zittingen en de fixatie van zaken die afkomstig zijn van verschillende parketten van eerste aanleg⁴ zullen een moeilijk vraagstuk vormen waarvoor één of meerdere magistraten-coördinatoren zullen moeten worden aangesteld binnen elk parket-generaal⁵. Zonder dergelijke structuur tot coördinatie en beheer zouden de parketten van eerste aanleg zelf de agenda van het hof bepalen, wat tot een anarchistische situatie zou kunnen leiden.

2.1.1.2. De integrale behandeling van de dossiers

Aanvankelijk voorzag het ontwerp tot verticale integratie van de parketten de **integrale behandeling** van het dossier, zowel in eerste aanleg als in graad van hoger beroep, door dezelfde magistraat van eerste aanleg die titularis bleef van het dossier vanaf de opening ervan tot het definitieve vonnis, ook in graad van hoger beroep.

⁴ Het complexe karakter van de opdracht zal eerst en vooral afhangen van het aantal parketten van eerste aanleg dat onder het betrokken hof van beroep valt. Gesignaleerd wordt dat het aantal parketten van eerste aanleg per rechtsgebied van hof van beroep als volgt is verdeeld :

- Luik : negen parketten;
- Gent : zeven parketten;
- Antwerpen : vijf parketten;
- Bergen : drie parketten;
- Brussel : drie parketten.

⁵ Het voorstel tot hervorming wijzigt het artikel 140 Ger.W. niet dat de procureur-generaal ermee belast te waken over de regelmatigheid van de dienst van het hof van beroep.

3. L'intégration verticale supprimera tout automatisme par lequel un même dossier est systématiquement soumis à une seconde lecture par l'un des magistrats du parquet de première instance et par l'un des magistrats du parquet général. Le C.S.J. est d'avis que, dans certains cas, une seconde lecture critique d'un dossier restera utile. Dans le cadre de l'intégration verticale, c'est le procureur du Roi qui en décidera. Le C.S.J. espère que les procureurs du Roi tiendront compte de l'utilité d'une seconde lecture critique.

4. La gestion des audiences des chambres correctionnelles de la cour d'appel sera également rendue beaucoup plus difficile du fait que le procureur du Roi sera dorénavant appelé à occuper le siège du ministère public en degré d'appel.

Jusqu'à présent, les agendas des audiences des chambres correctionnelles de la cour d'appel étaient déterminés, en concertation, par le premier président et par le Procureur général.

La réforme rendra dorénavant nécessaire l'élargissement de cette concertation aux parquets d'instance. Il faudra prendre en compte la spécialisation des chambres, la multiplicité des arrondissements concernés, les disponibilités des magistrats de première instance, les problèmes de déplacement de ces derniers, l'organisation de la consultation préalable du dossier de la procédure au greffe de la cour d'appel,...

L'organisation des audiences et la fixation des affaires en provenance des différents parquets d'instance⁴ constitueront un casse-tête qui rendra souhaitable la désignation d'un ou de plusieurs magistrats coordinateurs au sein de chacun des parquets généraux⁵. Sans l'intervention d'une telle structure de coordination et de gestion, les parquets d'instance en viendraient à déterminer eux-même l'agenda de la cour, ce qui risque de déboucher sur une situation anarchique.

2.1.1.2. Le traitement intégral des dossiers

Initialement le projet d'intégration verticale des parquets prévoyait le **traitement intégral** du dossier tant en première instance qu'en appel par le même magistrat de première instance qui restait titulaire du dossier dès son ouverture jusqu'au jugement définitif, en ce compris en degré d'appel.

⁴ La complexité de la tâche sera, avant tout, fonction du nombre de parquets d'instance relevant de la cour d'appel concernée. Signalons ici que la répartition du nombre de parquets d'instance par ressort de cour d'appel est la suivante :

- Liège : neuf parquets ;
- Gand : sept parquets ;
- Anvers : cinq parquets ;
- Mons : trois parquets ;
- Bruxelles : trois parquets.

⁵ Le projet de réforme ne modifie pas l'article 140 C.J. qui charge le Procureur général de veiller à la régularité du service de la cour d'appel.

Deze basisidee lijkt momenteel opgegeven daar zij in de praktijk niet realiseerbaar is⁶. De opvolging van het dossier door dezelfde magistraat in eerste aanleg en in graad van hoger beroep zou de uitzondering vormen en zou moeten voorbehouden worden aan omvangrijke en/of complexe zaken.

De vraag rijst hoe dit systeem moet worden georganiseerd, te meer daar de opmerking onder punt 4 (blz. 3 en 4) des te relevanter is voor de integrale behandeling van de dossiers.

Volgens de H.R.J. zou een te overwegen oplossing erin kunnen bestaan dat binnen ieder parket een magistraat of een team magistraten (pool) wordt aangesteld die ermee belast zou worden de dossiers te behandelen voor de correctionele kamers van het hof van beroep. Opdat die oplossing praktisch haalbaar zou zijn, moet worden gezorgd voor een systeem van horizontale delegatie, waardoor de procureur des Konings van een arrondissement zich op de terechtzitting van het hof van beroep kan laten vervangen door een lid van een parket van eerste aanleg van een ander arrondissement uit hetzelfde rechtsgebied. Hierbij valt op te merken dat buiten de mogelijkheid tot delegatie door de procureur-generaal op grond van het voorgestelde artikel 326, § 2, 3° en 4°, Ger. W., dat nochtans een andere finaliteit beoogt, geen enkele andere mogelijkheid werd voorzien.

Een magistraat zou zich slechts moeten verplaatsen om te vorderen voor dossiers waarvoor integrale behandeling is vereist.

In dergelijke dossiers waarborgt de integrale behandeling dat de verworven kennis niet verloren gaat, dat tijd en energie worden bespaard, en werkt zij eveneens motiverend voor de magistraten. Deze meerwaarde compenseert de nadelen van het systeem. Bovendien kunnen de eerder aangehaalde praktische nadelen worden verminderd door een oordeelkundige keuze bij de toepassing van de integrale behandeling. Het systeem laat toe dat de substituut die zijn dossier naar het hof van beroep volgt, de bijstand kan krijgen van een ervaren magistraat uit de pool van het rechtsgebied of van een magistraat van het parket-generaal die een ondersteuningsopdracht heeft.

Niettemin komt geen enkele van de vooropgestelde oplossingen in aanmerking indien het kader van de parketten niet op substantiële wijze wordt uitgebreid. De oplossing van de horizontale delegatie mag niet tot gevolg hebben dat zij integraal wordt gedragen door de parketten waarvan de zetel samenvalt met de zetel van een hof van beroep (Brussel, Antwerpen, Luik, Gent, Bergen).

⁶ Indien iedere individuele magistraat zijn dossier voor het hof van beroep zou moeten ondersteunen, zou de organisatie van de zittingen een onmogelijke opdracht worden. Dergelijke oplossing zou leiden tot niet vooraf in te schatten tijdsverlies inzake verplaatsing en wachttijd, meer in het bijzonder in de zaken die herhaaldelijk worden uitgesteld. Bovendien zou, indien de substituut voorrang moet verlenen aan de zittingen van het hof, dit een niet te verwaarlozen invloed hebben op de agenda en de organisatie van de zittingen van de correctionele rechtbank waar dezelfde substituut de strafvordering zou moeten uitoefenen in het kader van andere zaken.

Cette idée de base paraît actuellement abandonnée en raison de son impraticabilité⁶. Le suivi du dossier par le même magistrat en première instance et en degré d'appel serait l'exception et devrait être réservé aux affaires volumineuses et/ou complexes.

La question se pose de savoir comment organiser ce système, la remarque émise sub 4 pp. 3 et 4 étant d'autant plus pertinente dans le cas du traitement intégral des dossiers.

Le C.S.J. estime qu'une solution envisageable consisterait en la possibilité pour le procureur du Roi de désigner un magistrat ou une équipe de magistrats (pool) au niveau du ressort qui serait chargé de traiter les dossiers courants auprès des chambres correctionnelles de la cour d'appel. Pour que cette solution soit praticable, il faudrait prévoir un système de délégations horizontales qui permettrait au procureur du Roi d'un arrondissement de se faire substituer à l'audience de la cour d'appel par un membre d'un parquet d'instance d'un autre arrondissement dans le même ressort. Notons qu'aucune autre possibilité de délégation n'est prévue que celle par le Procureur général sur la base du projet de l'article 326, § 2, 3° et 4° du Code judiciaire et dont la finalité est cependant différente.

Un magistrat ne devrait se déplacer pour requérir que pour les dossiers nécessitant un traitement intégral.

Dans de tels dossiers, le traitement intégral assure que la connaissance acquise ne se perd pas, garantit une économie d'énergie et de temps et stimule la motivation des magistrats. Cette plus-value compense les inconvénients du système. Un choix judicieux quant à l'application du traitement intégral permet en outre de diminuer les inconvénients pratiques déjà évoqués. Le système permet de faire assister le substitut qui suivra son dossier à la cour d'appel par un magistrat expérimenté du pool du ressort ou par un magistrat du parquet général chargé d'une mission d'appui.

Néanmoins, aucune solution n'est envisageable si on ne renforce pas les effectifs des parquets de façon substantielle. La solution de la délégation horizontale ne peut avoir comme conséquence qu'elle serait intégralement assumée par les parquets dont le siège correspond à celui d'une cour d'appel (Bruxelles, Anvers, Liège, Gand, Mons).

⁶ Si chaque magistrat individuel était amené à soutenir son dossier devant la cour d'appel, l'organisation des audiences deviendrait une tâche impossible. Une telle solution entraînerait des pertes de temps inestimables en déplacement et en attente, plus particulièrement dans les causes qui feraient l'objet de remises répétées. De plus, si le substitut devait donner priorité aux audiences de la cour, cela aurait des répercussions non négligeables sur l'agenda et l'organisation des audiences du tribunal correctionnel où le même substitut serait appelé à exercer l'action publique dans le cadre d'autres causes.

2.1.2. De uitzonderingen

Tijdens de voorbereidende werken van de wet van 22 december 1998 achtte de wetgever het vanzelfsprekend dat de parketten-generaal bevoegd moesten blijven voor de materies uitlevering, herstel in eer en rechten, en hoger beroep inzake jeugdzaken⁷.

