

II. WET VAN 18 JULI 1991 OP DE OPLEIDING EN DE WERVING VAN MAGISTRATEN ^{1 - 2}

Plan : 1. De huidige regeling - 2. De doeleinden - 3. Bespreking - a. Inleiding - b. De nieuwe organen - c. De twee toegangspoorten - 4. Overgangsmaatregelen - 5. Inwerkingtreding.

I. DE HUIDIGE REGELING.

De huidige regeling voor de benoemingen van de magistraten is vervat in art. 99 van de Grondwet en in Deel II van het Gerechtelijk Wetboek, Boek I, Organen van de rechterlijke macht, titel VI, Benoemingsvoorwaarden voor leden van de rechterlijke orde. De Koning benoemt rechtstreeks de vrederechters en de rechters in de rechtbanken. Hij benoemt de raadsheren in de hoven van beroep, de voorzitters en de ondervoorzitters der rechtbanken van eerste aanleg uit twee lijsten van twee kandidaten, de ene door de hoven, de andere door de provincieraden voorgelegd (lid 2). Hij benoemt de raadsheren in het Hof van Cassatie uit twee lijsten door de Senaat en door het Hof van Cassatie voorgelegd (lid 3) ³. Het systeem wordt vooral bekritiseerd voor wat de eerste benoemingen betreft, namelijk die van rechter in de rechtbank van eerste aanleg, vrederechter, politierechter en die van magistraten van het parket. Voor deze ambten is er zelfs geen systeem van dubbele lijsten voorzien. De rechtsleer betreurde deze toestand ⁴. De wet (artt. 187 e.v. van het Ger.W.) moest gewijzigd worden ; het huidig systeem, waar de

-
- (1) Ik dank hierbij de heer S. RAES voor de waardevolle opmerkingen op de tekst.
(2) *B.S.*, 26 juli 1991, 16500 ; de volledige titel luidt als volgt : Wet tot wijziging van de voorschriften van het Gerechtelijk Wetboek die betrekking hebben op de opleiding en de werving van magistraten. Gewone zitting 1989-1990 Senaat : Parlementaire bescheiden. - Wetsontwerp nr. 974/1. - Verslag, nr. 974/2 - Amendementen nrs. 974/3 en 4. Gewone zitting 1990-1991 Kamer van Volksvertegenwoordigers : Parl. Bescheiden. - Wetsontwerp, nr 1565/1. - Verslag nr. 1565/10 - Amendementen, nrs 1565/2 tot 9.
(3) Artikel 99 lid 6 bepaalt verder : De hoven kiezen uit hun leden hun voorzitters en ondervoorzitters.
(4) CALLIER, A., "La crise de la magistrature", *B.J.*, 1919, 1329 ; REMY, A., "Het statuut van de magistratuur", *R.W.*, 1938-39, 220 ; VAN REEPINGEN, CH., "Verslag over de gerechtelijke hervorming", *Gedr. St. Senaat*, 1963-64, nr. 60 ; STORME M., "De achterkant van het gerecht", *R.W.*, 1973-74, 449, KRINGS, E., "Vorming en selectie van magistraten", *R.W.*, 1975-76, 2486 ; VAN COMPERNOLLE, J., "Réformer l'accès à la magistrature : nécessité ou utopie ?", *J.T.*, 1982, 198 ; aangehaald door TIREZ, D. en PELEMAN, B., "Selectie en opleiding van de magistraten in België", *Jura Falc.*, Jg. XXIII, 527e.v..

kwaliteitsbeoordeling soms uit het oog werd verloren, moest "afgeschapt worden" ⁵. Nochtans is het misschien nuttig te vermelden dat dit systeem gerechtvaardigd werd door de zorg voor een pluralistische magistratuur ⁶. Deze zorg blijft uiteraard bestaan: "Een pluralistische magistratuur impliceert ook dat ook kandidaten uit een zwakker milieu (...) de kans krijgen om magistraat te worden." ⁷ Er zijn zelfs volksvertegenwoordigers te vinden die wel twijfelden of deze wet nodig was; juist omwille van de bekommernis om een pluralistische magistratuur te hebben ⁸.

II. DE NIEUWE WET: DE GESTELDE DOELEINDEN

De wet probeert ten eerste twee tegenovergestelde kwalen te vermijden. Enerzijds kan er een corporatisme in de magistratuur ontstaan als men voor een systeem van coöptatie kiest ⁹. Anderzijds is een systeem van politieke benoeming zonder kwaliteitsbeoordeling niet houdbaar.

Om die redenen blijft de uiteindelijke beslissing in de handen van de Minister ¹⁰. Het blijft een politieke beslissing; nochtans krijgt de Minister geen *carte blanche* om de benoemingen te doen ¹¹.

De politieke keuze zal plaats hebben tussen "kandidaten van genoeg gelijke waarde" ¹². Vervolgens kan men drie doeleinden van de wet vaststellen:

- Een betere voorlichting van de Minister van Justitie v.w.b. de kandidaten.
- Een objectieve toegang tot de magistratuur.
- De opleiding van de magistraten.

(5) Memorie van Toelichting, nr. 974/1, 8.

(6) nr. 974/1, 17; Verslag van Commissie voorgezeten door de Heer Krings, 1976, 102.

(7) Memorie van Toelichting, nr. 974/1, 7.

(8) *Gedr. St.*, Kamer, 1565/10-90/91, 35-36.

(9) Verslag, *Gedr. St.*, Senaat, nr. 974/2, 5 en 16.

(10) Verslag, *Gedr. St.*, nr. 974/2, 15.

(11) Zie trouwens de uiteenzettingen van verschillende magistraten aan de Commissie van de Justitie van de Kamer tijdens de hoorzittingen: 1565/10, 2 e.v.. Men leze o.a. die van de heren JANSSENS en DE RIEMAECKER, respectievelijk Voorzitter van de Nationale Commissie van de Magistratuur en Voorzitter van de Nationale Unie van de Magistraten van de Hoven van Beroep.

(12) Memorie van toelichting, nr. 974/1, 3.

