

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2006-2007

29 NOVEMBRE 2006

**Projet de loi sur la formation judiciaire et
portant création de l'Institut de forma-
tion judiciaire**

**AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA JUSTICE**

Voir:

Documents du Sénat :

3-1889 - 2006/2007 :

N° 1 : Projet de loi.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2006-2007

29 NOVEMBER 2006

**Wetsontwerp inzake de gerechtelijke
opleiding en tot oprichting van het
Instituut voor gerechtelijke opleiding**

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

Zie:

Stukken van de Senaat :

3-1889 - 2006/2007 :

Nr. 1 : Wetsontwerp.

**Avis sur l'avant-projet de loi sur
la formation judiciaire et portant création
d'un Institut de formation judiciaire**

Approuvé par l'assemblée générale
le 27 septembre 2006

Table des matières

1. INTRODUCTION
2. LIGNES DE FORCE DE L'AVIS
 - 2.1. Un Institut pour la formation des magistrats
 - 2.2. La place de l'Institut
 - 2.3. Le budget
 - 2.4. La répartition des responsabilités
3. CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE LOI
4. AVIS DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE
 - 4.1. Situation de la question
 - 4.1.1. Un Institut de formation des magistrats
 - 4.1.2. Un Institut fédéral de formation des magistrats
 - 4.1.3. Un Institut fédéral de formation, autonome des pouvoirs exécutif et législatif
 - 4.1.3.1. Pour le CSJ
 - 4.1.3.2. Position de la ministre de la Justice
 - 4.1.3.3. Au niveau du Conseil de l'Europe
 - 4.1.3.4. Dans d'autres pays européens
 - 4.2. Positions de principe du Conseil supérieur de la Justice
 - 4.2.1. Position prioritaire du CSJ: un Institut fédéral pour la formation des magistrats
 - 4.2.1.1. Un Institut pour la formation des magistrats
 - 4.2.1.2. Un Institut lié au Conseil supérieur de la Justice
 - 4.2.2. Position subsidiaire du CSJ: un Institut de formation judiciaire
 - 4.2.3. Un budget pour la formation des magistrats
 - 4.2.4. Le rôle du CSJ si un Institut est créé en dehors du CSJ
 - 4.3. Avis sur certaines dispositions de l'avant-projet de loi
 - 4.3.1. En ce qui concerne le principe de la formation judiciaire (art. 3 et 4)
 - 4.3.2. En ce qui concerne les missions (art. 7, § 2)
 - 4.3.3. En ce qui concerne la direction de l'Institut
 - 4.3.4. En ce qui concerne le personnel de l'Institut
 - 4.3.5. En ce qui concerne le financement et le contrôle financier de l'Institut

*
* *

**Advies over het voorontwerp van wet inzake
de gerechtelijke opleiding en tot oprichting
van het Instituut voor gerechtelijke opleiding**

Goedgekeurd door de algemene vergadering
op 27 september 2006

Inhoudstafel

1. INLEIDING
2. KRACHTLIJNEN VAN HET ADVIES
 - 2.1. Een Instituut voor de opleiding van de magistraten
 - 2.2. De plaats van het Instituut
 - 2.3. Het budget
 - 2.4. De verdeling van de verantwoordelijkheden
3. INHOUD VAN HET VOORONTWERP VAN WET
4. ADVIES VAN DE HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE
 - 4.1. Stand van zaken
 - 4.1.1. Een Instituut voor de opleiding van de magistraten
 - 4.1.2. Een Federaal Instituut voor de Opleiding van de magistraten
 - 4.1.3. Een federaal opleidingsinstituut, dat autonoom is ten aanzien van de uitvoerende en de wetgevende macht
 - 4.1.3.1. Voor de HRJ
 - 4.1.3.2. Standpunt van mevrouw de minister van Justitie
 - 4.1.3.3. Op het niveau van de Raad van Europa
 - 4.1.3.4. In andere Europese landen
 - 4.2. Principiële standpunten van de Hoge Raad voor de Justitie
 - 4.2.1. Prioritair standpunt van de HRJ: een Federaal instituut voor de magistratenopleiding
 - 4.2.1.1. Een Instituut voor de magistratenopleiding
 - 4.2.1.2. Een Instituut dat verbonden is aan de Hoge Raad voor de Justitie
 - 4.2.2. Subsidiair standpunt voor de HRJ: een Instituut voor de gerechtelijke opleiding
 - 4.2.3. Een begroting voor de magistratenopleiding
 - 4.2.4. De rol van de HRJ in geval het Instituut niet in of bij de HRJ wordt ingericht
 - 4.3. Advies over sommige bepalingen van het voorontwerp van wet
 - 4.3.1. Wat het principe van de gerechtelijke opleiding betreft (art. 3 en 4)
 - 4.3.2. Wat de opdrachten betreft (art. 7, § 2)
 - 4.3.3. Wat de leiding van het Instituut betreft
 - 4.3.4. Wat het personeel van het Instituut betreft
 - 4.3.5. Wat de financiering en het financiële controle van het Instituut betreft

*
* *

1. INTRODUCTION

Par courrier du 13 juin 2006, la ministre de la Justice a sollicité l'avis du Conseil supérieur de la Justice sur l'avant-projet de loi sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire (1).

Lors de son assemblée générale du 27 septembre 2006, le Conseil supérieur de la Justice a émis l'avis suivant.

2. LIGNES DE FORCE DE L'AVIS

Depuis sa création, le Conseil supérieur de la Justice a régulièrement demandé la création en Belgique d'un Institut de formation des magistrats.

2.1. Un Institut pour la formation des magistrats

Par priorité, le CSJ est favorable à la constitution d'un Institut de formation des magistrats.

Le Conseil supérieur de la Justice n'est donc pas favorable à la création d'un Institut de formation commun pour les magistrats et pour les autres catégories de personnels de l'ordre judiciaire.

À titre subsidiaire, s'il est décidé de créer un seul Institut de formation pour les magistrats et les autres catégories de personnels de l'ordre judiciaire, le CSJ est favorable à la création de deux sections distinctes en son sein :

— la section « magistrature », compétente pour les magistrats et les stagiaires judiciaires;

— la section « autres catégories », compétente pour les personnels des greffes et secrétariats de parquet ainsi que pour les juristes de parquet et les référendaires.