Het besproken wetsvoorstel voert nog een andere uitzondering in door de opdrachten van het openbaar ministerie in alle procedures voor de kamer van inbeschuldigingstelling voor te behouden aan de procureur-generaal.

De verantwoording van de uitzonderingen inzake jeugdzaken en de kamer van inbeschuldigingstelling, zijn niet overtuigend.

2.2. De nieuwe opdrachten van de parketten-generaal

De H.R.J. wil met zijn advies zowel de parketten-generaal als de parketten van eerste aanleg de mogelijkheid bieden om hun nieuwe opdrachten ten volle waar te nemen.

Artikel 146 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals vervangen bij de wet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des Konings, formuleerde de nieuwe opdrachten van de parketten-generaal als volgt:

« Onverminderd artikel 143^{ter} van dit Wetboek of andere wettelijke bepalingen, staan de procureurs-generaal bij de hoven van beroep, op de wijze bepaald door de wet, binnen hun rechtsgebied in voor :

1° de coherente uitwerking en coördinatie, onder hun leiding, van het strafrechtelijk beleid;

2° de realisatie van een permanente audit bij de parketten van eerste aanleg;

3° de ondersteuning van de parketten van eerste aanleg ;

4° de integrale kwaliteitszorg. ».

2.2.1. De leiding over en het toezicht op de uitwerking van het strafrechtelijk beleid

2.2.1.1. De definitie van het strafrechtelijk beleid

Het strafrechtelijk beleid speelt een essentiële rol in de rechtsbedeling en maakt het voorwerp uit van verschillende wettelijke bepalingen.

⁷ Tijdens de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 22 december 1998 had de wetgever voor de jeugdzaken slechts rekening gehouden met de burgerlijke geschillen en had hij uit het oog verloren dat de jeugdbescherming eveneens onder de uitoefening van de strafvordering valt. De groep Morlet heeft terecht een meer algemene formulering gesuggereerd die alle geschillen die voor de jeugdkamers van de hoven van beroep komen, omvat.

2.1.2. Les exceptions

Lors des travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1998, le législateur avait considéré que l'extradition, la réhabilitation et l'appel en matière de jeunesse⁷ constituaient des matières qui, de toute évidence, devaient rester de la compétence des parquets généraux.

La proposition de loi examinée introduit, une nouvelle exception en réservant au Procureur général les fonctions du ministère public dans toutes les procédures menées devant la chambre des mises en accusation.

Les justifications des exceptions en matière de jeunesse et concernant la chambre des mises en accusation ne sont pas convaincantes.

2.2. Les nouvelles missions des parquets généraux

L'avis du C.S.J. a pour but de permettre tant aux parquets généraux qu'aux parquets d'instance d'assumer pleinement leurs nouvelles missions.

L'article 146 du Code judiciaire tel que remplacé par la loi du 22 décembre 1998 sur l'intégration verticale du ministère public, le parquet fédéral et le conseil des procureurs du Roi, définissait les nouvelles missions des parquets généraux dans les termes suivants :

« Sans préjudice de l'article 143^{ter} du présent Code ou d'autres dispositions légales, les procureurs généraux près les cours d'appel veillent dans leur ressort et selon les modalités déterminées par la loi:

1° à la mise en oeuvre cohérente et à la coordination, sous leur direction, de la politique criminelle;

2° à la réalisation d'un audit permanent auprès des parquets de première instance;

3° à assurer l'appui des parquets de première instance;

4° à la recherche de la qualité totale. ».

2.2.1. La direction et le contrôle de la mise en œuvre de la politique criminelle

2.2.1.1. La définition de la politique criminelle

La politique criminelle constitue un enjeu essentiel de l'administration de la justice et fait l'objet de plusieurs dispositions légales.

⁷ Lors des travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1998, le législateur n'avait pris en considération pour les affaires de jeunesse que le contentieux civil en perdant de vue que la protection de la jeunesse relevait également de l'exercice de l'action publique. De façon opportune, le groupe Morlet a suggéré une formulation plus générale englobant l'ensemble du contentieux devant les chambres d'appel de la jeunesse.

De memorie van toelichting (blz. 8 en 9) legt uit wat dient te worden verstaan onder « strafrechtelijk beleid » en verwijst terzake naar de parlementaire werkzaamheden van de wet van 4 maart 1997 tot instelling van een college van procureurs-generaal en tot oprichting van het ambt van nationaal magistraat en naar de definitie van strafrechtelijk beleid die tijdens de Collegevergadering van 29 juni 2000 werd goedgekeurd.

De definitie die in de memorie van toelichting wordt hernomen is de volgende :

« Het strafrechtelijk beleid is het geheel van maatregelen welke beogen de criminaliteit in het algemeen zo efficiënt mogelijk te bestrijden en welke beogen het herstel te bewerkstelligen van de schade die criminaliteit veroorzaakt zowel maatschappelijk als naar slachtoffer en dader, door :

- *Beleidsmatig :*

- een uniform opsporings- en vervolgingsbeleid tot stand te brengen dat ten aanzien van crimineel gedrag in al zijn facetten telkens een doelmatige en rechtvaardige maatschappelijke reactie uitmaakt in het kader van het gelijkheidsbeginsel ;

- een beleid naar prioriteiten tot stand te brengen zodat een optimale en uniforme inzet van de capaciteiten en de middelen op alle niveaus en van alle diensten die hun medewerking dienen te verlenen aan de opsporing en de vervolging, wordt bekomen (politie, parketten en hun medewerkers) ;

- *Beleids- en bestuursmatig :*

- (over) een nauwgezette en waarheidsgetrouwe beeldvorming van de criminaliteit te organiseren (te beschikken) dat enerzijds mogelijk maakt de richtlijnen op het terrein toe te passen, en anderzijds het beleid voortdurend bij te sturen ;

- *Beheersmatig :*

- een goede algemene en gecoördineerde werking van het openbaar ministerie uit te werken, inzonderheid de organisatie- en werkingsprocessen binnen het openbaar ministerie te herbejken en de regels te bepalen van horizontale en verticale samenwerking van alle leden van het openbaar ministerie ter voorkoming van elk verlies aan capaciteit bij de uitoefening van de taken van opsporing en vervolging en de opdrachten van het openbaar ministerie in het algemeen ;⁸

- de regels te bepalen van de evaluatie van de daadwerkelijke uitvoering en van het effectief gevolg van de richtlijnen van strafrechtelijk beleid op alle niveaus.»

Deze definitie lijkt te ruim en zou aan de minister van Justitie de gelegenheid kunnen bieden om zich via het strafrechtelijk beleid te bemoeien met de organisatie en de activiteit van het openbaar ministerie, waardoor de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie in gevaar zou kunnen komen⁹.

⁸ Er moet eveneens rekening worden gehouden met de in artikel 144bis, Ger. W. bepaalde opdrachten van de federale procureur. De wet bepaalt overigens dat in geval de federale procureur, de procureur-generaal, de procureurs des Konings of de arbeidsauditeurs van mening verschillen over die opdrachten, de federale procureur het laatste woord heeft.

⁹ Zie in dezelfde zin het advies van de HRJ over het wetsvoorstel betreffende het federaal parket (doc. 50 0893/3).

L'exposé des motifs (page 8 et 9) détermine ce qu'il y a lieu d'entendre par « politique criminelle » en se référant aux travaux parlementaires de la loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national et à la définition de la politique criminelle telle qu'elle fut acceptée lors de la réunion du Collège du 29 juin 2000.

La définition reprise dans l'exposé des motifs est la suivante :

« La politique criminelle est l'ensemble des mesures qui visent à lutter aussi efficacement que possible contre la criminalité en général et qui opèrent la réparation du dommage que la criminalité occasionne tant au niveau de la société qu'à l'égard de la victime et de l'auteur, et s'appuie sur :

- *En termes de politique à suivre :*

- l'élaboration d'une politique de recherche et de poursuite uniforme, offrant systématiquement, dans le cadre du principe d'égalité, une réaction sociale efficace et juste à l'égard du comportement criminel sous toutes ses facettes ;

- l'élaboration d'une politique de priorités, afin de parvenir à une affectation optimale et uniforme des capacités et des moyens à tous les niveaux et dans tous les services appelés à apporter leur collaboration à la recherche et à la poursuite des infractions (police, parquets et leurs collaborateurs) ;

- *En termes de politique à suivre et de gestion :*

- l'organisation (la possibilité de disposer) d'une description précise et conforme de la criminalité, qui permette, d'une part, d'appliquer les directives sur le terrain et, d'autre part, d'adapter la politique en permanence ;

- *En termes de gestion :*

- la mise au point d'un bon fonctionnement général et coordonné du ministère public, et en particulier la révision des processus d'organisation et de fonctionnement au sein du ministère public et l'établissement de règles de coopération horizontale et verticales de tous les membres du ministère public, pour prévenir toute perte de capacité dans l'exercice des tâches de recherche et de poursuite, ainsi que des missions du ministère public en général⁸ ;

- l'adoption des règles quant à l'évaluation de l'exécution réelle et au suivi effectif des directives de politique criminelle à tous les niveaux.»

Cette définition paraît trop large et pourrait permettre au Ministre de la Justice d'intervenir, par le biais de la politique criminelle, dans l'organisation et l'activité du ministère public, ce qui serait de nature à mettre en péril son indépendance⁹.

⁸ Il y aurait lieu de tenir compte ici également des missions du procureur fédéral prévues par l'article 144bis C.J. La loi stipule d'ailleurs qu'en cas de désaccord entre le procureur fédéral et le Procureur général, le procureur du Roi ou l'auditeur du travail sur ces missions, le procureur fédéral aura le dernier mot.

⁹ Voir dans le même sens l'avis du C.S.J. sur la proposition de loi concernant le parquet fédéral (doc. 50 0893/3).

2.2.1.2. De uitwerking van het strafrechtelijk beleid

Voor de vaststelling en de uitwerking van het strafrechtelijk beleid zijn verschillende actoren op verschillende niveaus verantwoordelijk.

Op federaal vlak vaardigt de minister van Justitie de richtlijnen voor het strafrechtelijk beleid uit, met inbegrip van de richtlijnen voor opsporing en vervolging, nadat hij het advies heeft ingewonnen van het college van procureurs-generaal (artikel 143ter, Ger. W.).