III. BESPREKING

A. INLEIDING

Twee wegen worden voorzien. Ofwel doorloopt de kandidaat een gerechtelijke stage van drie jaar - dit kan alleen na het einde van zijn rechtsstudies - en wordt vervolgens magistraat ; ofwel wordt hij "rechtstreeks" benoemd, d.w.z. zonder stagiair te zijn, dit na een aantal jaren praktijkervaring. In beide gevallen moet hij een examen afleggen, wat de objectivering van de benoemingsprocedure moet bevorderen (doel 2). Om stagiair te worden moet hij een vergelijkend examen afleggen ; om rechtstreeks benoemd te worden een examen inzake beroepsbekwaamheid.

Het groot probleem tijdens de voorbereidende werken was de verhouding tussen de ene en de andere vorm van toegang. Moeten 50% van de benoemde magistraten stagiairs zijn geweest, 80% zoals het in het oorspronkelijke ontwerp stond of nog 66% zoals het uiteindelijk compromis stelt ¹³? De vraag was veel meer dan een getallenbetwisting. Het betreft wezenlijk de samenstelling van de magistratuur. Moeten de nieuwe magistraten in de magistratuur zelf worden opgeleid dan wel *outsiders* zijn.

Vooraleer in te gaan op deze twee grote toeganspoorten moeten wij even de nieuw ingerichte instellingen beschrijven ¹⁴.

B. DE NIEUWE ORGANEN

De wet roept twee organen in het leven : het Wervingscollege der magistraten en de Adviescomités.

1. Het Wervingscollege der magistraten (Art. 259bis Ger.W.)

Dit college stelt de programma's op voor het vergelijkend toelatingsexamen en voor het examen inzake beroepsbekwaamheid.

Het verstrekt verder advies aan de Minister over de theoretische opleiding van de stagiairs en over de voortdurende opleiding van de magistraten (doel 3). De Minister heeft wel de laatste verantwoordelijkheid bij deze opleidingen. De wet zwijgt echter over de voortdurende opleiding.

(13) Zie discussie in de Senaatscommissie : Verslag, *Gedr. St.*, Senaat, nr. 974/2, 191-195.

(14) Zie verder C.1 Het vergelijkend examen en de drie jaar stage.

Het nationale college bestaat uit 22 leden. Het wordt onderverdeeld in twee examencommissies, één per taalrol. In elke examencommissie zetelen : 5 magistraten, 3 hoogleraren van universiteiten - die geen magistraat noch advocaat mogen zijn -, en 3 advocaten. De functie van lid is onverenigbaar met de uitoefening van om het even welk politiek mandaat (art. 259bis, §1, 5° lid Ger.W.). Dit is om te vermijden dat de eventuele leden-politici hun quoteringszouden "aanpassen" naargelang de kandidaat. De leden van de adviescomités mogen ook geen politieke functie uitoefenen (art. 259ter, §5 Ger.W.). De examencommissies organiseren jaarlijks de twee bovenvermelde examens en vervullen ook de functie van examenjury. Het college moet nog door een Koninklijk Besluit worden opgericht.

2. De adviescomités ¹⁵

Deze comités brengen twee adviezen uit ¹⁶:

- Alvorens over te gaan tot een benoeming, langs de directe weg, in de ambten bedoeld in de artikelen 187, 188, 190, 191, 192, 193, 194, 207, §2, 208, en 209, wint de Minister het advies in van het comité van het rechtsgebied waar de benoeming moet plaatsvinden (art. 259ter, §1 Ger.W.) (Zie tabel infra). Laten wij aanstippen dat de adviescomités wegens artikel 99 G.W. geen advies uitbrengen over de benoeming tot raadsheer in het hof van beroep, voorzitters en ondervoorzitters in de rechtbank van eerste aanleg alhoewel het in het oorspronkelijk ontwerp wel was voorzien. Hetzelfde geldt ook voor de raadsheren in Cassatie.

- Voorstel tot beëindiging van de stage. Dit voorstel wordt gedaan in geval van :

* ongeschiktheid van de stagiair. Het kan niet gemaakt worden voor het begin van de dertiende maand.

* kennelijk wangedrag of herhaalde en niet gerechtvaardigde afwezigheden. Het kan op iedere moment van de stage gedaan worden om een "mislukt experiment niet nodeloos voort te zetten" ¹⁷. (art. 259ter, §2 Ger.W.)

Men kan zich afvragen welke de juridische waarde van deze adviezen is. De Raad van State stelt in haar advies dat het advies vóór benoeming geen "benoemingsvoorwaarde is maar een substantiële

(15) In de Memorie van Toelichting staat dat ze bevoegd zijn voor al wat inrichting van de stage en benoemingsprocedure betreft : nr. 974/1, 9.

(16) De wet heeft het over advies en voorstel in het tweede geval.

(17) nr. 974/1, 23.

formaliteit" ¹⁸. De Minister moet aldus een advies hebben om iemand te benoemen ¹⁹. Hij is wel niet verplicht een kandidaat te benoemen als het advies positief is. Hij zou wel verplicht zijn een negatief advies te volgen ²⁰. Het heeft dus een negatieve bindende waarde. De beslissing van de Minister is vanzelfsprekend vatbaar voor annulatieberoep bij de Raad van State. Gezien de nieuwe wet meer controleerbare benoemingsvoorwaarden stelt ligt de kans op een toename van de annulatieberoepen hoog.

De toestand ligt anders bij het voorstel tot uitsluiting. De Minister neemt de beslissing van uitsluiting enkel als hij een voorstel tot uitsluiting gekregen heeft. Hij is principieel niet gebonden door het voorstel. Hij zal het waarschijnlijk steeds volgen. Anderzijds, als het adviescomité geen voorstel tot uitsluiting gedaan heeft voor een bepaalde stagiair, is de Minister door de afwezigheid van negatief advies gebonden. Als de stagiair, op het einde van zijn stage, zich kandidaat magistraat stelt, moet de Minister hem benoemen.

De rechten van de verdediging van de stagiair worden op de volgende manier gewaarborgd.

- Het voorstel tot uitsluiting moet schriftelijk en gemotiveerd zijn. Het wordt vooraf te zijner kennis gebracht. Hij heeft het recht om zijn opmerkingen te laten gelden en om te vragen gehoord te worden, eventueel met een raadsman van zijn keuze (art. 259ter, §2, 3° lid Ger.W.). De stagemeeester moet in het comité aanwezig zijn bij het besluit. Bovendien moet de Minister hem horen alvorens zijn *gemotiveerde* beslissing te nemen.