Ces deux sections autonomes doivent pouvoir développer des programmes de formation spécifiques en fonction du public visé, tout en ouvrant la possibilité d'organiser des programmes communs aux magistrats et aux autres personnels de l'ordre judiciaire, ainsi qu'à d'autres professions judiciaires, tels que les avocats et les huissiers de justice.

2.2. La place de l'Institut

Par priorité, l'Institut doit être constitué auprès du CSJ :

— section autonome au sein du CSJ et autonome par rapport au CSJ;

— missions déléguées à l'Institut par le CSJ pour la formation des magistrats et par le ministre de la Justice pour la formation des autres catégories de personnel.

En ordre subsidiaire, l'Institut peut être constitué en organisme d'intérêt public, pour autant que celui-ci réponde aux recommandations internationales relatives aux conditions de garantie de l'indépendance de la magistrature.

(1) Le texte de l'avis a été rédigé en français.

1. INLEIDING

Bij brief van 13 juni 2006 heeft mevrouw de minister van Justitie de Hoge Raad voor de Justitie om advies verzocht over het voorontwerp van wet inzake de gerechtelijke opleiding en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding (1).

Tijdens zijn algemene vergadering van 27 september 2006 heeft de Hoge Raad voor de Justitie het hiernavolgend advies uitgebracht.

2. KRACHTLIJNEN VAN HET ADVIES

Sinds zijn oprichting heeft de Hoge Raad voor de Justitie regelmatig aangedrongen op de oprichting in België van een Instituut voor de opleiding van de magistraten.

2.1. Een Instituut voor de opleiding van de magistraten

Prioritair is de HRJ vóór de oprichting van een Opleidingsinstituut voor de magistraten.

De Hoge Raad voor de Justitie is bijgevolg geen voorstander van de oprichting van één Opleidingsinstituut voor de magistraten én de andere personeelscategorieën van de rechterlijke orde.

In subsidiaire orde, indien wordt beslist om voor de magistraten en de andere personeelscategorieën van de rechterlijke orde één opleidingsinstituut op te richten, is de HRJ voor de inrichting van twee afzonderlijke afdelingen in dit instituut :

— de afdeling « magistratuur », die bevoegd is voor de magistraten en de gerechtelijk stagiairs;

— de afdeling « andere categorieën », die bevoegd is voor het personeel van de griffies en de parketsecretariaten, en voor de parketjuristen en de referendarissen.

De beide autonome afdelingen van het instituut moeten naargelang de doelgroep specifieke opleidingsprogramma's kunnen ontwikkelen, en tegelijk de mogelijkheid hebben om opleidingsprogramma's te organiseren die gemeenschappelijk zijn voor de magistraten en de overige personeelsleden van de rechterlijke orde, evenals voor andere gerechtelijke beroepen, zoals de advocaten en de gerechtsdeurwaarders.

2.2. De plaats van het Instituut

Prioritair, voor de HRJ moet het instituut worden opgericht bij de HRJ :

— een autonome afdeling binnen de HRJ die tevens autonoom is ten overstaan van de HRJ;

— de opdrachten betreffende de opleiding van de magistraten worden aan het Instituut gedelegeerd door de HRJ en die betreffende de opleiding van de andere personeelscategorieën door de minister van Justitie.

In subsidiaire orde, kan het Instituut worden opgericht als een instelling van openbaar nut, voor zover deze beantwoordt aan de internationale aanbevelingen inzake de voorwaarden om de onafhankelijkheid van de magistratuur te waarborgen.

(1) Het advies is opgesteld in het Frans.

2.3. Le budget

Soit il y a un Institut pour la formation des magistrats au sein ou auprès du CSJ : le budget actuel doit être transféré au CSJ;

Soit il y a un Institut commun pour l'ensemble des personnels de l'ordre judiciaire : la loi doit fixer des critères permettant de stabiliser l'enveloppe minimale affectée à la formation des magistrats, sur la base des montants actuellement affectés.

En tout état de cause, le CSJ se réjouit de la volonté du gouvernement d'inscrire dans la loi les modalités de calcul du budget affecté à la formation judiciaire (en termes de pourcentage par rapport à la masse salariale du personnel de l'ordre judiciaire) et ainsi, de garantir une certaine pérennité des moyens budgétaires.

2.4. La répartition des responsabilités

Si l'Institut est constitué en dehors du CSJ, la répartition des responsabilités entre les différents partenaires à la formation devrait être la suivante :

— les directives pour la formation initiale et la formation permanente de magistrats ainsi que les profils de formation, sont fixés par le CSJ;

— la préparation, l'exécution (y compris les modalités concrètes d'organisation de la formation) et l'évaluation permanente des programmes sont de la compétence de l'Institut;

— l'évaluation de la mise en œuvre des directives et de l'incidence de l'exécution des missions sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire, doit relever du CSJ.

3. CONTENU DE L'AVANT-PROJET DE LOI

Cet avant-projet se situe dans la ligne des options que le Conseil supérieur de la Justice a, à plusieurs reprises depuis sa création en 2000, déjà avancées.

En effet, dès qu'il a commencé à exercer ses compétences, le Conseil supérieur de la Justice s'est rendu compte de l'absolue nécessité de doter notre pays d'une institution capable de compléter l'arsenal des réformes de 1998, en regroupant les compétences en matière de formation des magistrats, réparties entre le SPF Justice et le CSJ. Les changements attendus dans la justice nécessitaient en outre une plus grande professionnalisation de la formation des magistrats.

Des contacts exploratoires ont ainsi été organisés par le CSJ avec l'ensemble des interlocuteurs intéressés par cette question, dont les universités et les barreaux.

Le CSJ se réjouit que la ministre de la Justice et le gouvernement, aient décidé de mener à bien ce nouveau chantier de réforme de la justice — déjà repris dans les accord « Octopus » —, en déposant un projet de loi portant création d'un Institut chargé de la formation de l'ensemble du personnel de l'ordre judiciaire.