Het college van procureurs-generaal staat in voor de coherente uitwerking en de coördinatie van het door de minister vastgelegde strafrechtelijk beleid (artikel 143bis, § 2, Ger. W.).

Tenslotte moet de procureur-generaal, volgens het voorgestelde artikel 146, 1ste lid, Ger. W., binnen zijn rechtsgebied eveneens instaan voor de coherente uitwerking en de coördinatie, onder zijn leiding, van het strafrechtelijk beleid. Hij kan in de uitoefening van die opdracht accenten leggen die eigen zijn voor het strafrechtelijk beleid binnen zijn rechtsgebied voor zover er overeenstemming is met de algemene richtlijnen van de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal.

De procureur des Konings moet bij het beheer van de individuele dossiers de verschillende bovenvermelde richtlijnen toepassen. Voor het overige bepaalt hij zelf de prioriteiten binnen zijn arrondissement¹⁰.

2.2.1.3. De bevoegdheid tot leiding en onderrichting

1. De procureur-generaal moet waken over de naleving van het strafrechtelijk beleid zoals het werd vastgelegd in :

– de richtlijnen voor strafrechtelijk beleid van de minister van Justitie en van het college van procureurs-generaal ;

– de richtlijnen van de procureur-generaal zelf waarbij hij het strafrechtelijk beleid uitwerkt dat eigen is voor zijn rechtsgebied.

Om de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid te kunnen verzekeren, beschikt de procureur-generaal overeenkomstig de voorgestelde wetsbepalingen over een bevoegdheid van leiding en onderrichting¹¹. Deze bevoegdheid kan uitgewerkt worden via algemeen geldende circulaire of via individuele richtlijnen betreffende dossiers die over een-

2.2.1.2. La mise en oeuvre de la politique criminelle

La détermination et la mise en œuvre de la politique criminelle relèvent de la responsabilité de plusieurs acteurs se situant à des niveaux différents.

Au niveau fédéral, le Ministre de la Justice arrête les directives de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite après avoir pris l'avis du collège des procureurs généraux (article 143ter C.J.).

Le collège des procureurs généraux assure la mise en œuvre cohérente et la coordination de la politique criminelle arrêtée par le ministre (article 143bis, § 2 C.J.).

Enfin, suivant l'article 146, alinéa 1^{er}, C.J. en projet, le Procureur général est également appelé à veiller dans son ressort à la mise en œuvre cohérente et à la coordination, sous sa direction, de la politique criminelle. Dans l'exercice de cette mission, il peut donner des accents propres à la politique criminelle dans son ressort pour autant qu'elle s'inscrive dans le cadre général des directives prises par le Ministre de la Justice et par le collège des procureurs généraux.

Le procureur du Roi est tenu d'appliquer, dans la gestion des dossiers individuels, les différentes directives précitées et pour le surplus, il détermine lui-même les priorités dans son arrondissement¹⁰.

2.2.1.3. Le pouvoir de direction et d'instruction

1. Le Procureur général doit veiller au respect de la politique criminelle telle qu'elle est déterminée par :

– les directives de politique criminelle édictées par le Ministre de la Justice et par le collège des procureurs généraux ;

– les directives du Procureur général lui-même mettant en œuvre la politique criminelle propre à son ressort.

Afin de pouvoir assurer effectivement la mise en œuvre cohérente et la coordination de la politique criminelle, le Procureur général dispose, aux termes des dispositions en projet, d'un pouvoir de direction et d'instruction¹¹. Ce pouvoir peut se traduire soit par voie de circulaires à portée générale, soit par voie de directives individuelles portant sur des dossiers relevant

¹⁰ Op dit ogenblik is er geen uitwerking van een coherent strafrechtelijk beleid aangezien, bij gebrek aan personeel, de magistraten van eerste aanleg er vaak enkel in slagen de hoogdringende zaken te beheren.

¹¹ De HRJ vindt dat dit begrip in het FRANS zou moeten worden vertaald door «injonction», aangezien het woord «instruction» in het kader van de strafrechtspleging ook nog andere betekenissen heeft. In het Nederlands lijkt het woord «onderrichting» daarentegen juist gekozen.

¹⁰ Actuellement, la mise en œuvre d'une politique criminelle cohérente fait grandement défaut puisque, par manque d'effectifs, les magistrats de première instance ne parviennent souvent qu'à gérer l'urgence.

¹¹ C.S.J. considère que cette notion devrait être traduite en français par le terme «injonction», le mot «instruction» ayant également d'autres significations en procédure pénale. Le terme néerlandais «onderrichting» paraît, par contre, adéquat.

zelfde problematiek handelen of zelfs betreffende een of meer individuele dossiers¹². Krachtens het voorgestelde artikel 127, W. Sv. moeten de procureur des Konings of de arbeidsauditeur de procureur-generaal inlichten over het gevolg dat aan deze richtlijnen en deze onderrichtingen wordt gegeven.

2. De bevoegdheid tot leiding en het recht op onderrichting van de procureur-generaal inzake strafrechtelijk beleid mag in geen geval aanleiding geven tot de uitoefening van een hiërarchische bevoegdheid of een nieuwe vorm van systematische inmenging in het beheer van de individuele dossiers.

Hoewel dit injunctierecht van de procureur-generaal een dwingend karakter heeft voor de procureur des Konings, moet dit recht toch een marginaal karakter behouden. In geen geval mag de controle door de procureur-generaal betrekking hebben op de opportuniteit tot vervolging als dusdanig of op beslissingen die de procureur des Konings in een of meer individuele dossiers nam overeenkomstig het strafrechtelijk beleid. **De HRJ is van mening dat aan de grenzen van die controle duidelijk moet moeten worden herinnerd tijdens de parlementaire werkzaamheden om de algemene of systematische inmenging door de procureur-generaal in de behandeling van de individuele dossiers te vermijden.**

Terzelfdertijd moet er ook worden aan herinnerd dat de procureur-generaal noch de minister van Justitie over een negatief injunctierecht beschikken om de vervolging te verhinderen of stop te zetten.

2.2.2. De permanente evaluatieopdracht van de parketten en de «integrale kwaliteitszorg»

Overeenkomstig het voorgestelde artikel 146*bis*, 2^{de} lid, Ger. W., betreft de permanente evaluatieopdracht van de parketten de organisatie, de werking en de activiteit van de parketten van eerste aanleg en van de arbeidsauditoraten alsook de middelen die door deze instellingen worden ingezet om hun opdrachten te vervullen.

Die opdracht vormt een *conditio sine qua non* voor de maatregelen tot bevordering van de werking van de parketten en de auditoraten (voorgesteld artikel 146*bis*, 1^{ste} lid, Ger. W. – «integrale kwaliteitszorg») en voor de ondersteuningsopdracht waarmee de procureurs-generaal eveneens zijn belast (artikel 146ter – zie verder)¹³.

De wet voorziet dat het college van de procureurs-generaal het kader en de criteria van de evaluatie bepaalt.

d'une même problématique ou même sur un ou plusieurs dossiers particuliers¹². En vertu de l'article 27 C.i.cr. en projet, le procureur du Roi ou l'auditeur du travail seront tenus d'informer le Procureur général de la suite donnée à ces directives et ces injonctions.

2. Le pouvoir de direction et le droit d'instruction du Procureur général en matière de politique criminelle ne peut, en aucun cas, constituer une résurgence de l'exercice d'un pouvoir hiérarchique ou une nouvelle forme d'immixtion systématique dans la gestion des dossiers individuels.

Si ce droit d'injonction du Procureur général est de nature contraignante pour le procureur du Roi, il n'en reste pas moins qu'il doit conserver un caractère marginal. En aucun cas, le contrôle du Procureur général ne peut porter sur l'opportunité des poursuites en tant que telle ou sur les décisions prises par le procureur du Roi dans un ou plusieurs dossiers individuels en conformité avec la politique criminelle. **Le C.S.J. estime que les limites de ce contrôle devraient être clairement rappelées lors des travaux parlementaires afin d'éviter la résurgence d'un pouvoir d'immixtion général ou systématique du Procureur général dans le traitement des dossiers individuels.**

Il y a lieu également de rappeler à cette occasion que le Procureur général ou le Ministre de la Justice ne dispose pas d'un pouvoir d'injonction négative tendant à empêcher ou à arrêter les poursuites.

2.2.2. La mission d'évaluation permanente des parquets et la « recherche de la qualité totale »

Aux termes de l'article 146*bis*, alinéa 2 C.J. en projet, la mission d'évaluation permanente des parquets porte sur l'organisation, le fonctionnement et l'activité des parquets de première instance et des auditorats du travail ainsi sur les moyens mis en œuvre par ces institutions pour remplir leurs missions.

Elle constitue un préalable indispensable à la prise de mesures en vue d'améliorer le fonctionnement des parquets et auditorats (l'article 146*bis*, alinéa 1^{er} C.J. en projet – « recherche de la qualité totale ») et à la mission d'appui dont sont chargés également les procureurs généraux (article 146ter – cf. *infra*)¹³.

La loi prévoit que le collège des procureurs généraux fixe le cadre et les critères d'évaluation.

¹² Wegens het principe van de autonomie van de procureur des Konings, kan dit injunctierecht niet worden omgevormd tot een recht op vordering waardoor de procureur-generaal zelf de betwiste daad zou stellen. Het gebruik in het Frans van de woorden «droit d'action» in de memorie van toelichting (blz 7) lijkt dus niet gepast.

¹³ De evaluatie-opdracht van de parketten-generaal (interne controle) onderscheidt zich in die zin van de evaluatie-opdracht van de Hoge Raad voor de Justitie (externe controle – artikel 259bis-14, Ger. W.). De doelstellingen en de middelen van die twee vormen van controle zijn verschillend. De controle door de parketten-generaal is meer gericht, en kadert meer in het dagelijkse werk van de parketten. De controle-opdracht van de HRJ houdt geen verband met het strafrechtelijk beleid.

¹² En raison du principe de l'autonomie du procureur du Roi, ce droit d'injonction ne peut se muer en droit d'action par lequel le Procureur général accomplirait lui-même l'acte litigieux. L'utilisation en français des termes « droit d'action » dans l'exposé des motifs (page 7) paraît donc inadéquate.