- De kandidaat bij een benoeming langs de directe toegang wordt eveneens vóór de Minister in kennis gesteld van het advies. Hier ook heeft hij het recht zijn opmerkingen te laten gelden en vragen om gehoord te worden (art.259ter, §1, 4° lid Ger.W.).

De adviescomités worden per rechtsgebied georganiseerd en niet meer per arrondissement ten einde de "lokale particularismen te vermijden" ²¹. Hun samenstelling wordt aangepast naargelang

(18) Advies van de Raad van State, nr. 974/1, 49. Zie ook Memorie van Toelichting, nr. 974/1, blz. 15.

(19) Uiteenzetting van de Minister aan de Commissie van Justitie in Verslag, *Gedr. St.*, Senaat, nr. 974/2, 13 : "Wanneer geen advies is uitgebracht, wordt het besluit nietig verklaard".

(20) Verslag, *Gedr. St.*, Senaat, nr. 974/2, 19 : "Wat betreft de adviescomités, stelt het lid vast dat de Minister de houding die hij zelf heeft aangenomen, in het ontwerp heeft vastgelegd, namelijk dat **geen enkele kandidaat** voor wie **geen gunstig advies** werd verstrekt, kan worden benoemd."

(21) Memorie van Toelichting, nr. 974/1, 21."

het soort advies en naargelang de rechtbank waar de voorgestelde benoeming moet geschieden (zie art. 259ter, §3 Ger.W.). Leden van de rechterlijke overheden en van de balie zijn daarin vertegenwoordigd.

C. DE TWEE TOEGANGSPOORTEN

1. Het vergelijkend examen en de drie jaar stage

Minister WATHELET zei aan de Senaatscommissie: "De Regering wil de aanwerving van stagiairs aanmoedigen zodat dit een van de voornaamste toegangswegen tot de loopbaan in de magistratuur zal vormen" ²². De Franse tekst is duidelijker: "de sorte qu'il s'agira de la principale voie d'accès" ²³.

Er kunnen verschillende fasen in de stage worden onderscheiden.

1. Elk jaar maakt de Minister, per taalrol, het aantal plaatsen van stagiair bekend. Artikel 259quater, §1, 2° lid bepaalt: "het aantal open verklaarde plaatsen mag niet hoger zijn dan twee derde van het aantal magistraten die de leeftijdsgrens zullen bereiken tijdens het vierde jaar dat volgt op de bekendmaking". Het houdt rekening met de bevorderingen maar niet met de eventuele vertrekken uit de magistratuur of overlijdens die meer onvoorspelbaar zijn. Maar, het effectieve aantal vacante plaatsen zal waarschijnlijk hoger liggen dan het vier jaar tevoren geschatte aantal ²⁴. Om die reden zal de Minister meer kandidaten kunnen benoemen langs de directe toegang dan het voorziene één derde.

2. Het vergelijkend examen is erop gericht de beste kandidaten te laten uitkomen. Het heeft een mondeling en een schriftelijk gedeelte. Het examen zal niet noodzakelijk alleen de kennis van de kandidaten in het rechtsgebied toetsen gezien "Het vergelijkend examen (...) tot doel heeft het redeneringsvermogen, de zin voor synthese, de snelheid, de maturiteit en de motivering van de kandidaten na te gaan" ²⁵. De wet bepaalt enkel dat de examens "bedoeld zijn om de voor de uitoefening van het ambt de noodzakelijke maturiteit en verstandelijke bekwaamheid te beoordelen." (art. 259bis, §4, a Ger.W.). (Zie ook het interview op dit punt.)

(22) Verslag, *Gedr. St.*, Senaat, nr. 974/2, 11.

(23) *Ibid.*, 11.

(24) Memorie van Toelichting, nr. 974/1, 23.

(25) Memorie van Toelichting, nr. 974/1, 7.

Het wordt jaarlijks georganiseerd. De inzet daarvan is de rangschikking. De stagiairs zullen meestal vlak na het einde van hun rechtsstudies het examen afleggen alhoewel er daarvoor geen leeftijdsgrens bestaat. Zo is het denkbaar dat iemand een aantal jaren na het einde van zijn studies het vergelijkend examen beslist af te leggen. Het is ook denkbaar dat een kandidaat in het examen inzake beroepsbekwaamheid niet slaagt en dat hij vervolgens zich inschrijft voor het vergelijkend examen. Dit is mogelijk volgens de wet maar ze zullen wel een positief advies van het betrokken adviescomité moeten krijgen.

3. Na het examen kiezen de geslaagde personen een vacante plaats van stagiair. De Minister benoemt ze dan als gerechtelijk stagiair, op grond van de orde van rangschikking.

Deze benoeming moet worden voorafgegaan door een stage van één jaar aan de balie zoals onder het oude systeem van de gerechtelijke stage ingevoerd bij de wet van 8 april 1971. Uit de voorbereidende werken blijkt dat de organisatie van het examen zich over het jaar aan de balie zal uitspreiden zodat de kandidaten geen bijkomend jaar moeten wachten ²⁶.

4. De stage

Deze duurt in principe drie jaar. Er werd niet geopteerd voor een school van de Magistratuur maar voor een praktische opleiding, i.e. een stage bij verschillende gerechtelijke instellingen. De stagiair volgt ook een theoretische opleiding die door de Minister wordt georganiseerd. Deze oplossing wordt op de volgende wijze verdedigd: "De rechtspraak is niet alleen gegrond op de bekwaamheid, maar ook op het plichtsgevoel. Door de voorkeur te geven aan een praktische opleiding, waarin de gerechtelijke stagiair wordt geconfronteerd met de rechtzoekende, en door hem bewust te maken van de realiteit van de gerechtelijke wereld, wordt het gevaar van corporatisme, dat een schoolse opleiding meebrengt, voorkomen." ²⁷

De stage is in drie perioden verdeeld: - van de eerste tot en met de 15e maand: bij het parket van de P.K. en/of van de arbeidsauditeur en/of van de krijgsauditeur;

- van de 16e t/m de 21e maand in een strafinrichting van de Staat, een politiedienst, het kantoor van een notaris of van een ge-

(26) Synthese-nota van de Minister van Justitie meegedeeld aan de Senaatscommissie in Verslag, *Gedr. St.*, Senaat, nr. 974/2, 26.