Voici les principaux aspects de cet avant-projet :

— public visé : les magistrats professionnels et suppléants, les stagiaires judiciaires et les autres catégories de personnel de l'ordre judiciaire;

2.3. Het budget

Er komt ofwel een instituut voor de magistratenopleiding in of bij de HRJ, waarbij het huidige budget moet worden overgedragen aan de HRJ;

Komt er ofwel een instituut dat gemeenschappelijk is voor alle personeelscategorieën van de rechterlijke orde : de wet moet de criteria vastleggen die het mogelijk maken de minimumenveloppe voor de opleiding van de magistraten te stabiliseren op basis van de bedragen die er momenteel voor worden toegekend.

In ieder geval verheugt de HRJ zich over de wil van de regering om in de wet de modaliteiten voor de berekening van de begroting voor de gerechtelijke opleiding in te schrijven (waarbij een percentage van de loonmassa van het personeel van de rechterlijke orde wordt genomen) en bijgevolg een bepaalde duurzaamheid van de budgettaire middelen te waarborgen.

2.4. De verdeling van de verantwoordelijkheden

Als het Instituut buiten de HRJ wordt opgericht, moeten de verantwoordelijkheden als volgt worden verdeeld tussen de onderscheiden partners die zich met de opleiding bezighouden :

— de richtlijnen voor de initiële en de permanente opleiding van de magistraten en de opleidingsprofielen worden door de HRJ vastgesteld;

— de voorbereiding, de uitvoering (met inbegrip van de concrete modaliteiten voor de organisatie van de opleiding) en de permanente evaluatie van de programma's, behoren tot de bevoegdheid van het instituut;

— de evaluatie van de toepassing van de richtlijnen en van de weerslag van de uitvoering van zijn opdrachten op de werking van de rechterlijke orde, dient te ressorteren onder de HRJ.

3. INHOUD VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Dit voorontwerp ligt in de lijn van de opties die de Hoge Raad voor de Justitie sinds zijn oprichting in 2000 reeds meermaals heeft naar voor geschoven.

Van bij het begin van zijn bevoegdheidsuitoefening heeft de Hoge Raad voor de Justitie immers ingezien dat het land nood heeft aan een instelling die in staat is het arsenaal van hervormingen van 1998 aan te vullen, door een samenvoeging van de bevoegdheden inzake opleiding van de magistraten, verdeeld tussen de FOD Justitie en de HRJ. De verwachte wijzigingen in de justitie vereisten bovendien een grotere professionalisering van de opleiding van de magistraten.

Zo werden door de HRJ verkennende contacten georganiseerd met alle bij deze kwestie betrokken gesprekspartners, waaronder de universiteiten en de balies.

De HRJ verheugt zich erover dat de minister van Justitie en de regering beslist hebben deze nieuwe hervorming van justitie — reeds opgenomen in de « Octopusakkoorden » — tot een goed einde te brengen, door de indiening van een wetsontwerp houdende oprichting van een Instituut belast met de opleiding van alle personeelsleden van de rechterlijke orde.

Hierna volgen de voornaamste aspecten van dit voorontwerp :

— doelgroep : de beroepsmagistraten en de plaatsvervangende magistraten, de gerechtelijke stagiairs en de andere personeels-categorieën van de rechterlijke orde;

— concerne la formation initiale, la formation continue, l'accompagnement de la carrière, l'échange d'expériences professionnelles et les relations internationales;

— droit reconnu aux magistrats à la formation permanente d'au moins 5 jours par an;

— création d'un Institut fédéral, jouissant de la personnalité juridique;

— 2 ailes : magistrats et autres personnes assistant l'ordre judiciaire;

— reprend les tâches du SPF Justice et du CSJ;

— trois organes : un conseil d'administration, un comité d'accompagnement et une direction;

— le conseil d'administration, organe de contrôle, composé de 10 membres désignés pour un mandat de 4 ans, renouvelable : les présidents des CND, le directeur de l'Institut, un représentant de l'Institut de Formation de l'Administration fédérale, 2 juges et 2 magistrats du ministère public, présentés par le CSJ et 2 membres des greffes et secrétariats de parquet;

— le comité scientifique, cellule de réflexion, composé de 17 membres : le directeur, 2 juges et 2 officiers du MP présentés par le CSJ, 2 greffiers, 2 secrétaires de parquet, 2 avocats (OBFG et OVB), 2 membres de l'Institut de Formation de l'Administration fédérale et 4 membres représentant les universités (CREF et VLIR);

— une direction, chargée de l'administration journalière, de la préparation et de l'exécution des programmes dans le cadre des directives fixées par le CSJ (pour les magistrats) et par le ministre (pour les autres catégories de personnel) et moteur de l'Institut, composée de 1 directeur et de 2 directeurs adjoints, dont le mandat est de 6 ans, renouvelable;

— un personnel recruté directement, ou détaché ou délégué;

— un budget administratif inscrit dans le budget du SPF Justice (1^e année, 0,9% de la masse salariale du personnel de l'ordre judiciaire, pour atteindre, après 4 ans, 1,9%) et 2 commissaires du gouvernement désignés par le ministre de la Justice et le ministre du Budget;

— les commissions d'évaluation du stage judiciaire, prévues dans le projet de loi relatif à l'accès à la magistrature, sont déplacées du CSJ à l'Institut;

— les formations pour les mandats spécifiques deviennent toutes obligatoires (à l'instar de la formation pour juge d'instruction).

4. AVIS DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE

4.1. Situation de la question

4.1.1. Un Institut de formation des magistrats

L'ordre judiciaire a besoin d'une modernisation radicale. Cette transformation passe notamment par la formation des magistrats. De plus, la formation représente un outil important pour une utilisation efficace des ressources humaines disponibles et pour l'optimisation de celles-ci.