¹³ C'est en ce sens que la mission d'évaluation des parquets généraux (contrôle interne) se distingue de celle exercée par le Conseil supérieur de la justice (contrôle externe – article 259bis-14 C.J.). Les finalités et les moyens de ces deux contrôles sont différents. Le contrôle exercé par les parquets généraux est plus ciblé et s'inscrit davantage dans le travail quotidien des parquets. La mission de contrôle du C.S.J. est également étrangère aux questions de politique criminelle.

De opdracht die het voorgestelde artikel 146*bis* Ger. W. voorbehoudt aan de parketten-generaal behelst meer dan een loutere evaluatie aangezien de procureur-generaal door deze wetsbepaling kan « *beslissen, in overleg met de procureurs des Konings en arbeidsauditeurs van zijn rechtsgebied, over alle maatregelen die nodig zijn om de kwaliteit van de werking van de parketten van eerste aanleg en van de arbeidsauditoraten te verbeteren* » (1^{ste} lid). Deze formulering kreeg de voorkeur boven de aanvankelijke term « integrale kwaliteitszorg ».

Het is essentieel dat deze evaluatieopdracht niet wordt omgezet in een bijkomende controle die tot sancties kan leiden. Bij de voorbereidende werken moet aan deze nieuwe taak van de procureur-generaal een positieve inhoud worden gegeven in de zin van samenwerking en ondersteuning, en moet zij in samenhang worden gebracht met de ondersteuningsopdracht die in het voorgestelde artikel 146*ter*, Ger. W. wordt voorzien.

De permanente evaluatie en de bijzondere audit moeten duidelijk van elkaar worden onderscheiden. De gevolgen van die beide begrippen moeten worden omschreven : het eerste leidt tot de tenuitvoerlegging van de middelen die nodig zijn om de opdrachten van het parket te vervullen, terwijl het tweede begrip het mogelijk maakt in te spelen op bijzondere situaties.

2.2.3. De ondersteuningsopdracht

Het voorgestelde artikel 146*ter*, Ger. W. bepaalt dat de procureur-generaal de parketten van eerste aanleg en de arbeidsauditoraten van zijn rechtsgebied de nodige ondersteuning moet bieden voor de uitoefening van de strafvordering.

Deze nieuwe ondersteuningsopdracht is essentieel, wil men een nieuwe cultuur van reële samenwerking tussen de procureurs-generaal en de parketten van eerste aanleg tot stand brengen.

Het tweede lid van artikel 146*ter* bevestigt de functie van referentiemagistraat van het parket-generaal die permanent instaan voor het verstrekken van informatie, documentatie en advies in één of meerdere specifieke materies.

Door zijn specialisatie zou de referentiemagistraat een meerwaarde moeten bieden voor de parketten van eerste aanleg door het samenstellen van een voor de desbetreffende materie eigen documentatie (wetgeving, rechtsleer en rechtspraak), door het samenbrengen en het analyseren van statistische gegevens, door het ter beschikking stellen van hulpmiddelen (bundeling van de kwalificaties, modellen...), door het uitwerken van commentaar op nieuwe wetgeving, door een evaluatie van de middelen die worden aangewend binnen een bepaalde afdeling, door de organisatie van informatievergaderingen.

De ondersteuningsopdracht zou kunnen leiden tot een concrete samenwerking tussen het lid van het parket-generaal en de magistraat van eerste aanleg voor het beheer van een of meerdere dossiers. Die samenwerking zou een reële meerwaarde betekenen indien zij zou leiden tot echt ploegwerk op het terrein, in de vorm van een gedeeld titularisschap, dat verdeling van de verantwoordelijkheden mogelijk maakt.

La mission dévolue aux parquets généraux par l'article 146*bis* C.J. en projet va au-delà de la simple évaluation puisque cette disposition permet au Procureur général de « *décider, en concertation avec les procureurs du Roi et les auditeurs du travail de son ressort, de toutes les mesures nécessaires pour améliorer le fonctionnement des parquets de première instance et des auditorats du travail* » (alinéa 1^{er}). Cette formulation a été préférée aux termes initiaux de « recherche de la qualité totale ».

Il est essentiel que cette mission d'évaluation ne se transforme pas en un contrôle supplémentaire pouvant déboucher sur des sanctions. Lors des travaux préparatoires, il y aurait lieu de donner à cette nouvelle mission du Procureur général un contenu positif en termes de collaboration et de soutien structurel et en articulant cette mission avec celle d'appui prévue à l'article 146*ter* C.J. en projet.

Il y aurait lieu de distinguer clairement l'évaluation permanente de l'audit particulier. Les conséquences de ces deux concepts devraient être définies : le premier aboutit à la mise en œuvre des moyens nécessaires à la réalisation des missions des parquets tandis que le second permet de réagir aux situations particulières.

2.2.3. La mission d'appui

L'article 146*ter* C.J. en projet prévoit que le Procureur général doit fournir aux parquets d'instance et aux auditorats du travail de son ressort l'appui nécessaire à l'exercice de l'action publique.

Cette nouvelle mission d'appui est essentielle si l'on veut créer une nouvelle culture de collaboration réelle entre les procureurs généraux et les parquets d'instance.

L'alinéa 2 de l'article 146*ter* consacre la fonction de magistrat de référence du parquet général chargé d'une mission permanente d'information, de documentation et d'avis dans une ou plusieurs matières déterminées.

Par sa spécialisation, le magistrat de référence devrait pouvoir apporter une plus value aux parquets d'instance par la constitution d'une documentation propre à la matière concernée (législation, doctrine et jurisprudence), par le recueil et l'analyse de données statistiques, par la mise à disposition d'outils (recueil de qualifications, modèles...), par l'élaboration de commentaires des nouvelles législations, par une évaluation des moyens mis en œuvre dans une section particulière, par l'organisation de réunions visant à faire circuler l'information.

La fonction d'appui pourrait déboucher sur une collaboration concrète entre le membre du parquet général et le magistrat d'instance dans la gestion d'un ou de plusieurs dossiers. Cette collaboration pourrait présenter une réelle plus-value si elle pouvait conduire à un véritable travail d'équipe sur le terrain sous la forme d'une co-titulature, qui permettrait de répartir les responsabilités.

2.3. De verslagen van de parketten van eerste aanleg

2.3.1. De toename van het aantal verslagen

Om te kunnen instaan voor de adequate uitwerking van de richtlijnen voor strafrechtelijk beleid en om hun ondersteuningsoptimaal te kunnen optimaliseren, is het voor de parketten-generaal onontbeerlijk alle nuttige informatie te kunnen ontvangen van de verschillende parketten van eerste aanleg.

1. Volgens artikel 12 van het voorstel (nieuw artikel 27 W. Sv.), zou de procureur-generaal over vier informatiebronnen beschikken :

- de verplichte jaarverslagen van de procureurs des Konings en de arbeidsauditeurs betreffende de wijze waarop zij de richtlijnen van strafrechtelijk beleid ten uitvoer hebben gebracht;

- de verslagen die op verzoek van de procureur-generaal worden opgesteld over de wijze waarop de richtlijnen van strafrechtelijk beleid ten uitvoer worden gebracht in een of meer welbepaalde zaken;

- de informatie die de procureur des Konings of de arbeidsauditeur verschafft over de moeilijkheden naar aanleiding van de tenuitvoerlegging van de richtlijnen van strafrechtelijk beleid.

- de informatie die door de procureur des Konings of de arbeidsauditeur wordt meegedeeld, ambtshalve of op verzoek van de procureur-generaal, betreffende de wettelijke opdrachten van laatstgenoemde¹⁴ en over het gevolg dat werd verleend aan de richtlijnen van laatstgenoemde om aan de vastgestelde disfuncties in de tenuitvoerlegging van het strafrechtelijk beleid te verhelpen (zie boven sub 2.2.1.3 – de bevoegdheid leiding en onderrichting).

2. Het voorgestelde artikel 27 W. Sv. bepaalt dat de verplichting om een jaarlijks verslag te maken over de tenuitvoerlegging van het strafrechtelijk beleid los staat van de verslagen die de procureur-generaal aan de procureur des Konings en aan de arbeidsauditeur kan vragen in het kader van de evaluatie van de werking van de parketten van eerste aanleg en van de auditoraten (voorgesteld artikel 146*bis* van het Ger. W.).

Het in artikel 27 W. Sv. voorgeschreven jaarverslag komt bovenop de verslagen die jaarlijks aan de Hoge Raad voor de Justitie moeten worden gericht in uitvoering van de artikelen 259*bis*-14 en 346, §1.2°, Ger. W.

Het voorgestelde¹⁵ artikel 27, W. Sv. zegt echter niets over de samenhang tussen de nieuwe verplichting van verslag, en

¹⁴ Deze opdrachten omvatten volgens het voorstel niet alleen de nieuwe opdrachten bepaald in de voorgestelde artikelen 146, 146*bis* en 146*ter* Ger. W., maar ook de uitoefening van de opdrachten van het openbaar ministerie bij de kamer van inbeschuldigingstelling en van de jeugdkamer van het hof van beroep.

¹⁵ De tekst verschilt hier van wat de groep Morlet voorstelde en die in zijn 3de lid verwees naar artikel 136*bis* W. Sv. en dat, daarentegen, geen enkele verwijzing bevatte naar artikel 146*bis* Ger. W.

2.3. Les rapports des parquets d'instance

2.3.1. La multiplication des rapports

Pour pouvoir veiller à la mise en œuvre adéquate des directives de politique criminelle et afin de pouvoir optimiser la mission d'appui, il est indispensable que les parquets généraux puissent recevoir toutes les informations utiles de la part des différents parquets d'instance.

1. Aux termes de l'article 12 de la proposition (nouvel article 27 C.i.cr.), les sources d'informations à la disposition du Procureur général seront au nombre de quatre :

- les rapports annuels obligatoires des procureurs du Roi et des auditeurs du travail concernant la manière dont ils ont mis en œuvre les directives de politique criminelle ;

- les rapports établis à la demande du Procureur général concernant la manière dont les directives de politique criminelle sont mises en œuvre dans une ou plusieurs affaires déterminées ;

- les informations fournies par le procureur du Roi ou l'auditeur du travail concernant les difficultés que suscite la mise en œuvre des directives de politique criminelle.