(27) Memorie van Toelichting, nr. 974/1, 9.

rechtsdeurwaarder, of in een juridische dienst van een openbare economische of sociale instelling ;

- van de 22e t/m de 36e maand in een of meer kamers van een rechtbank van eerste aanleg, arbeidsrechtbank of krijgsraad ; deze periode omvat ook een periode van een maand in één of meer griffies.

De stagiairs staan onder de leiding van twee stagemeeesters ²⁸. De eerste stagemeeester - lid van het O.M - neemt de twee eerste perioden voor zijn rekening. Hij brengt een uitvoerig verslag bij het adviescomité, tussen de twaalfde en de tweeëntwintigste maand. Dit advies handelt over : " de nauwgezetheid, de menselijke hoedanigheden, de belangstelling, de kritische ingesteldheid en de zin voor synthese en initiatief, de bekwaamheid om de opgedane kennis in praktijk te brengen, het vermogen om overgedragen en zelf verworven ervaring te assimileren, alsmede over de schriftelijke vaardigheden en de vorderingen van de magistraten... ²⁹. De tweede stagemeeester - magistraat van de zetel - heeft dezelfde opdracht voor de derde periode.

Indien de inhoud van een verslag het comité er toebrengt een ongunstig advies te geven of dit advies in beraad te houden, wordt de stagiair gehoord (art. 259quater, §2, 6° lid Ger.W.).

Statuut van de stagiair. Ten eerste moeten wij stellen dat de stagiair niet automatisch magistraat wordt na drie jaar. Hij kan ontslag nemen of ontslagen worden (zie supra). Hij kan erom verzoeken zijn stage te laten schorsen (§5). Als gegronde reden werd in de Senaatscommissie aangehaald : ziekte, legerdienst, dienst als getuigenis, zwangerschap ³⁰. De stage kan bovendien verlengd worden met één of twee perioden van zes maanden als er geen openstaande plaats is.

Laten wij vervolgens de positie van de stagiair even bespreken.

Hij heeft niet de hoedanigheid van magistraat. Hij heeft wel de hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie tijdens zijn

(28) Artikel 259quater, §2, 4° lid bepaalt ook dat ze onder de leiding van het adviescomité werken.

(29) Memorie van Toelichting, nr. 974/1, 8. Verder p. 8 : " elk trimester geeft de opleidingsdirecteur (stagemeeester) de gerechtelijke stagiair een beoordeling en stelt hem in kennis van zijn opmerkingen." De wet zegt niets over een driemaandelijkse beoordeling. Waarschijnlijk zullen de uitvoeringsbesluiten dat wel regelen.

(30) Verslag, *Gedr. St.*, Senaat, nr. 974/2, 203-204.

stage bij het parket (§3, 1° en 2° lid). Hij woont de beraadslagingen bij, maar kan geen rechter vervangen.

Hij ontvangt een jaarsalaris van 760.277 (i.e. de wedde van een bestuurssecretaris ³¹). Evenals de magistraat is hij onderworpen aan bepaalde onverenigbaarheden: "Het ambt van gerechtelijk stagiair is onverenigbaar met iedere andere bezoldigde betrekking." (art. 259quater, §6 Ger.W.) De Minister kan de toestemming geven tot het uitoefenen van de ambten bedoeld in art. 294, 1° lid: hoogleeraar of leraar, docent, assistent in een onderwijsinrichting, of lid van een examencommissie.

2. De directe toegang

Minister WATHELET zei in zijn uiteenzetting aan de Senaatscommissie: "De Regering hecht er groot belang aan dat advocaten en andere juristen met een werkelijke beroepservaring toegang krijgen tot het ambt van magistraat. Zij komen uit onderscheiden beroepsgroepen. Voor het evenwicht van het ontwerp is het noodzakelijk dat het streven naar objectiviteit niet beperkt blijft tot de stagiairs. De beroepservaring wordt hierbij door de Regering als eerste voorwaarde gesteld." ³² De nieuwigheid bestaat erin dat een examen wordt gehouden ook voor deze vorm van toegang. Tot nu toe konden mensen van buiten de magistratuur zonder examen worden benoemd.

Het examen volstaat echter niet als voorwaarde; "het is alleen een negatieve en voorafgaande voorwaarde." ³³ Het adviescomité moet bovendien een advies uitbrengen over de kandidaat. Een derde nieuwigheid is dat voortaan ook juristen die werken in een openbare of een private dienst in aanmerking komen ³⁴. De adviescomités zullen moeten beoordelen of de kandidaat een voor de magistratuur geschikte juridische functie heeft uitgeoefend. Artikel 259ter, §6 bepaalt om die reden: "De comités kunnen alle inlichtingen inwinnen die zij noodzakelijk achten voor het uitbrengen van een advies." Zij zullen bijvoorbeeld beoordelen of een juridische adviseur bij een ministerieel kabinet een geschikt kandidaat is.

Het aantal jaren van vereiste praktijkervaring wordt wel fel opgetrokken, gezien "een lange ervaring (bij de balie, in het notariaat,

(31) Het netto maandelijks inkomen werd in 1989 geschat op 49.000 of 42.000 naargelang de echtgenoot werkte of niet, Verslag, *Gedr. St.*, Senaat, nr. 974/2, 2, 23.

(32) Verslag, *Gedr. St.*, Senaat, nr. 974/2, 9.

(33) Memorie van Toelichting, nr. 974/1, 17.

(34) *Contra*: Advies van de Raad van State, nr. 974/1, 50.

in academische of wetenschappelijke functies, in rechtswetenschappelijk verband of in juridische functies) getuigen van een grote beroepsbekwaamheid". Zo zal bijvoorbeeld een kandidaat-voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg 15 jaar ervaring moeten hebben i.p.v. 5 jaar nu ³⁵.