Le 21 mars 2001, l'assemblée générale du CSJ approuvait une motion en faveur d'une part du transfert au CSJ de la compétence

— bevoegd voor de initiële opleiding, de voortgezette opleiding, de loopbaanbegeleiding, de uitwisseling van beroepservaringen en de internationale relaties;

— erkend recht voor de magistraten op minstens 5 dagen per jaar permanente opleiding;

— oprichting van een federaal instituut dat rechtspersoonlijkheid geniet;

— 2 luiken : magistraten en andere personen die de rechterlijke orde bijstaan;

— neemt de taken van de FOD Justitie en de HRJ over;

— drie organen : een raad van bestuur, een begeleidingscomité en een directie;

— de raad van bestuur, controleorgaan, telt 10 leden die voor 4 jaar worden aangewezen met hernieuwbaar mandaat : de voorzitters van de BAC's, de directeur van het instituut, een vertegenwoordiger van het Opleidingsinstituut van de federale overheid, 2 rechters en 2 magistraten van het openbaar ministerie, die door de HRJ worden voorgedragen, en 2 leden van de griffies en de parketsecretariaten;

— het wetenschappelijk comité, reflectiecel, is samengesteld uit 17 leden : de directeur, 2 rechters en 2 magistraten van het OM die door de HRJ worden voorgedragen, 2 griffiers, 2 parketsecretarissen, 2 advocaten (OBFG en OVB), 2 leden van het Opleidingsinstituut van de federale overheid en 4 leden die de universiteiten vertegenwoordigen (CREF en VLIR);

— een directie, belast met het dagelijks bestuur, de voorbereiding en de uitvoering van de programma's in het kader van de richtlijnen bepaald door de HRJ (voor de magistraten) en door de minister (voor de andere personeelscategorieën) en motor van het Instituut, die is samengesteld uit 1 directeur en 2 adjunct-directeurs, met een hernieuwbaar mandaat van 6 jaar;

— personeel dat ofwel rechtstreeks wordt aangeworven, of dat wordt aangeworven in het kader van een detachement of opdracht;

— een administratief budget dat is ingeschreven in het budget van de FOD Justitie (1^e jaar, 0,9% van de loonmassa van het personeel van de rechterlijke orde, om na 4 jaar 1,9% te bedragen) en 2 regeringscommissarissen die door de minister van Justitie en de minister van Begroting worden aangewezen;

— de evaluatiecommissies voor de gerechtelijke stage, zoals bepaald in het wetsontwerp betreffende de toegang tot de magistratuur, worden van de HRJ naar het Instituut overgeplaatst;

— de opleidingen voor de specifieke mandaten worden allemaal verplicht (naar het voorbeeld van de opleiding voor onderzoeksrechter).

4. ADVIES VAN DE HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE

4.1. Stand van zaken

4.1.1. Een Instituut voor de opleiding van de magistraten

De rechterlijke orde heeft nood aan een radicale modernisering. Om die transformatie te verwezenlijken, is het nodig ook de opleiding van de magistraten van de rechterlijke orde aan te pakken. Bovendien vormt de opleiding een belangrijk instrument in de efficiënte aanwending en optimalisering van de beschikbare human resources.

Op 21 maart 2001 keurde de algemene vergadering van de HRJ een motie goed die pleitte voor enerzijds de overdracht naar de

d'exécution des programmes de formation et d'autre part, de la constitution d'un institut national de formation des magistrats : « Dans un souci de cohérence et d'efficacité, il convient de confier au CSJ le pouvoir d'exécuter les programmes de formation qu'il adopte ainsi que les moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Il y a lieu d'envisager la création d'une institution nationale distincte spécialement chargée de l'exécution de cette mission [NDR : la formation des magistrats] avec la participation des universités sous le contrôle du CSJ. La possibilité d'associer d'autres partenaires sera examinée. »

Il faut en effet faire le constat suivant : le problème du partage de compétence -entre le Conseil supérieur et le SPF Justice — n'a pas permis le développement harmonieux d'une réelle politique globale et cohérente de formation.

En effet, dans la pratique, la scission des compétences génère un faisceau de difficultés et d'incohérences à tous les stades de l'organisation des formations. Des problèmes se présentent régulièrement, entraînant des conséquences regrettables et empêchant toute politique véritablement cohérente.

Les modalités de collaboration sont cependant régulièrement revues et évaluées, sans qu'apparaisse la perspective d'un mode optimal, le problème étant essentiellement de nature structurelle.

C'est pourquoi, depuis sa création, le Conseil supérieur de la Justice a régulièrement demandé la création en Belgique d'un Institut de formation des magistrats.

Déjà dans son premier rapport annuel 2000, il est précisé :

« La formation ne peut être réduite à des critères d'enseignement, elle doit être axée sur la pratique et son caractère national doit être conservé. Il est donc indispensable de créer au plan national, certes en collaboration avec les universités mais en dehors des structures de celles-ci, et sous la responsabilité directe du Conseil supérieur de la Justice un institut spécifique dont la mission serait d'assurer la formation des magistrats. »

Ce constat du Conseil supérieur correspond à celui qu'a formulé le ministre de la Justice, lorsqu'elle a répondu à la question que lui a posée Mme de T' Serclaes en séance plénière du Sénat, le 8 janvier 2004, à savoir que « toute l'organisation de la formation devrait faire l'objet d'une structure cohérente et de simplifications en termes de procédures ».

Ces propos ont été récemment confirmés : dans sa déclaration du 11 octobre 2005, le gouvernement fédéral précise que : « Ces changements profonds rendent encore plus indispensable la formation de l'ensemble des membres du personnel de l'organisation judiciaire. C'est pourquoi le gouvernement proposera au Parlement la création d'un institut de formation pour l'Ordre judiciaire. »

4.1.2. *Un Institut fédéral de formation des magistrats*

Il peut être affirmé que la création d'écoles de la magistrature par communauté (tel qu'envisagé dans les accords « Octopus ») se heurte à un certain nombre d'objections légales (et constitutionnelles) de sorte que leur utilité pourrait être mise en question.

Les compétences en matière d'accès à la fonction de magistrat, de stage et de formation continue étant, en effet, des compétences fédérales principalement attribuées au Conseil supérieur de la Justice, il est indiqué de prévoir la création d'un Institut fédéral de formation de la magistrature.

HRJ van de uitvoeringsbevoegdheid van de opleidingsprogramma's en anderzijds, voor de oprichting van een nationaal opleidingsinstituut van de magistraten : « Met oog voor coherentie en doeltreffendheid, dient de HRJ de bevoegdheid toevertrouwd om de opleidingsprogramma's die hij aanneemt uit te voeren, evenals de noodzakelijke middelen voor hun toepassing. Men dient de oprichting van een onderscheiden nationaal instituut te overwegen speciaal belast met de uitvoering van deze opdracht [NVDR : de opleiding van de magistraten] met de deelname van de universiteiten onder de controle van de HRJ. De mogelijkheid andere partners hierbij te betrekken zal onderzocht worden. »

Er werd immers vastgesteld dat de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de Hoge Raad voor de Justitie en de FOD Justitie niet bevorderlijk is voor de harmonieuze ontwikkeling van een reëel algemeen en coherent opleidingsbeleid.