- les informations communiquées par le procureur du Roi ou l'auditeur du travail, d'office ou à la requête du Procureur général, intéressant les missions légales de ce dernier¹⁴ et concernant la suite réservée aux instructions données par ce dernier pour remédier à des dysfonctionnements constatés dans la mise en œuvre de la politique criminelle (cf. *supra* sous 2.2.1.3. – Le pouvoir de direction et d'injonction).

2. L'article 27 C.i.cr. en projet prévoit que l'obligation de faire un rapport annuel concernant la mise en œuvre de la politique criminelle est indépendante des rapports que le Procureur général pourrait demander au procureur du Roi et à l'auditeur du travail dans le cadre de l'évaluation du fonctionnement des parquets de première instance et des auditorats (article 146*bis* du Code judiciaire en projet).

Le rapport annuel prévu par l'article 27 C.i.cr. vient également s'ajouter à ceux adressés annuellement au Conseil supérieur de la justice en application des articles 259*bis*-14 et 346, § 1.2° C.J.

Par contre, l'article 27 C.i.cr. en projet¹⁵ est muet sur l'articulation entre les nouvelles obligations de faire rapport et celle

¹⁴ Selon la proposition celles-ci englobent non seulement les nouvelles missions prévues aux articles 146, 146*bis* et 146*ter* C.J. en projet mais aussi l'exercice des fonctions du ministère public auprès de la chambre des mises en accusation et de la chambre d'appel de la jeunesse.

¹⁵ Le texte diffère ici de celui proposé par le groupe Morlet qui contenait, en son alinéa 3, une référence à l'article 136*bis* C.i.cr. et qui ne faisait, par contre, aucune référence à l'article 146*bis* C.J.

de verplichting die vervat zit in artikel 136*bis*, 1^{ste} lid, van het W. Sv.¹⁶.

In de mate dat de procureur-generaal de opdrachten van het openbaar ministerie bij de kamer van inbeschuldigingstelling blijft uitvoeren, moet de bij artikel 136*bis*, 1^{ste} lid, W. Sv. voorgeschreven verslagverplichting behouden blijven. Om de coherentie van de teksten te vrijwaren, lijkt het raadzaam om de tekst van het voorgestelde 2^{de} lid van artikel 27 te laten voorafgaan door de woorden : «*Onverminderd artikel 136bis, 1^{ste} lid, van het Wetboek van strafvordering*».

Er moet terzake worden herinnerd dat artikel 136*bis* W. Sv. slechts betrekking heeft op de gerechtelijke onderzoeken en dat artikel 27 W. Sv. voor de procureur-generaal bijgevolg het enige referentiepunt is op het vlak van de opsporings-onderzoeken.

Het moet worden erkend dat de informatie van de parketten van eerste aanleg en de auditoraten onontbeerlijk is voor de coherente uitwerking en coördinatie van het strafrechtelijk beleid door de procureur-generaal en voor de uitvoering van zijn ondersteuningsopdracht. De HRJ is evenwel bezorgd over de toename van het aantal verslagen die de procureurs des Konings en de arbeidsauditeurs zullen moeten opstellen.

2.3.2 Voorstel van oplossing

De HRJ is van mening dat deze inflatie binnen de perken moet worden gehouden door het aantal gevallen te beperken waarin de procureur des Konings aan de procureur-generaal verslag moet uitbrengen:

1. Voor het jaarverslag : er moet er slechts één verslag worden vereist waarvan een exemplaar aan de Hoge Raad voor de Justitie wordt gestuurd (in uitvoering van artikel 346, § 1.2°, Ger. W.) en een ander exemplaar aan de procureur-generaal in het kader van zijn opdracht van permanente evaluatie (voorgesteld artikel 146*bis*, Ger. W.). Een aanvullend verslag aan de procureur-generaal zou meer in het bijzonder handelen over de concrete uitwerking van de richtlijnen van strafrechtelijk beleid in het betrokken arrondissement (voorgesteld artikel 146, Ger. W. en artikel 27, 1^{ste} lid, W. Sv.).

2. De verplichting om verslag op te maken in een of meer welbepaalde zaken moet worden beperkt enerzijds tot de gevallen waarin de tenuitvoerlegging van de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid problemen oplevert en anderzijds, tot de opvolging van de instructies van de procureur-generaal met toepassing van het voorgestelde artikel 146, 3^{de} lid, Ger. W. (onderrichtingsbevoegdheid – zie boven sub 2.2.1.3). De tekst van het voorgestelde artikel 27, 2^{de} en 3^{de} lid, W. Sv. moet in die zin worden aangepast. Het is belangrijk dat de procureur des Konings zich slechts uitzonderlijk en enkel over de tenuitvoerlegging van het strafrechtelijk beleid, zou moeten verantwoorden voor de beslissingen die hij in de individuele dossiers geno-

prévue à l'article 136*bis*, alinéa 1^{er}, du Code d'instruction criminelle¹⁶.

Dans la mesure où le Procureur général continue à assurer les fonctions du ministère public auprès de la chambre des mises en accusation, l'obligation de faire rapport prévue par l'article 136*bis*, alinéa 1^{er}, C.i.cr. doit être maintenue. Afin d'assurer la cohérence des textes, il paraît opportun de faire précéder le texte de l'alinéa 2 de l'article 27 en projet des mots « *Sans préjudice de l'article 136bis, alinéa 1^{er}, du Code d'instruction criminelle* ».

Il convient de rappeler ici que l'article 136*bis* du Code d'instruction criminelle ne concerne que les instructions et qu'en conséquence, l'article 27 du Code d'instruction criminelle constituera le seul ancrage dont disposera le Procureur général au niveau des dossiers d'information.

S'il faut reconnaître que la communication d'informations par les parquets d'instance et les auditorats est indispensable pour permettre au Procureur général de veiller à la mise en œuvre cohérente et à la coordination de la politique criminelle et de remplir sa mission d'appui, le C.S.J. s'inquiète de la multiplication du nombre de rapports que les procureurs du Roi et les auditeurs du travail seront appelés à établir.

2.3.2. Proposition de solution

Le C.S.J. estime qu'il y a lieu de juguler cette inflation en limitant les situations où le procureur du Roi sera tenu de faire rapport au Procureur général :

1. En ce qui concerne le rapport annuel, un seul rapport devrait être exigé dont un exemplaire serait établi à l'intention du Conseil supérieur de la Justice (en application de l'article 346, § 1.2° C.J.) et un autre serait adressé au Procureur général dans le cadre de sa mission d'évaluation permanente de l'organisation et de l'activité des parquets (article 146*bis* C.J. en projet). Un rapport complémentaire adressé au Procureur général serait consacré plus spécifiquement à la mise en œuvre concrète des directives de politique criminelle dans l'arrondissement concerné (article 146 C.J. et article 27, alinéa 1^{er}, C.i.cr. en projet).

2. L'obligation de faire rapport dans une ou plusieurs affaires déterminées devrait être limitée, d'une part, aux situations dans lesquelles la mise en œuvre des directives de politique criminelle pose des difficultés et, d'autre part, au suivi des instructions données par le Procureur général en application de l'article 146, alinéa 3 C.J. en projet (pouvoir d'instruction – cf. *supra sous* 2.2.1.3.). Le texte des alinéas 2 et 3 de l'article 27 C.i.cr. en projet devrait être adapté en conséquence. Il importe que le procureur du Roi ne doive se justifier des décisions prises dans les dossiers individuels que de manière exceptionnelle et seulement au regard de la mise en œuvre de la politique criminelle. Il y a lieu, en effet, d'éviter que par le biais de la

¹⁶ Deze bepaling bepaalt dat de procureur des Konings aan de procureur-generaal verslag uitbrengt over alle zaken waarover de raadkamer geen uitspraak heeft gedaan binnen het jaar nadat het onderzoek werd geopend

¹⁶ Cette disposition prévoit que le procureur du Roi fait rapport au Procureur général de toutes les affaires sur lesquelles la chambre du conseil n'a pas statué dans l'année à compter de l'ouverture de l'instruction.

men heeft. Er moet immers worden vermeden dat de procureur-generaal zich via een verzoek tot verslag met toepassing van artikel 27, 2^{de} lid, W. Sv., systematisch zou kunnen bemoeien met de individuele dossiers, wat kennelijk zou ingaan tegen de geest van de hervorming (met name, het autonome beheer door de procureurs des Konings van de individuele dossiers). In voorkomend geval komt het aan de procureur-generaal toe om steekproefgewijze de mededeling van bepaalde individuele dossiers te vragen met het oog op de toetsing van de globale tenuitvoerlegging van de richtlijnen van strafrechtelijk beleid.

Opmerking : er moet worden opgemerkt dat de nieuwe verplichting tot informatie en verslag voor de procureurs des Konings en voor de arbeidsauditeurs bijkomende prestaties met zich brengen waarmee rekening zal moeten worden gehouden bij de toekenning van de nodige middelen aan de parketten en de arbeidsauditoraten.

2.4. De verticale en horizontale mobiliteit via delegaties

Vanuit de idee dat de magistraten van het parket-generaal de parketten van eerste aanleg komen ondersteunen, en verwijzend naar het voorstel van de HRJ om een «pool» van magistraten van de parketten van eerste aanleg op te richten, die in graad van hoger beroep zou vorderen, is de HRJ van mening dat de delegatie van magistraten van eerste aanleg naar de parketten-generaal moet worden uitgesloten. Het wetsvoorstel belast trouwens de parketten van eerste aanleg en de auditoraten niet met een ondersteuningsopdracht ten voordele van de parketten-generaal. De HRJ staat nochtans een zo ruim mogelijke horizontale mobiliteit voor.

Wellicht is de mogelijkheid voor de procureur des Konings en de arbeidsauditeur om een lid van het parket-generaal te delegeren, voorzien in de voorgestelde artikelen 150, 4^{de} lid en 155, 2^{de} lid, Ger. W., de grootste oorzaak van ongerustheid en polemiek bij de verschillende geledingen van het openbaar ministerie. De verschillende aspecten hiervan worden hierna geanalyseerd.