Zoals het tabel van p. 41 het aanduidt, kunnen er discrepanties ontstaan tussen de rechters die via de stage en de rechters die via de directe toegang in de magistratuur zijn binnengekomen. Een stagiair kan op 27 jaar als rechter van eerste aanleg worden benoemd. Een advocaat moet 10 jaar ononderbroken balie-ervaring hebben om magistraat te worden ; hij kan dus niet voor zijn 35 worden benoemd. Dit speelt later ook een rol bij de anciënniteitsberekening. Ook leden van de Senaatscommissie hadden hierbij bedenkingen ³⁶. Een amendement werd ingediend om een minimum leeftijd van 30 jaar voor de rechters in te lassen. De Minister volgde op dit punt de besluiten neergelegd door de heer Krings in 1974. Hij stelde dat de leeftijdsvoorwaarde niet de voorrang moet hebben tenzij het een waarborg van "bezadigheid" is ³⁷. Dit is wel het geval voor de vrederechters (35 jaar) en voor de raadsheren in Hof van Cassatie (40 jaar). De Minister berekende verder dat de stagiairs in gemiddelde 28 jaar zijn wanneer ze in aanmerking komen voor een benoeming : 23 jaar licentiaat in de rechten, één jaar balie en voor het vergelijkend examen, "3 jaar stage : 27 jaar, wachtperiode of militaire dienstplicht...

Men is niet ver meer van de 30 jaar." ³⁸ Het amendement werd vervolgens met unanimité van de stemmen verworpen ³⁹.

Een categorie van juristen geïnteresseerd in een loopbaan in de magistratuur wordt benadeeld door de hervorming. De advocaten die nu vijf jaar balie-ervaring hebben en die 30 jaar oud zijn kunnen onder de huidige (morgen oude) wet rechter en zelfs voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg worden. Zodra de bepalingen van de wet betreffende de benoemingsvoorwaarden van kracht worden

(35) Voor de kandidaten die de kennis van de andere taal dan die waarin hij de examens in het doctoraat of het licentiaat in de rechten heeft afgelegd, bewijst door voorlegging van het getuigschrift afgegeven door de examencommissie ingesteld bij de wet van 1935, wordt de duur verminderd met een jaar.

(36) Verslag, *Gedr. St.*, Senaat, nr. 974/2, 29-31.

(37) Verslag, *Gedr. St.*, Senaat, nr. 974/2, 30.

(38) Verslag, *Gedr. St.*, Senaat, nr. 974/2, 30 ; later geeft hij wel toe dat "de tekst van het ontwerp op dat vlak meer samenhang zou kunnen vertonen.", nr. 974/2, 76.

(39) Verslag, *Gedr. St.*, Senaat, nr. 974/2, 77.

III. ONTWERP VAN WET TOT WIJZIGING VAN HET GERECHTELIJK WETBOEK

A. INLEIDING

De nieuwe wet betreffende de opleiding en werving van magistraten is één van de maatregelen die tevens bijdragen tot de bestrijding van de gerechtelijke achterstand. Met hetzelfde doel heeft de Regering in de Senaat een wetsontwerp ingediend dat vooral een aanpassing voorziet van de procedureregels.

Alvorens dit ontwerp - summier - toe te lichten is het passend eerst een duidelijke omschrijving te geven van de draagwijdte van de term "achterstand"; Er bestaat immers een onderscheid tussen enerzijds het aantal nog te berechten zaken en anderzijds het begrip "achterstand".

Met abstractie van eenvoudige zaken die eventueel op de inleidingszitting kunnen behandeld worden, vereisen de respectieve conclusies een diepgaand onderzoek. Het is pas nadat partijen volledige kennis van elkanders stellingen hebben verworven, dat de zaak in staat van wijzen wordt gebracht. Enkel met die zaken die in staat van wijzen verkeren, moet rekening gehouden worden om na te gaan of er al dan niet sprake is van achterstand. Dit aantal zaken stemt niet overeen met het aantal dat op de rol is ingeschreven. Volgens gewezen Procureur-Generaal Ernest Krings mag er tussen de rechtsdagbepaling en de eigenlijke zitting slechts een redelijke termijn van ongeveer 4 maanden bestaan. Voeg er dan nog 1 à 2 maanden voor de beraadslaging bij en men zou kunnen stellen dat de rechtszoekende een beslissing moet kunnen verkrijgen binnen 6 maanden ⁴⁰. Indien we deze redelijke termijn toetsen aan onze Hoven en Rechtbanken, merken we op dat hieraan enkel wordt voldaan op het niveau van de Vrederechten en bij de Arbeidsrechtbanken.

Voorts mag er rekening worden gehouden met een zogenaamd "afval". Niet alle ingeleide zaken komen nog voor behandeling in aanmerking en zouden van de algemene rol kunnen afgevoerd worden vermits het conflict reeds op een alternatieve wijze werd beslecht.

Bekijken we de toestand op strafrechterlijk gebied, dan zien we dat de toestand er iets beter gesteld is. Hier werkt het Openbaar

(40) E. KRINGS, "Toestand van de gerechtelijke achterstand in België", in *Gerechtelijke achterstand. Handelingen van het colloquium gehouden in de Senaat (26 mei 1989)*, Brussel, 1990, pp.12-13, nr.4

Ministerie als een "filter" die bepaalt wat wel en wat niet voor de rechtbank komt. Anderzijds dringt er zich dan een coherent vervolgingsbeleid op, uitgestippeld onder het gezag van de Minister van Justitie en onder parlementaire controle ⁴¹.

Dat de oplossing van het probleem een samenwerking van de magistratuur, de balies en niet in het minst de Wetgevende en de Uitvoerende Macht vereist, is een vaststaand gegeven.

Sommigen menen dat de gerechtelijke achterstand kan worden weggewerkt met een verregaande mentaliteitswijziging in hoofde van advocatuur en magistratuur. Anderen geloven dat een aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek wonderen kan verrichten en tenslotte zijn er nog die hameren op een verhoging van de justitiebegroting, zodat een mogelijke verruiming van de personeelsformatie en een moderne bureautica-uitrusting de leden van de Rechterlijke Macht in staat kunnen stellen om hun zaken beter en sneller aan te pakken.

B. KORTE TOELICHTING BIJ HET WETSONTWERP

Het hieronder besproken wetsontwerp poogt de gerechtelijke achterstand te verminderen met een veelheid van maatregelen die de gerechtelijke procedure aanzienlijk moeten versnellen en in sommige gevallen versoepelen.