In de praktijk immers leidt de splitsing van de bevoegdheden tot een rist moeilijkheden en incoherenties in alle stadia van de organisatie van de opleidingen. Er doen zich geregeld problemen voor die tot spijtige gevolgen leiden en die elk echt coherent beleid in de weg staan.

De samenwerkingsmodaliteiten worden evenwel geregeld herzien en geëvalueerd, zonder dat er voor de toekomst sprake kan zijn van een optimale samenwerkingsmethode, aangezien het probleem hoofdzakelijk structureel van aard is.

Vandaar dat de Hoge Raad voor de Justitie sinds zijn oprichting regelmatig heeft aangedrongen op de oprichting in België van een Instituut voor de opleiding van de magistraten.

Al in zijn eerste Jaarverslag 2000 staat te lezen :

« Deze opleiding valt immers niet te herleiden tot eindtermen in het onderwijs, zij moet zich op de praktijk richten en een federale bevoegdheid blijven. Het is dan ook een absolute noodzaak dat op federaal niveau, in samenwerking met de universiteiten wel te verstaan maar niet binnen hun structuren, een specifiek instituut wordt opgericht, dat de opdracht krijgt om onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Hoge Raad voor de Justitie in te staan voor de opleiding van de magistraten. »

Die vaststelling van de Hoge Raad komt overeen met het antwoord van mevrouw de minister op een vraag van mevrouw de T' Serclaes in plenaire vergadering in de Senaat, op 8 januari 2004, met name : « De hele organisatie van de opleiding van de magistraten moet op een coherente wijze worden gestructureerd en de procedure moet worden vereenvoudigd. »

Die woorden werden recentelijk bevestigd in de federale beleidsverklaring van 11 oktober 2005, waarin de federale regering preciseert : « Deze ingrijpende veranderingen maken de opleiding van alle personeelsleden van de rechterlijke organisatie nog meer noodzakelijk. De regering zal daarom aan het parlement de oprichting voorstellen van een opleidingsinstituut voor de Rechterlijke Orde. »

4.1.2. *Een Federaal Instituut voor de Opleiding van de magistraten*

Er kan worden gesteld dat de oprichting van een magistratenschool per Gemeenschap (zoals in het Octopusakkoord werd vooropgesteld) op een aantal wettelijke (en grondwettelijke) bezwaren stuit zodat het nut ervan in vraag kan worden gesteld.

De bevoegdheden inzake de toegang tot het ambt van magistraat, tot de stage en de voortgezette opleiding zijn immers federale bevoegdheden die in hoofdorde aan de Hoge Raad voor de Justitie toegekend zijn. Daarom is het aanbevolen in de oprichting te voorzien van een federaal Opleidingsinstituut voor de magistratuur.

Cependant, cela n'empêche pas que les communautés et les universités, le cas échéant dans un cadre interuniversitaire, peuvent contribuer à la formation des magistrats, d'une part, en prévoyant dans le cadre de la formation académique de base, des enseignements spécifiques aux professions judiciaires, et d'autre part, en collaborant dans le cadre d'un Institut fédéral de formation des magistrats, avec le Conseil supérieur de la Justice chargé de la formation initiale et permanente des magistrats.

4.1.3. *Un Institut fédéral de formation, autonome des pouvoirs exécutif et législatif*

4.1.3.1. Pour le CSJ

Pour éviter de disperser les efforts qui pourraient être utilement investis dans une amélioration constante du système de formation, le Conseil supérieur de la Justice continue à plaider pour la réunion des compétences en matière de formation entre les mains d'un seul organe, indépendant des pouvoirs législatifs et exécutifs. Il s'agit d'un atout pour une efficacité optimale du système de formation.

4.1.3.2. Position de la ministre de la Justice

La ministre a confirmé sa position et semblait partager la vision du Conseil supérieur en ce qu'il prône la création d'un institut de formation autonome, lorsqu'elle a répondu, en commission de la justice de la Chambre des représentants, aux questions de MM. De Groote et Laeremans, en affirmant :

« Les accords octopartites prévoyaient la création d'une école de la magistrature par Communauté. Mais le Conseil supérieur de la Justice a entre-temps été mis en place. La formation est l'une de ses compétences constitutionnelles. L'article qui règle les compétences du Conseil supérieur n'est pas soumis à révision et ne peut donc pas être modifié. La formation professionnelle de l'ordre judiciaire doit être organisée par l'employeur. Le département de la Justice doit donc veiller à former un personnel indépendant et compétent. Pour éviter toute ingérence du pouvoir exécutif, je défends la création d'un institut autonome, ne dépendant pas du département et du SPF Justice, chargé d'organiser la formation continuée des magistrats et des stagiaires judiciaires. »

Dans sa note de politique générale du 19 novembre 2004, la ministre de la Justice évoque, parmi les mesures à entreprendre pour la modernisation de l'appareil judiciaire, la création d'un Institut de Formation de l'Ordre Judiciaire, qui pourrait fonctionner dès 2006 :

« La modernisation de l'appareil judiciaire nécessite un personnel judiciaire présentant des qualifications professionnelles spécifiques et de grande qualité. Il est indispensable d'offrir à la magistrature et au personnel qui l'assiste dans sa mission juridictionnelle une formation professionnelle continue. Depuis l'installation du Conseil supérieur de la Justice, on a assisté à une professionnalisation de la formation. Je ne peux que me réjouir de cette évolution bénéfique pour la magistrature. Je crois cependant qu'il faut aller plus loin encore dans la professionnalisation et c'est pourquoi je souhaite qu'un Institut de Formation de l'Ordre Judiciaire soit créé; il sera compétent pour l'ensemble du personnel de l'appareil judiciaire. Je suis favorable à un Institut indépendant, présentant une structure fédérale, composée de deux directions (magistrats — non magistrats). Un avant-projet de loi sera présenté au gouvernement au début de l'année 2005, j'espère que l'Institut pourra fonctionner dès 2006. »

Dat verhindert evenwel niet dat de Gemeenschappen en de universiteiten, eventueel in een interuniversitair kader, kunnen bijdragen tot de opleiding van de magistraten, enerzijds door te voorzien in het kader van de academische basisopleiding, in specifieke onderwijsvormen voor de gerechtelijke beroepen, en anderzijds, door in het kader van een federaal Opleidingsinstituut voor de magistraten, samen te werken met de Hoge Raad voor de Justitie, die belast is met de initiële en permanente opleiding van de magistraten.