2.4.1. Het voorwerp van de delegatie

1. Indien de wetgever de mogelijkheid wil overwegen tot delegatie van een magistraat van het parket-generaal of van het auditoraat-generaal naar een parket van eerste aanleg of een arbeidsauditoraat, heeft hij twee mogelijke opties :

– ofwel wil hij de werklust verbonden aan de nieuwe taken van de parketten van eerste aanleg (of van arbeidsauditoraten) verlichten door de versterking met leden van de parketten-generaal. De HRJ kan die optie niet bijtreden.

– ofwel wordt geopteerd voor een punctuele opdracht die zich beperkt tot het beheer van een of meer welbepaalde dossiers, overeenkomstig de ondersteuningsopdracht van het parket-generaal of de behoeften van het strafrechtelijk beleid.

demande de rapports en application de l'article 27, alinéa 2 C.i.cr., le Procureur général puisse s'immiscer de manière systématique dans les dossiers individuels, ce qui serait manifestement contraire à l'esprit de la réforme (à savoir, la gestion autonome par les procureurs du Roi des dossiers individuels). Le cas échéant, il appartiendra au Procureur général de faire des coups de sonde dans certains dossiers individuels en sollicitant leur communication afin de vérifier l'application globale des directives de politique criminelle.

Observation : il faut noter que les nouvelles obligations d'informer et de faire rapport imposées aux procureurs du Roi et aux auditeurs du travail, constituent des prestations supplémentaires qu'il y aura lieu de prendre en compte dans l'octroi des moyens nécessaires aux parquets et aux auditorats.

2.4. La mobilité verticale et horizontale par la voie des délégations

Partant de l'idée que ce sont les magistrats du parquet général qui viennent en appui aux parquets d'instance et de la proposition du C.S.J. d'établir un pool de magistrats des parquets de première instance chargés de requérir en degré d'appel, le C.S.J. estime qu'il y a lieu d'exclure la délégation de magistrats d'instance vers les parquets généraux. La proposition de loi ne confie d'ailleurs pas de mission d'appui aux parquets d'instance et aux auditorats en faveur des parquets généraux. Le C.S.J. est cependant favorable à une mobilité horizontale aussi large que possible.

La question de la délégation par le procureur du Roi et l'auditeur du travail d'un membre du parquet général, prévue par l'article 150, alinéa 4 du Code judiciaire et l'article 155, alinéa 2 du Code judiciaire en projet, est sans doute celle qui suscite le plus d'inquiétude et de polémique parmi les différents membres du ministère public. Elle revêt différents aspects que nous nous proposons d'analyser ci-dessous.

2.4.1. L'objet de la délégation

1. Si le législateur veut envisager la possibilité de délégation d'un magistrat du parquet général ou de l'auditorat général au sein d'un parquet d'instance ou d'un auditorat, il se trouve face à deux options :

– soit, sa volonté est d'injecter des membres des parquets généraux (ou des auditorats généraux) dans les parquets d'instance (ou les auditorats du travail) afin d'alléger le poids des nouvelles tâches dévolues à ces derniers. Le C.S.J. ne peut se rallier à cette option.

– soit, la délégation se veut ponctuelle et limitée à la gestion de l'un ou plusieurs dossiers spécifiques en fonction de la mission d'appui du parquet général ou des nécessités de la politique criminelle.

Het zou bij voorbeeld mogelijk zijn echt teamwork tot stand te brengen door een gedelegeerd lid van het parket-generaal en een lid van het parket van eerste aanleg samen aan te wijzen als titularis van een of meer belangrijke of complexe strafdossiers of van een geheel van thematisch verwante dossiers. Het gezamenlijk dossierbeheer zou niet beperkt mogen blijven tot de terechtzittingen van het vonnisgerecht maar zou al in de voorbereidingsfase van het strafproces kunnen beginnen.

2.4.2. Het statuut van de gedelegeerde magistraat

Wat zal het statuut zijn van die advocaat-generaal of die substituuat procureur-generaal die zal worden gedelegeerd door de procureur des Konings om *in diens plaats* de strafvordering uit te oefenen?

Meteen wordt duidelijk dat de gedelegeerde magistraat een hybride statuut heeft. Hiërarchisch gezien hangt hij af van de procureur-generaal en functioneel gezien van de procureur des Konings. Op die manier dreigt hij aan iedere vorm van toezicht te ontsnappen. Deze situatie zal aanleiding geven tot conflicten.

Die situatie kan tot paradoxale situaties leiden: wanneer hij de opdrachten van de procureur-generaal zal uitoefenen, zal de magistraat van het parket-generaal de procureur des Konings richtlijnen en onderrichtingen¹⁷ kunnen geven, maar als gedelegeerde magistraat zal hij voor de uitoefening van de strafvordering onder de leiding van de procureur des Konings staan.

Een keuze dringt zich op. De HRJ stelt voor dat de procureur-generaal over de door de procureur des Konings gevraagde delegatie beslist in functie van de beschikbaarheid. Iedere beslissing tot weigering wordt met redenen omkleed. De gedelegeerde magistraat, staat voor de uitoefening van zijn opdracht onder het gezag van de procureur des Konings. Die nieuwe organisatie veronderstelt een nieuwe gerechtelijke cultuur waarvoor een loyale medewerking vanwege de verschillende actoren zal vereist zijn bij de toepassing van de nieuwe wetsbepalingen.

2.4.3. Conclusies

De HRJ is van mening dat artikel 150 geen oplossing biedt voor de structurele toename van de werklust van de parketten van eerste aanleg die ingevolge de hervorming nog zal aangroeien. Een oplossing voor het personeelsgebrek van de parketten van eerste aanleg moet elders worden gezocht.

Het zou immers verkeerd zijn om te geloven dat de procureurs des Konings de leden van de parketten-generaal kunnen delegeren om het extra werk van de hervorming en het probleem van de onderbezetting van de parketten van eerste aanleg op te vangen. Bovendien krijgen de procureurs-generaal belangrijke nieuwe opdrachten toegewezen.

¹⁷ Er zou nochtans moeten worden vermeden dat de magistraat met opdracht van het parket-generaal moet deelnemen aan de audit van zijn eigen werk.

A titre d'exemple, on pourrait induire un véritable travail d'équipe en instituant un membre du parquet général délégué et un membre du parquet de première instance co-titulaires de la gestion d'un ou de plusieurs dossiers répressifs se distinguant par leur importance ou leur complexité ou d'un ensemble de dossiers relevant de la même problématique. Cette forme de co-titulariat ne se limiterait pas aux audiences de la juridiction de jugement mais pourrait s'amorcer dès la phase préliminaire du procès pénal.

2.4.2. Le statut du magistrat délégué

Quel sera le statut de cet avocat général ou de ce substitut du Procureur général qui serait délégué par le procureur du Roi pour le *substituer* dans l'exercice de l'action publique?

On saisit immédiatement le statut hybride de ce magistrat délégué. Relevant hiérarchiquement du Procureur général et fonctionnellement du procureur du Roi, il risque d'échapper à tout contrôle. Cette situation sera source de conflits.

Pareillement elle est de nature à créer un paradoxe : lorsqu'il exercera les fonctions dévolues au Procureur général, le magistrat du parquet général pourra donner des directives et des instructions au procureur du Roi¹⁷ mais en tant que magistrat délégué, il sera soumis à la direction du procureur du Roi dans l'exercice de l'action publique.

Il convient de trancher la question. Le C.S.J. propose que le Procureur général décide de la délégation demandée par le procureur du Roi en fonction des disponibilités. Toute décision de refus est motivée. Une fois délégué, le magistrat concerné exerce sa mission dans le cadre de la délégation, sous l'autorité du procureur du Roi. Cette nouvelle organisation suppose une nouvelle culture judiciaire qui exigera une collaboration loyale des différents acteurs dans l'application des nouvelles dispositions.

2.4.3. Conclusions

Le C.S.J. est d'avis que l'article 150 n'offre pas de solution au surcroît de travail structurel auquel sont confrontés les parquets d'instance et qui sera encore amplifié par la réforme. La solution pour le manque d'effectifs des parquets d'instance doit être trouvée ailleurs.

Ce serait, en effet, un leurre de croire que les procureurs du Roi pourront puiser dans les effectifs des parquets généraux afin de faire face au surcroît de travail entraîné par la réforme et au problème de désaffectation des parquets d'instance. Les procureurs généraux se voient d'ailleurs chargés de nouvelles missions importantes.

¹⁷ Il y aurait lieu cependant d'éviter que le magistrat du parquet général délégué soit amené à participer à l'audit de son propre travail.

2.5. De bijkomende middelen die nodig zijn voor de hervorming

Ingevolge de verticale integratie zullen de parketten van eerste aanleg, die al te kampen met een bij wijlen flagrant tekort aan kandidaten voor de vacante plaatsen, zoals wekelijks wordt vastgesteld door de benoemings- en aanwijzingscommissies van de Hoge Raad voor de Justitie, nog meer taken uit te oefenen hebben. Vóór de tenuitvoerlegging van de verticale integratie zou voor deze problemen inzake aanwerving een efficiënte oplossing moeten worden gevonden.

2.5.1. De nieuwe taken

Het voorstel tot verticale integratie van het openbaar ministerie zoals dit nu ter tafel ligt, houdt nieuwe taken in zowel voor de parketten-generaal als voor de parketten van eerste aanleg en de auditoraten. Bij de schatting van de bijkomende middelen die moeten worden vrijgemaakt om de hervorming leefbaar te maken, dienen deze nieuwe taken te worden geïnventariseerd.

1. De bepalingen van het wetsvoorstel kennen aan de procureurs-generaal en/of aan de leden van de parketten-generaal de volgende nieuwe taken toe :

- de organisatie van expertisenetwerken en de deelname aan deze netwerken (voorgesteld artikel 143 Ger.W.) ;

- een coherente tenuitvoerlegging en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid via richtlijnen en onderrichtingen (voorgesteld artikel 146 Ger.W.) ;

- de permanente evaluatie en de verbetering van de organisatie en van de werking van de parketten van eerste aanleg en de arbeidsauditoraten (voorgesteld artikel 146bis Ger.W.) ;

- ondersteuning van de parketten van eerste aanleg en van de arbeidsauditoraten (voorgesteld artikel 146ter) ;

- de organisatie en het beheer van de zittingsrollen van de correctionele kamers van het hof van beroep ;

- de evaluatie van de noden inzake magistraten van de verschillende parketten en auditoraten met het oog op eventuele delegaties (voorgesteld artikel 150, 4de lid, en artikel 326, Ger.W.)