1. Gebruik (misbruik) van rechtsmiddelen

Soms kan men zich de vraag stellen waarin bepaalde raadslieden eigenlijk geïnteresseerd zijn; het winnen van het proces of enkel het winnen van tijd. Daarom wordt het noodzakelijk regels te voorzien waardoor bepaalde rechtsmiddelen niet meer kunnen degenereren tot louter dilatoire middelen. Nu huldigt art. 616 van het Gerechtelijk Wetboek het principe dat tegen elke rechterlijke beslissing hoger beroep openstaat, maar hetzelfde artikel laat nog de deur open voor wettelijke uitzonderingen. Het staat vast dat deze wettelijke uitzonderingen gevoelig uitgebreid zullen worden. Zo wordt bv. de laatste aanleggrens verschoven van 15.000 fr. naar 100.000 fr. (50.000 fr. voor de vrederechter) (art. 7). Voorts zal men aangepaste sancties voorzien in geval van tergend en roekeloos beroep. Het is algemeen bekend dat partijen vaak slechts in beroep gaan om

(41) Regeringsverklaring van 5 juni 1990, *Kamer van Volksvertegenwoordigers van België. Beknopt verslag*, 1990, p.1055.

langere uitvoeringstermijnen te verkrijgen. Vroeger konden enkel partijen schadevergoeding vorderen na tergend en roekeloos beroep; voortaan zou ook de rechter een boete (tussen de 5.000 en de 100.000 fr.) kunnen opleggen wanneer hij oordeelt dat de rechtsbedeling in het algemeen schade heeft geleden onder het misbruik van dit rechtsmiddel (art. 41). De idee wordt geopperd om deze boete te storten in een fonds ten dienste van de rechtsbijstand aan armen. Zo zou een vorm van solidariteit tot stand komen tussen enerzijds diegenen die misbruik maken van de procedure en anderzijds de onbemiddelde rechtszoekenden ⁴².

Vanuit de rechtsleer worden andere ideeën naar voren geschoven om het misbruik van bepaalde rechtsmiddelen tegen te gaan.

Niet oninteressant is de idee om de juridische interest hoger te laten oplopen dan de gewone kredietinterest. Zo zouden er heel wat minder geneigd zijn om hoger beroep aan te tekenen ⁴³.

Procureur-Generaal Ernest Krings wijst tenslotte nog op een rechtsgangvertragende factor die in de toekomst wel een rol van betekenis zou kunnen spelen; Het gaat hier om het systeem van pre-judiciële vraagstelling aan het EG-Gerechtshof en het Arbitragehof. Nu de bevoegdheid van het Arbitragehof de facto een steeds ruimere draagwijdte kent (n.v.d.r. o.m. door de link te leggen tussen het recht dat men verdedigt en art. 6 bis van de Grondwet dat het verbod van discriminatie inhoudt), bestaat het gevaar dat sommige raadslieden hierin een nieuw dilatoir middel gaan ontdekken ⁴⁴.

2. Naleving van de termijnen om conclusie te nemen

Omstreden is het voornemen om te verbieden dat conclusies (vaak pro forma) nog juist voor of op de zitting neergelegd worden, waardoor de tegenpartij niet langer verplicht wordt de zaak te laten uitstellen. Het nieuwe wetsontwerp voorziet in een wijziging van art. 747 Ger. W. door de partijen te verplichten conclusies te nemen tot één maand voor de rechtsdag bij die zaken die naar de rol zijn verwezen, tenzij, wanneer in het uitzonderlijke geval op de valreep nog een nieuw stuk of feit van overwegend belang wordt ontdekt (art. 12). Hierdoor wordt eveneens de sanctie van art. 751 doeltref-fender gemaakt: Een onwillige partij tegen wie de toepassing van art. 751 wordt gevorderd en die tijdens de bij dit artikel bepaalde

(42) Memorie van toelichting, *Gedr. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1198-1, 28.

(43) PH. TOUSSAINT, "Le colloque sur l'arriéré judiciaire ou les infortunes d'une vertu", *Journal des procès* n° 152, 2 juni 1989, 2.

(44) E. KRINGS, *loc. cit.*, 31.

termijn pro forma conclusies neerlegt (wat momenteel nog een courante praktijk is), zal door de werking van het nieuwe art. 747 geen bijkomende conclusies kunnen neerleggen vlak voor of op de rechtsdag die in een later stadium van de procedure overeenkomstig art. 750 wordt bepaald⁴⁵. Bovendien beschikt de verwittigde partij slechts over een termijn van 2 maanden vanaf de kennisgeving of de betekening van de verwittiging dat een vonnis werd gevorderd, om haar conclusies neer te leggen. De conclusies die na het verstrijken van deze termijn zijn neergelegd, worden eveneens ambtshalve uit de debatten geweerd (art. 16).

Een ander voorstel gaat in de richting van de hervorming van art. 748: Ofwel zouden de partijen de conclusietermijnen, voorzien door art. 748 strikt moeten respecteren; is dit niet mogelijk, dan richt de meest gereede partij een verzoekschrift aan de rechter om de rechtsdag te bepalen. De rechter aanhoort vervolgens de partijen in de raadkamer en legt terzelfdertijd de verschillende conclusietermijnen vast. Tegen deze beslissing zou in principe geen beroep mogelijk zijn. De rechter vervult zo een rol die sterk lijkt op de taak van de "juge de la mise en état" in Frankrijk. Logisch gevolg van deze hervorming is dat art. 751 afgeschaft wordt. Voorstanders van deze regeling wijzen erop dat een wijziging van art. 751 eerder een aanpak van de gevolgen van het kwaad is, terwijl de voorgestelde regeling het probleem aan de wortels zou aanpakken⁴⁶.