4.1.3. *Een federaal opleidingsinstituut, dat autonoom is ten aanzien van de uitvoerende en de wetgevende macht*

4.1.3.1. Voor de HRJ

Om de versnippering te verhinderen van de inspanningen die nuttig in een bestendige verbetering van het opleidingssysteem kunnen worden geïnvesteerd, blijft de Hoge Raad voor de Justitie ervoor pleiten dat de bevoegdheden inzake opleiding worden bijeengebracht in één enkel orgaan dat onafhankelijk staat tegenover de wetgevende en de uitvoerende macht. Het komt een optimale doeltreffendheid van het opleidingssysteem enkel ten goede.

4.1.3.2. Standpunt van mevrouw de minister van Justitie

Mevrouw de minister heeft haar standpunt bevestigd en leek de visie van de Hoge Raad te delen waar hij de oprichting voorstaat van een autonoom opleidingsinstituut, toen zij in de commissie voor de Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers in haar antwoord op de vragen van de heren De Groote en Laeremans stelde :

« De Octopusakkoorden voorzagen per Gemeenschap in een school voor magistratuur. Sedertdien werd de Hoge Raad voor de Justitie opgericht. De opleiding is een van de grondwettelijke bevoegdheden van de Hoge Raad voor de Justitie. Het artikel dat deze bevoegdheid regelt kan niet worden gewijzigd omdat het niet aan herziening onderworpen is. De beroepsopleiding van de leden van de rechterlijke orde is een opleiding die moet georganiseerd worden door de werkgever, *in casu* door het departement van Justitie. Om elke inmenging van de uitvoerende macht in de onafhankelijkheid van de magistraten te vermijden, verdedig ik het idee dat men een onafhankelijk opleidingsinstituut opricht buiten het departement Justitie en buiten de FOD Justitie. »

In haar algemene beleidsnota van 19 november 2004 heeft mevrouw de minister van Justitie bij de te ondernemen maatregelen voor de modernisering van het gerechtelijk apparaat, gewag gemaakt van onder meer de oprichting van een Instituut voor de Opleiding van de rechterlijke orde, dat vanaf 2006 zou kunnen functioneren :

« De modernisering van het gerechtelijk apparaat noodzaakt gerechtelijk personeel dat beschikt over specifieke professionele kwalificaties van hoge kwaliteit. Het is onontbeerlijk voor de magistratuur en voor het personeel dat de magistraten bijstaat in hun gerechtelijke opdracht permanente vorming aan te bieden. Sedert de installatie van de Hoge Raad voor de Justitie zijn de opleidingen geprofessionaliseerd. Ik kan me alleen verheugen over deze gunstige evolutie voor de magistratuur. Ik ben echter van mening dat men nog verder moet gaan in de professionalisering en daarom wens ik dat er een Opleidingsinstituut voor de Rechterlijke Orde wordt opgericht. Het zou bevoegd zijn voor al het personeel van het gerechtelijk apparaat. Ik ben voorstander van een onafhankelijk Instituut, met een federale structuur van twee directies (magistraten — niet-magistraten). Er zal begin 2005 een voorontwerp van wet voorgelegd worden aan de regering en ik hoop dat het Instituut vanaf 2006 kan functioneren. »

4.1.3.3. Au niveau du Conseil de l'Europe

Dans son avis n° 4 du 27 novembre 2003 à l'attention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la formation initiale et continue appropriée des juges au niveau national et européen, le Conseil consultatif des Juges européens déclare :

« Le pouvoir judiciaire devrait jouer un rôle majeur ou être lui-même chargé d'organiser et de contrôler la formation. À cette fin, dans la continuité des dispositions de la Charte européenne sur le statut des juges, le CCJE préconise que dans chaque État membre ces attributions soient confiées, non au ministère de la justice ou à une autre autorité relevant des pouvoirs législatif ou exécutif, mais au pouvoir judiciaire lui-même ou à un autre organe indépendant (y compris un Conseil supérieur de la magistrature). [...]

Il importe cependant, pour clarifier les attributions de chacun, de ne pas confier directement à la même autorité la charge de la formation et de la discipline des magistrats. Dans cette perspective, le CCJE recommande que, sous la responsabilité générale du pouvoir judiciaire ou d'un autre organe indépendant, la formation soit assurée par un établissement particulier bénéficiant d'un statut d'autonomie et doté de son propre budget, lui permettant de définir lui-même, en concertation avec les juges, les programmes de formation et d'en assurer la mise en œuvre. [...]

4.1.3.4. Dans d'autres pays européens

Dans le domaine de la formation des magistrats, la Belgique n'est pas particulièrement à la pointe.

En effet, dans la plupart des pays européens — et c'est encore plus le cas dans les États qui ont adhéré récemment à l'Union européenne —, la formation des magistrats fait l'objet d'une attention particulière. Dans plusieurs pays, un centre particulier et spécialisé dans cette matière, a été mis sur pied.

Dans le respect des recommandations européennes, ces Centres sont souvent constitués auprès de l'institution chargée des questions de la magistrature, indépendante du pouvoir politique, tels que les Conseils supérieurs de la Magistrature.

En Italie, le Conseil Supérieur de la Magistrature, vénérable organisme indépendant au sein duquel les juges et les procureurs sont largement représentés, se dote lui-même des compétences nécessaires pour assurer tous les types de formations des juges et des procureurs. La *IX Commissione* du Conseil est spécifiquement compétente pour la formation, mais elle l'est également en matière de recrutement. La session plénière du Conseil (également compétente pour les promotions des juges et y compris pour les magistrats siégeant au Tribunal disciplinaire — une section autonome du Conseil siégeant en tant qu'autorité judiciaire et sans interférence de la part de la session plénière du Conseil) statue sur les propositions faites par la commission de la formation. Aucun rôle consultatif formel n'a été décrit pour les associations judiciaires. Une récente loi vient de modifier la situation de la formation des magistrats qui serait plus dépendante du pouvoir exécutif.