- in geval van delegatie van een magistraat van het parket-generaal overeenkomstig het voorgestelde artikel 150, 4de lid, Ger.W., de uitoefening van de strafvordering voor rekening van de procureur des Konings (in eerste aanleg, in graad van hoger beroep of voor het hof van assisen)

- studie en analyse van de verschillende verslagen die worden overgemaakt door de procureurs des Konings en de auditoren krachtens het voorgestelde artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering

2. Voor de parketten van eerste aanleg en de auditoraten zou de inwerkingtreding van de voorgestelde bepalingen de volgende nieuwe taken met zich brengen :

2.5. Les moyens supplémentaires qu'exige la réforme

L'intégration verticale va encore augmenter les tâches des parquets de première instance qui souffrent déjà, comme le constatent chaque semaine les commissions de nomination et de désignation du Conseil supérieur de la Justice, d'un manque parfois flagrant de candidats aux places vacantes. Avant la mise en place de l'intégration verticale, il faudrait remédier à ces problèmes de recrutement de manière efficace.

2.5.1. Les nouvelles tâches

Le projet d'intégration verticale du ministère public tel que conçu actuellement implique des nouvelles tâches tant pour les parquets généraux que pour les parquets d'instance et les auditorats. Dans l'appréciation des moyens supplémentaires à dégager pour rendre viable la réforme, il importe d'en faire l'inventaire.

1. Les dispositions de la proposition de loi attribuent aux procureurs généraux et /ou aux membres des parquets généraux les nouvelles missions suivantes :

- l'organisation des réseaux d'expertise et la participation à ces réseaux (article 143bis C.J. en projet) ;

- la mise en œuvre cohérente et la coordination de la politique criminelle par la voie de directives et d'instructions (article 146 C.J. en projet) ;

- l'évaluation permanente et l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement des parquets d'instance et des auditorats du travail (article 146bis C.J. en projet) ;

- l'appui aux parquets d'instance et aux auditorats du travail (article 146ter en projet) ;

- l'organisation et la gestion des rôles des audiences des chambres correctionnelles de la cour d'appel ;

- l'évaluation des besoins en magistrats des différents parquets et auditorats en vue de délégations éventuelles (article 150, alinéa 4 et article 326 C.J. en projet) ;

- en cas de délégation d'un magistrat du parquet général conformément à l'article 150 alinéa 4 C.J. en projet, l'exercice de l'action publique pour le compte du procureur du Roi (en première instance, en appel ou devant la cour d'assises) ;

- étude et analyse des différents rapports transmis par les procureurs du Roi et les auditeurs en vertu de l'article 27 C.i.cr. en projet.

2. Pour les parquets d'instance et les auditorats, l'entrée en vigueur des dispositions en projet entraînerait les nouvelles tâches suivantes :

– de deelname aan de expertisenetwerken die worden opgericht door het college van de procureurs-generaal (voorgesteld artikel 143*bis* Ger.W.);

– de uitoefening van de opdrachten van het openbaar ministerie bij de correctionele kamers van het hof van beroep, met inbegrip van het op het niveau van het rechtsgebied noodzakelijke overleg voor de organisatie van de zittingen van deze kamers (voorgesteld artikel 150, 2de lid, Ger.W., en artikel 155, 1ste lid, Ger.W.);

– de uitoefening van de strafvordering bij het hof van assisen (voorgesteld artikel 150, 3de lid, Ger.W.);

– de opvolging van de dossiers waarin het hof van beroep uitspraak deed, wat betreft de strafuitvoering;

– de bijdrage aan de audit van de parketten door de procureur-generaal en het overleg met de procureur-generaal met het oog op de te nemen maatregelen ter verbetering van de dienst (voorgesteld artikel 146*bis* Ger.W.)

– het opstellen van verslagen en de mededeling van informatie overeenkomstig het voorgesteld artikel 27 wetboek van strafvordering;

– delegatie van een lid van het parket of van het auditoraat naar het parket-generaal, het federaal parket (pro memorie) of een ander parket of auditoraat, hypothese die de HRJ niet goedkeurt (zie hoger).

2.5.2. Vereiste middelen voor de tenuitvoerlegging van deze nieuwe opdrachten

De verticale integratie van de parketten kan slechts functioneren op twee voorwaarden : de kaders moeten worden aangepast aan de nieuwe taken en deze kaders moeten worden ingevuld met effectieve magistraten.

1. Volgens de leden van de parketten-generaal zullen de magistraten van de parketten-generaal die voorheen in de correctionele kamers van de hoven van beroep werden ingezet, volledig in beslag worden genomen door de nieuwe taken van de procureur-generaal. Sommigen menen dat een versterking van de bezetting van de parketten-generaal zelfs noodzakelijk is om deze nieuwe taken tot een goed einde te brengen¹⁸.

2. Voor de parketten van eerste aanleg is de situatie duidelijk : de hervorming zal in de eerste plaats zijn weerslag hebben op hun leden. De verticale integratie houdt een geheel aan nieuwe taken in, waarvoor belangrijke bijkomende middelen vereist zijn. Meer in het bijzonder zullen de verdediging en het opvolgen van de correctionele zaken in graad van beroep en de uitoefening van de strafvordering bij het hof van assisen veel bijkomend werk met zich brengen waarvan de impact eveneens zal afhangen van de afstanden en de omvang van het arrondissement.

¹⁸ Er moet ook rekening worden gehouden met andere delegaties zoals de delegaties naar een ministerieel kabinet, op het parket bij het Hof van cassatie of bij andere instellingen (CETIF,...).

– la participation aux réseaux d'expertise institués par le collège des procureurs généraux (article 143*bis* C.J. en projet) ;

– l'exercice des fonctions du ministère public auprès des chambres correctionnelles de la cour d'appel, en ce compris la concertation nécessaire au niveau du ressort pour l'organisation des audiences de ces chambres (article 150 alinéa 2, C.J. et article 155, alinéa 1^{er} C.J. en projet) ;

– l'exercice de l'action publique auprès de la cour d'assises (article 150, alinéa 3 C.J. en projet) ;

– le suivi des dossiers jugés par la cour d'appel en ce qui concerne l'exécution des peines ;

– la contribution à l'audit des parquets par le Procureur général et la concertation avec le Procureur général en vue des mesures à prendre pour l'amélioration du service (article 146*bis* C.J. en projet) ;

– l'établissement des rapports et la communication des informations conformément à l'article 27 C.i.cr. en projet ;

– délégation d'un membre du parquet ou de l'auditorat vers le parquet général, le parquet fédéral (pour mémoire) ou un autre parquet ou auditorat, hypothèse que le C.S.J. désapprouve (cf. supra).

2.5.2. Moyens nécessaires à l'exécution de ces nouvelles tâches

L'intégration verticale des parquets ne peut fonctionner qu'à la double condition que les cadres soient adaptés aux nouvelles tâches et que ces cadres soient complétés par des magistrats effectifs.

1. De l'avis des membres des parquets généraux, les effectifs des parquets généraux dégagés au niveau des chambres correctionnelles des cours d'appel seront entièrement absorbés par les nouvelles missions du Procureur général. D'aucuns estiment qu'un renforcement des effectifs des parquets généraux est même nécessaire si l'on veut que ces institutions mènent à bien les nouvelles tâches qui leur sont confiées¹⁸.

2. Pour les parquets d'instance, la situation est claire : la réforme pèsera avant tout sur leurs membres. L'intégration verticale implique un ensemble de nouvelles tâches qui nécessiteront des moyens supplémentaires importants. Plus particulièrement, la défense et le suivi des affaires correctionnelles en degré d'appel et l'exercice de l'action publique auprès de la cour d'assises entraîneront un surcroît de travail important dont le poids sera également fonction des distances et de la taille de l'arrondissement. Sans moyens supplémentaires

¹⁸ Il faut tenir compte aussi d'autres délégations telles que celles dans un cabinet ministériel, au parquet près la Cour de cassation ou auprès d'autres institutions (CETIF,...).

ment. Zonder belangrijke bijkomende middelen zal de situatie van de parketten onontwarbaar worden en zullen de eerstelijns-magistraten niet meer over de « vitale » middelen beschikken om voor hun vele taken in te staan. Omgerekend naar voltijdse betrekkingen, kan het huidige aantal magistraten van de parketten-generaal die het openbaar ministerie vertegenwoordigen voor de correctionele kamers van het hof van beroep als volgt worden ingeschat :

- Antwerpen : 7 magistraten op een kader van 21.
- Brussel : 4,5 magistraten op een kader van 25
- Gent : 5 magistraten op een kader van 21
- Luik : 3 magistraten op een kader van 15
- Bergen : 2,5 magistraten op een kader van 11.

Alle parketten samen genomen, werd in 2001 tegen 5 945 vonnissen hoger beroep ingesteld, waarbij, voor een juiste inschatting van de werklast, nog 88 assisenprocedures moeten worden gevoegd. In totaal geeft dit 6 033 zaken. Hierbij mag niet worden vergeten dat de vermelde cijfers de nieuwe werklast van de parketten van eerste aanleg niet volledig weergeven. Voor het rechtsgebied van het hof van beroep te Antwerpen bij voorbeeld, waren 6 174 prestaties nodig voor de correctionele vonnissen waartegen hoger beroep werd ingesteld.

3. De H.R.J. stelt vast dat er momenteel niets voorzien is met betrekking tot de uitbreiding van de middelen zowel wat betreft personeel als magistraten.

Het is bekend dat verschillende parketten nu al worden geconfronteerd met een ernstig probleem van leegloop. Die aderlating dreigt nog sterker te worden door de oprichting van het federale parket en door de verschillende – door de HRJ gehekelde - mogelijkheden tot delegatie van de magistraten van eerste aanleg, zowel binnen de parketten-generaal als ten voordele van het federale parket.

Gelet op de werkoverlast, die de verticale integratie onvermijdelijk met zich zal brengen voor de parketten van eerste aanleg, kan eraan getwijfeld worden dat de vooropgezette hervorming de functie van substituut aantrekkelijker zal maken en dat de kaders zullen kunnen worden ingevuld en uitgebreid.

2.6. De hervorming van de arbeidsauditoraten

In het besproken wetsvoorstel werd er verzaakt aan de behandeling van de horizontale integratie van de arbeidsauditoraten.