3. Bepaling van de rechtsdag

Wat de rechtsdagbepaling betreft, voorziet het nieuwe art. 750 dat de rechtsdag kan worden bepaald zelfs wanneer alleen de meest gereede partij conclusies heeft neergelegd (art. 15, al. 3). Immers, wanneer de aanvraag om een rechtsdagbepaling toekomt, heeft het geen zin dat de griffie nagaat of alle partijen conclusies hebben neergelegd. Door de kennisgeving van de datum van de rechtsdag kennen de partijen de termijnen die artikel 747 en 751 hun toekennen om conclusies neer te leggen⁴⁷. Voorts voorziet het nieuwe art. 750 uitdrukkelijk dat ook de partijen van de rechtsdagbepaling in kennis worden gesteld, terwijl dat vroeger enkel gold t.a.v. advocaten (art. 15, al. 4). Dit stelt de partijen in staat om het geding beter te volgen en hun advocaten eventueel instructies te geven.

(45) Memorie van toelichting, *loc. cit.*, 10.

(46) R. RASIR, "Les rendez-vous judiciaires", *J.T.*, 1991, 537.

(47) Memorie van toelichting, *loc. cit.*, 10.

4. Bevoegdheid van de vrederechter

Om de druk op de Rechtbanken van Eerste Aanleg en de Hoven van Beroep te beperken voorziet het wetsontwerp in meer uitgebreide bevoegdheden voor de Vrederechter. Zo zal deze voortaan bevoegd worden voor alle vorderingen waarvan het bedrag de 75.000 fr. niet te boven gaat (voorheen bedroeg dit 50.000 fr.) (art. 6). Hierdoor zouden de Rechtbanken van Eerste Aanleg wat ontlast worden en zou de verhouding tussen de bevoegdheden van de Vrederechter en die van de Rechtbank van Eerste Aanleg wat meer in evenwicht gebracht worden. De bevoegdheid "ratione materiae" van de Vrederechter wordt daarentegen slechts matig uitgebreid, om alzo te vermijden dat ook op dat niveau geen overbelasting zou ontstaan, temeer daar men vaststelt dat de materiële bevoegdheid van de Vrederechter reeds voortdurend uitgebreid werd door bijzondere wetten, o.m. de recente afstammingswet en de nieuwe wet ter bescherming van de geesteszieken ⁴⁸.

5. Schriftelijke behandeling

De schriftelijke rechtspleging zal aangemoedigd worden door ze een stuk eenvoudiger te laten verlopen; Momenteel moeten advocaten hun dossiers en conclusies ter zitting neerleggen waarop de rechter mondelinge opheldering kan vragen. Zo worden er dan zittingen gehouden zonder dat er gepleit wordt. Daarenboven gaat de rechter geen opheldering vragen over een zaak waarin hij pas op hetzelfde ogenblik kennis krijgt van sommige elementen van het dossier ⁴⁹.

Voortaan zouden de dossiers naar de griffie kunnen worden verstuurd en men zal enkel naar de zitting moeten komen om mondelinge opheldering te verschaffen, indien de rechter daar uitdrukkelijk om vraagt (art. 19). Wanneer de rechter geen mondelinge opheldering vraagt, worden de debatten gesloten een maand na de neerlegging van de dossiers ter griffie. Indien wel opheldering wordt gevraagd, sluit men de debatten op de dag waarop opheldering is verschaft (art. 23, al. 3).

(48) Memorie van toelichting, *loc. cit.*, 4-5.

(49) Memorie van toelichting, *loc. cit.*, 13.

6. *Advies van het Openbaar Ministerie*

Men streeft ernaar het Openbaar Ministerie in burgerlijke zaken uitsluitend te laten optreden wanneer dat absoluut nodig is. De lijst van zaken die verplicht aan het Openbaar Ministerie om advies worden medegedeeld, wordt derhalve ingekort (art. 21). Bijgevolg verkrijgt men enerzijds een snellere afhandeling van de rechtspleging en ontlast men anderzijds het Parket voor een belangrijk deel, waardoor zij de vrijgekomen tijd kunnen besteden aan hun strafrechtelijke opdracht⁵⁰.

7. *Korte debatten*

De wijziging van art. 735 moet bijdragen tot kortere debatten in de rechtspleging. Een procedure met korte debatten (waarbij de pleidooien kunnen worden gehouden op de inleidingszitting of op een zitting kort nadien) kan worden gevraagd door beide of één van de partijen, in welk geval de rechter vrij is ze al dan niet toe te staan (art. 10, §1). In bepaalde gevallen echter (art. 10, §2, al. 1) wordt deze procedure zelfs door de wet verplicht gesteld, mits zij door een partij gevraagd werd en op voorwaarde dat de rechten van de verdediging geëerbiedigd zijn (art. 10, §2, al. 2). Doordat er zodoende minder zaken naar de rol worden verwezen, wint men enorm veel tijd, gezien de partijen geen conclusies meer moeten nemen en er later evenmin een rechtsdag moet bepaald worden. Toch stellen wij ons de vraag of een degelijke toepassing van deze rechtspleging in de praktijk wel haalbaar is. Wat gebeurt er immers als een rechter positief antwoordt op een verzoek tot korte debatten - beslissing waartegen geen rechtsmiddel openstaat (art. 10, §3, al. 3) -, maar later blijkt dat een pleiter er enkel op uit was om op korte termijn een rechtsdag te verkrijgen in zaken die in feite niet in korte debatten behandeld konden worden? Of wat als steeds (in de hyp. van §2) de miskennis van de rechten van de verdediging worden ingeroepen met als enige bedoeling door een lange discussie over de rechten van de verdediging de korte debatten over de grond van de zaak onmogelijk te maken?

(50) Memorie van toelichting, *loc. cit.*, 14.

8. De kamers met één rechter of raadsbeer en de kamers met drie rechters of raadsberen

Het hierboven (onvolledig) besproken pakket maatregelen om te komen tot een snellere rechtspleging mag evenwel geen bedreiging inhouden voor de kwaliteit ervan. Een concrete maatregel om hieraan tegemoet te komen, is de uitbreiding van de mogelijkheden om een kamer met drie rechters of raadsheren te vragen, zowel op burgerlijk als op strafrechterlijk vlak (artt. 1, 3). Daarenboven zal het hoger beroep tegen vonnissen gewezen door de Vrederechter en de Politierechtbank steeds door een drieledige kamer worden berecht (art. 2). Aldus wil men vermijden dat deze vonnissen worden vernietigd of hervormd door een enige rechter die soms veel minder ervaring heeft dan de Vrede- of Politierechter ⁵¹.