En Roumanie, co-existent deux «écoles», à savoir l'Institut de formation des magistrats et l'École nationale des greffiers, lesquelles ressortent de la compétence du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). Une loi de 2004 a mis un terme à la subordination de l'Institut au ministère de la Justice et a confié au

4.1.3.3. Op het niveau van de Raad van Europa

In zijn advies nr. 4 van 27 november 2003 ter attentie van het Comité van ministers van de Raad van Europa over de initiële en voortgezette aangewezen opleiding voor de rechter op nationaal en Europees niveau, verklaart de Conseil consultatif des Juges européens (CCJE) :

« [vrije vertaling:] Bij de organisatie van en het toezicht op de opleiding dient de rechterlijke macht een hoofdrol te spelen of er zelf voor in te staan. Daartoe is de CCJE er, in de continuïteit van de bepalingen van het Europese Charter over het statuut van de rechters, voorstander van dat in elke lidstaat die bevoegdheden niet toekomen aan de minister van Justitie, noch aan een andere overheid die onder de wetgevende of uitvoerende macht ressorteert, maar wel aan de rechterlijke macht zelf of aan een ander onafhankelijk orgaan (met inbegrip van een Hoge Raad voor de magistratuur). [...]

Om eenieders bevoegdheden duidelijk te omlijnen is het evenwel belangrijk dat de materies opleiding en tuchtregeling van de magistraten niet meteen aan dezelfde overheid worden toevertrouwd. Met die idee voor ogen beveelt de CCJE aan dat voor de opleiding een bijzondere instelling met een autonoom statuut en een eigen budget zou instaan, onder de algemene verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht of een ander, onafhankelijk orgaan, dat op die manier zelf, in overleg met de rechters, de opleidingsprogramma's kan bepalen en deze kan uitvoeren. [...]

4.1.3.4. In andere Europese landen

Op het vlak van de opleiding van de magistraten neemt België niet bepaald een vooraanstaande plaats in.

In de meeste Europese landen immers — en meer nog in de landen die recentelijk lid werden van de Europese Unie — krijgt de opleiding van de magistraten bijzondere aandacht. In verschillende landen werd een bijzonder en in de materie gespecialiseerd centrum ingericht.

In naleving van de Europese aanbevelingen zijn die centra vaak ingericht bij de instelling die instaat voor alles wat de magistratuur aanbelangt, en die onafhankelijk is van de politieke macht, zoals de Hoge Raden voor de magistratuur.

In Italië is de «*Consiglio superiore della magistratura*» een eerbiedwaardige, onafhankelijke instelling met een ruime vertegenwoordiging van de rechters en de procureurs, en die zichzelf de nodige bevoegdheden toekent om alle types van opleidingen voor rechters en procureurs te verstrekken. De *IX Commissione* van de *Consiglio* is specifiek bevoegd voor de opleiding, maar eveneens voor de werving. De plenaire vergadering van de *Consiglio* (die onder meer bevoegd is voor de bevorderingen van de rechters, met inbegrip van magistraten die zitting houden in de disciplinaire rechtbank — een autonome afdeling van de *Consiglio* die zonder inmenging van de plenaire vergadering van de *Consiglio* als rechterlijke overheid optreedt) doet uitspraak over de voorstellen die de opleidingscommissie voorlegt. Voor de gerechtelijke verenigingen werd geen enkele formele adviserende rol bepaald. Ten gevolge van een recente wet is de situatie van de opleiding van de magistraten gewijzigd en zou zij nu meer afhankelijk zijn van de uitvoerende macht.

In Roemenië bestaan er twee «scholen» naast elkaar, met name het Opleidingsinstituut voor de magistraten, en de Nationale school voor Griffiers, die beiden ressorteren onder de bevoegdheid van de Hoge Raad voor de Magistratuur (HRM). Bij een wet van 2004 werd de ondergeschiktheid van het instituut voor de magistraten aan

CSM la charge de coordonner les activités de l'Institut. Le budget de l'Institut constitue une partie distincte du budget du Conseil Supérieur. Il en va de même pour l'École Nationale des Greffiers. Le CSM a d'importants pouvoirs: il désigne les membres-magistrats du Conseil Scientifique (environ Conseil d'Administration) de l'Institut, et, sur proposition de ce dernier, fixe le programme de formation initiale et continue, désigne le directeur et les directeurs adjoints de l'Institut et approuve la structure organisationnelle et le cadre du personnel de l'Institut.

La Bulgarie connaît une structure comparable, dans la mesure où la formation des magistrats est confiée à un Institut National de la Justice, dont la stratégie et politique générale est soumise à la coordination et au contrôle du Conseil Suprême de la Justice (CSJ).

Aux Pays-Bas, le « *Studiecentrum Rechtspleging* » (SSR) assure la formation aux magistrats, ainsi qu'aux autres collaborateurs de l'ordre judiciaire. Depuis le 1^{er} janvier 2002, il a le statut d'une « agence », dont la gestion formelle est de la responsabilité finale du « *Raad voor de Rechtspraak* » (*Raad*) et plus du ministre de la Justice. Le « *Raad* » est considéré comme le « propriétaire » de SSR, dans le sens que le financement du SSR passe via le « *Raad* » et que les comptes annuels du SSR sont consolidés dans ceux du « *Raad* ». SSR a un propriétaire, le « *Raad* », mais il a deux « donateurs d'ordre », le « *Raad* » pour les magistrats du siège et le Collège des Procureurs généraux pour ceux du ministère public. Ces deux organes sont d'ailleurs les seuls membres d'un organe au sein de SSR appelé « Conseil des donateurs d'ordre » et qui est chargé du contrôle sur l'administration de SSR.