Het voorgestelde artikel 155, 4^{de} en 5^{de} lid, Ger. W., beperkt zich ertoe het probleem te regelen van de bevoegdheidsverdeling in geval van samenloop of samenhang. Het is terecht dat het wetsvoorstel terzake iedere betwisting voorkomt door te bepalen dat de bevoegdheidsverdeling geen invloed kan hebben op de regelmatigheid van de procedure.

De HRJ meent dat de oprichting van een sociaal en economisch auditoraat zoals bepaald in de wet van 22 december 1998ten uitvoer dient te worden gelegd. Een dergelijke hergroe-

importants, la situation des parquets deviendra inextricable et les magistrats de première ligne ne disposeront plus de la disponibilité « vitale » pour assurer leurs tâches multiples. Le nombre actuel en équivalent plein temps des magistrats des parquets généraux occupant le siège du ministère public devant les chambres correctionnelles de la cour d'appel peut être évalué comme suit :

- Anvers : 7 magistrats sur un cadre de 21
- Bruxelles : 4,5 magistrats sur un cadre de 25
- Gand : 5 magistrats sur un cadre de 21
- Liège : 3 magistrats sur un cadre de 15
- Mons : 2,5 magistrats sur un cadre de 11.

Pour l'ensemble des parquets, le nombre de jugements dont appel en 2001 s'élève à 5 945, chiffre auquel il faut ajouter les 88 procédures devant la Cour d'assises pour avoir une idée du travail que cela implique, soit un total de 6 033 affaires. Il ne faut cependant pas perdre de vue que les chiffres indiqués ne représentent pas complètement la nouvelle charge de travail incombant aux parquets d'instance. A titre d'exemple, pour le ressort de la Cour d'appel d'Anvers, les jugements correctionnels dont appel ont nécessité 6174 prestations.

3. Le C.S.J. constate qu'actuellement, rien n'est prévu en ce qui concerne le renforcement des moyens tant en magistrats qu'en personnel.

Or, l'on connaît la situation de plusieurs parquets qui sont déjà confrontés à l'heure actuelle à un problème grave de désaffection. L'hémorragie risque de s'accroître avec la mise en place du parquet fédéral et avec les diverses possibilités de délégation des magistrats d'instance, critiqués par le C.S.J., tant au sein des parquets généraux qu'au profit du procureur fédéral.

Compte tenu de la surcharge de travail qu'entraînera inévitablement l'intégration verticale au niveau de ces parquets d'instance, on peut douter que la réforme projetée rendra la fonction de substitut plus attractive et que les cadres pourront être complétés et étendus.

2.6. La réforme des auditorats du travail

Dans le cadre de la présente proposition de loi, il a été renoncé à traiter de l'intégration horizontale des auditorats du travail.

L'article 155, alinéas 4 et 5 C.J. en projet se borne à régler la question de la répartition des compétences en cas de concours ou de connexité. C'est à bon droit que la proposition de loi prévient toute contestation à cet égard en stipulant que la répartition des compétences ne peut avoir d'effet sur la régularité de la procédure.

Le C.S.J. estime qu'il convient de mettre en oeuvre la constitution d'un auditorat social et économique tel que prévu dans la loi du 22 décembre 1998 Tout en respectant les compéten-

pering zou, mits naleving van eenieders specifieke bevoegdheden, een meerwaarde betekenen doordat het de behandeling van alle aspecten van een dossier mogelijk maakt.

2.7. Overgangsmaatregelen :

De HRJ stelt voor dat de nieuwe procedure slechts wordt toegepast voor de hogere beroepen die worden ingesteld na de inwerkingtreding van al de bepalingen van de nieuwe wet.

2.8. De datum van inwerkingtreding

Artikel 22 van het wetsvoorstel stelt dat de Koning de datum bepaalt van inwerkingtreding van elk artikel van de wet. Er bestaat geen enkele garantie dat aan de minimumvoorwaarden voor de tenuitvoerlegging van de hervorming inzake administratief en gerechtelijk personeel zal voldaan zijn op het ogenblik dat een koninklijk besluit de inwerkingtreding van die artikelen bepaalt.

Welnu, de inwerkingtreding kan slechts plaatsvinden in fasen naargelang de beschikbare middelen van de parketten en naarmate ze effectief versterkt worden.

3. BESLUITEN

1. Uit wat voorafgaat blijkt dat, ook al gaat de HRJ akkoord met het basisprincipe van de hervorming, hij toch het grootst mogelijke voorbehoud dient te formuleren bij de toepassing ervan in de praktijk, op de wijze bepaald in het wetsvoorstel. Wordt het voorstel niet aangevuld met de nieuwe, door de HRJ voorgestelde bepalingen, en wordt geen aangepaste versterking van het personeelsbestand voorzien, dan zal de verticale integratie in de praktijk zeer moeilijk haalbaar zijn. De integrale behandeling zal immers grote organisatorische problemen veroorzaken, zowel op het niveau van de parketten van eerste aanleg als op het niveau van de parketten-generaal.

2. De leiding en het toezicht over de tenuitvoerlegging van het crimineel beleid, alsook de aan de procureur-generaal toegekende bevoegdheid tot leiding en onderrichting, vormen een probleem met betrekking tot de onafhankelijkheid van de parketten van eerste aanleg. De definitie van het strafrechtelijk beleid die in de memorie van toelichting wordt vermeld, houdt immers een risico op inmenging vanwege de minister van Justitie in de organisatie en de activiteiten van het openbaar ministerie in. De bevoegdheid van de procureur-generaal tot leiding en onderrichting, kan eveneens een nieuwe vorm van inmenging in de individuele dossiers inhouden.

3. Een andere reden tot ongerustheid schuilt in de toename van het aantal verslagen die de parketten van eerste aanleg moeten opstellen. Die verslagverplichtingen houden niet alleen een zwaardere procedure in, maar vormen eveneens een bron van bijkomende verplichtingen, bovenop de talrijke verplichtingen die deze hervorming al inhoudt.

ces spécifiques de chacun, un tel regroupement apporte une plus-value en permettant le traitement de tous les aspects d'un dossier.

2.7. Mesures transitoires :

Le C.S.J. propose que la nouvelle procédure ne soit appliquée que pour les appels interjetés après l'entrée en vigueur de toutes les dispositions de la nouvelle loi.

2.8. La date d'entrée en vigueur

L'article 22 de la proposition de loi dispose que le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de chacune des dispositions de la loi. Il n'existe aucune garantie que les conditions minimales nécessaires à la mise en œuvre de la réforme en termes de personnel judiciaire et administratif soient réunies au moment de leur entrée en vigueur décidée par arrêté royal.

Or, l'entrée en vigueur de la réforme ne pourra avoir lieu que par étapes en fonction des moyens disponibles des parquets et au fur et à mesure de leur renforcement effectif.

3. CONCLUSIONS

1. Il ressort de ce qui précède que, même si le C.S.J. approuve le principe à la base de la réforme, il ne peut qu'émettre les plus grandes réserves quant à son application sur le terrain, telle que prévue par la proposition examinée. Sauf à compléter la proposition par de nouvelles dispositions proposées par le C.S.J. et à prévoir un renforcement adapté des effectifs, l'intégration verticale se révélera, dans la pratique, très difficile à réaliser. En effet, cela va engendrer des problèmes d'organisation considérables tant au niveau des parquets d'instance que des parquets généraux.

2. La direction et le contrôle de la mise en œuvre de la politique criminelle, ainsi que le pouvoir de direction et d'instruction dévolu au Procureur général pose question en termes d'indépendance des parquets d'instance. En effet, la définition de la politique criminelle, telle que reprise dans l'exposé des motifs de la proposition, implique un risque d'immixtion du Ministre de la Justice dans l'organisation et l'activité du Ministère public. Quant au pouvoir de direction et d'instruction du Procureur général, il pourrait également constituer une nouvelle forme d'intervention dans les dossiers individuels.

3. Une autre source d'inquiétude réside dans la multiplication des rapports que les parquets d'instance seront amenés à rédiger. Outre la lourdeur de procédure que cela implique, force est de constater que ces nouvelles obligations viendront s'ajouter aux nombreuses autres que comporte cette réforme.

4. Ten slotte zijn er zowel principiële als praktische bezwaren tegen de idee van de delegaties, zoals die in het voorstel werd bepaald; de indieners van het voorstel lijken deze niet in aanmerking te hebben genomen. Tenzij er rekening wordt gehouden met deze bezwaren riskeert het voorgestelde systeem **onuitvoerbaar** te worden.

5. De HRJ is van mening dat vóór de inwerkingtreding van de wet moet worden onderzocht welke bijkomende werklast dit met zich zal brengen.

6. Een voorafgaande studie van de middelen en de nieuwe noden vormt hoe dan ook een *conditio sine qua non* voor de uitvoerbaarheid van de hervorming. Zonder bijkomende middelen is de hervorming gedoemd tot mislukking.

Bovendien moet vóór de inwerkingtreding van de wet eveneens vaststaan dat het vereiste budget voor die operatie wordt vrijgemaakt, waarbij evenmin mag worden vergeten dat de wettelijke kaders op dit ogenblik nog steeds niet volledig ingevuld zijn en dat er weinig hoop is dat dit probleem op korte termijn wordt opgelost.

4. Enfin, l'idée de la délégation, telle qu'envisagée par la proposition, se heurte à des objections tant sur le plan des principes que sur le plan pratique, objections qui ne semblent pas avoir été envisagées par les auteurs de la proposition. Elles n'en aboutissent pas moins à une **impraticabilité** du système tel que proposé.

5. Le C.S.J. est d'avis que l'entrée en vigueur de la loi doit être précédée d'une étude de la charge de travail supplémentaire qu'elle engendre.

6. En tout état de cause, une étude préalable des ressources et des besoins nouveaux est une condition *sine qua non* de la praticabilité de la réforme. Sans moyens supplémentaires, la réforme est vouée à l'échec.

En outre, il faudrait également que l'entrée en vigueur de la loi soit précédée de la certitude que le budget nécessaire y sera affecté, tout en tenant compte du fait que les cadres légaux ne sont toujours pas remplis actuellement et que, en l'état actuel des choses, il y a peu d'espoir de remédier à ce problème à court terme.