C. BESLUIT

Het grote voordeel van deze procedurewijzigingen is dat ze veel sneller en gemakkelijker tot stand komen dan een (tevens noodzakelijke) mentaliteitswijziging bij sommige advocaten en magistraten, en dat ze zodanige mentaliteitswijziging eventueel in de hand zouden kunnen werken. Bovendien spelen hier geen budgettaire beperkingen mee, die voorlopig een verregaande structurele hervorming van het gerechtelijk apparaat in de weg staan.

Toch mogen we niet teveel heil verwachten van een aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek en de ogen sluiten voor sommige dieper liggende sociale oorzaken. Het zou niet zinloos zijn aandacht te besteden aan enkele maatschappelijke fenomenen die ontegensprekelijk de omvang van de gerechtelijke achterstand mee hebben bepaald. Want dé hoofdoorzaak van de achterstand is nog steeds de toename van het aantal gerechtszaken.

We zouden bv. de invloed van de economische crisis op de gerechtelijke achterstand kunnen bestuderen. Zo bezorgde het toenemend aantal faillissementszaken de rechtbanken een zware bijkomende last ⁵², temeer daar faillissementen vaak aanleiding geven of het gevolg zijn van talrijke arbeidsgeschillen en nevenprocessen.

Ook een sociologische studie van ons gedragspatroon kan interessant zijn om na te gaan of er al dan niet een groeiende constatiezucht bestaat (zonder dat de burger verifiëert of het ook voor

(51) Memorie van toelichting, *loc. cit.*, 3.

(52) In 1955 werden er 710 faillissementen open verklaard. In 1985 waren het er niet minder dan 4132.

hem niet meer lonend is om zijn geschil via een alternatieve weg op te lossen i.p.v. naar de rechter te stappen voor elke banaliteit).

Voorts is het frappant dat bijna de helft van de rechtszaken verband houdt met verkeersongelukken⁵³. Waarom zou het gerecht hier niet ontlast kunnen worden van een aantal onbelangrijke zaken (waarin bv. enkel lichte stoffelijke schade werd geleden), en zouden deze gevallen niet worden toevertrouwd aan gespecialiseerde administratieve overheden? Achteraf moet uiteraard nog de mogelijkheid tot beroep bij een gewone rechter openblijven. Deze mogelijkheid mag niet uitgesloten worden op straffe van schending van art. 6 van het E.V.R.M.⁵⁴. Een regime van objectieve aansprakelijkheid voor de automobilist t.a.v. de "zwakkere" weggebruiker zou ook reeds een pak zaken aan het gerecht onttrekken. Zo'n regime zou er wel eens snel kunnen komen nu de Regering het voorontwerp van wet ter invoeging van een art. 1385 bis in het Burgerlijk Wetboek heeft goedgekeurd⁵⁵.

Een andere sociale factor die zijn stempel heeft gedrukt op de gerechtelijke achterstand is de toename van het aantal echtscheidingen⁵⁶, mede beïnvloed door de wetgever die hier de mogelijkheden om een vordering tot echtscheiding in te stellen aanzienlijk heeft uitgebreid o.m. door echtscheiding toe te laten o.g.v. 5-jarige feitelijke scheiding⁵⁷. Laten we ook voor ogen houden dat een vordering tot echtscheiding vaak gepaard gaat of volgt op een aantal andere vorderingen zoals de vordering tot het betalen van onderhoudsgeld of het toekennen van een ontvangstmachtiging, de vordering tot dringende voorlopige maatregelen of scheiding van tafel en bed.

(53) G. VERHEGGE, Openingsrede voor het Hof van Beroep te Gent op 3 september 1984, 78.

(54) LEMMENS P., in *Gerechtelijke achterstand. Handelingen van het colloquium gehouden in de Senaat (26 mei 1989)*, Brussel, 1990, 91.

(55) Voorontwerp van wet ter invoeging van art. 1385 bis, [Ps] 1: "Hij die een motorrijtuig in het verkeer brengt, is aansprakelijk voor de schade die het gevolg is van de lichamelijke letsels toegebracht aan ieder slachtoffer van een ongeval waarbij dat motorrijtuig is betrokken.

Wanneer een slachtoffer dat ouder is dan 14 jaar het ongeval en de gevolgen ervan heeft gewild, kan het zich niet beroepen op het bepaalde in het vorige lid."

(56) In 30 jaar (van 1955 tot 1985) is het aantal vorderingen tot echtscheiding verviervoudigd: 1955: 5.260; 1985: 20.573.

(57) art. 232 Burgerlijk Wetboek.

Dit besproken wetsontwerp kent een lange voorgeschiedenis ; In april 1985 werd door de toenmalige Regering een werkgroep opgericht : "Burgerlijke rechtspleging en achterstand bij het Gerecht", bestaande uit eminente magistraten, hoogleraren, advocaten en ambtenaren onder het voorzitterschap van de heer A. Meetüs, emeritus-raadsheer bij het Hof van Cassatie.

Het verslag van deze werkgroep werd gegoten in een ontwerp van wet, voorgelegd aan een groep practici en specialisten in procesrecht. Hun commentaar betreffende het ontwerp werd opgeschreven in een nota "Beschouwingen bij het ontwerp van de werkgroep "Burgerlijke rechtspleging en achterstand bij het Gerecht".

Op 26 mei organiseerde het Parlement in samenwerking met de Regering een colloquium "Achterstand bij het Gerecht" in de Senaat. In het ontwerp werd er later rekening gehouden met de suggesties waarover er daar een ruime consensus bestond.

De Raad van State heeft (na 10 maanden) zijn advies gegeven op 8 oktober 1990.

Tijdens het voorjaar werd het ontwerp besproken in de Senaatscommissie voor Justitie ; Bepaalde punten (o.m. de wijziging van art. 751) van het ontwerp stuitten plots echter op weerstand van sommige Senatoren die meenden dat een wijziging van de bestaande procedure niet meer hoefde en die erop wezen dat een mentaliteitswijziging zou volstaan om het probleem op te lossen....

Omwille van de recente regeringscrisis is de bespreking van het wetsontwerp voorlopig op de lange baan geschoven. Een wijziging van de gerechtelijke procedure zal dus nog niet voor morgen zijn.

Mitchel Looyens