En Espagne, la formation et la sélection des juges sont les compétences du *Consejo General del Poder Judicial* (CGPJ), organe constitutionnel comparable au Conseil supérieur de la Justice, et les formations initiales et permanentes des magistrats sont organisées par l'*Escuela Judicial*, qui est un organe technique du CGPJ. Son budget et son personnel font partie du CGPJ. Au sein du CGPJ il existe une *Comisión de la Escuela Judicial* et plusieurs de ses membres, dont le président et le secrétaire général, font partie du conseil de pilotage de l'*Escuela*. Les officiers du ministère public n'étant pas considérés comme appartenant au pouvoir judiciaire en Espagne, leur formation, ainsi que celle du personnel de l'administration judiciaire, est assurée par le *Centro de Estudios Juridicos de la Administración de Justicia* (CEJAJ), qui dépend du ministère de la Justice. L'*Escuela Judicial* a un Conseil de pilotage qui prend les décisions éducatives et budgétaires. Il est présidé par le président du CGPJ. L'*Escuela* est dirigée par un directeur, qui est un juge, et un directeur adjoint. Il y a deux services: un pour la formation initiale et un pour la formation continue. Le directeur et les chefs du service formation initiale et continue siègent, sans droit de vote, dans le conseil de pilotage.

Le service de formation initiale est divisé en deux sections: l'une fait la sélection des « stagiaires » et l'autre organise la formation initiale. Le service de formation continue est également divisé en deux sections: une section « formations nationales » et une section « formations décentralisées ». Les deux services sont accompagnés par une commission pédagogique, composée de magistrats.

Les programmes de formation sont préparés par l'*Escuela*, en collaboration avec le corps de professeurs permanents et avec la commission pédagogique. La *Comisión de l'Escuela Judicial* du CGPJ approuve les premiers projets et finalement le conseil de pilotage de l'*Escuela* donne son autorisation de présenter les programmes définitifs pour approbation à l'assemblée générale du CGPJ.

het ministerie van Justitie beëindigd en werd aan de HRM de taak toevertrouwd om de activiteiten van het instituut te coördineren. Het budget van het instituut vormt een afzonderlijk onderdeel van het budget van de Hoge Raad. Hetzelfde geldt voor de Nationale school voor Griffiers. De HRM heeft belangrijke bevoegdheden: hij wijst de leden-magistraten van de Wetenschappelijke Raad (ongeveer raad van bestuur) van het instituut aan en, op voorstel van die raad, stelt hij het programma voor de initiële en de voortgezette opleiding vast, wijst hij de directeur en de adjunct-directeurs van het instituut aan en keurt hij de organisatorische structuur en de personeelsformatie van het instituut goed.

Bulgarije kent een vergelijkbare structuur, in de mate dat de opleiding van de magistraten is toevertrouwd aan een Nationaal Instituut voor de Justitie, waarvan de strategie en het algemeen beleid onderworpen zijn aan de coördinatie en de controle van de Hoge Raad voor de Justitie.

In Nederland staat het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) in voor de opleiding van de magistraten en van de andere medewerkers van de rechterlijke orde. Sinds 1 januari 2002 heeft het SSR het statuut van een « agentschap », waarvoor de eindverantwoordelijkheid voor het formele beheer niet langer bij de minister van Justitie maar bij de Raad voor de Rechtspraak (Raad) ligt. De Raad wordt beschouwd als de « eigenaar » van het SSR, in die zin dat de financiering van het SSR via de Raad gebeurt en dat de jaarlijkse rekeningen van het SSR geconsolideerd worden in de rekeningen van de Raad. Het SSR heeft een eigenaar, de Raad, maar hij heeft twee « opdrachtgevers », de Raad voor de magistraten van de zetel en het College van procureurs-generaal voor de magistraten van het openbaar ministerie. Die twee organen zijn overigens de enige leden van een orgaan binnen het SSR dat « Raad van opdrachtgevers » heet, en belast is met het toezicht op de administratie van het SSR.

In Spanje is de *Consejo General del Poder Judicial* (CGPJ), een grondwettelijk orgaan dat vergelijkbaar is met de Hoge Raad voor de Justitie, bevoegd voor de opleiding van rechters, en worden de opleidingen georganiseerd door de *Escuela Judicial*, die een technisch orgaan is van de CGPJ. Zijn budget en zijn personeel behoren tot de CGPJ. Binnen de CGPJ bestaat een *Comisión de la Escuela Judicial* en verschillende van zijn leden, waaronder de voorzitter en de secretaris-generaal, maken deel uit van de bestuursraad van de *Escuela*. Aangezien de ambtenaren van het openbaar ministerie in Spanje niet worden beschouwd als onderdeel van de rechterlijke macht, wordt hun opleiding, alsmede deze van het personeel van de gerechtelijke administratie, verzorgd door het *Centro de Estudios Juridicos de la Administración de Justicia* (CEJAJ), dat afhangt van het ministerie van Justitie. De *Escuela Judicial* heeft een bestuursraad die beslissingen neemt op educatief en budgettair vlak. Hij wordt voorgezeten door de voorzitter van de CGPJ. De *Escuela* wordt geleid door een directeur, die rechter is, en een adjunct-directeur. Er zijn twee diensten: een voor de initiële opleiding en een voor de permanente opleiding. De directeur en de hoofden van de diensten initiële en permanente opleiding zetelen, zonder stemrecht, in de bestuursraad.

De dienst voor de initiële opleiding is verdeeld in twee afdelingen: een voor de selectie van de « stagiairs » en een voor de organisatie van de initiële opleiding. Ook de dienst voor de permanente opleiding is verdeeld in twee afdelingen: een afdeling « nationale opleidingen » en een afdeling « gedecentraliseerde opleidingen ». De twee diensten worden begeleid door een pedagogische commissie, samengesteld uit magistraten.

De opleidingsprogramma's worden voorbereid door de *Escuela*, in samenwerking met het corps van permanente lesgevers en met de pedagogische commissie. De *Comisión de l'Escuela Judicial* van de CGPJ keurt de eerste ontwerpen goed en uiteindelijk stemt de bestuursraad van de *Escuela* in met het voorleggen van de definitieve programma's aan de algemene Vergadering van de CGPJ.

En France, l'École Nationale de la Magistrature offre depuis longtemps un enseignement de qualité pour la formation à la fois initiale et continue des juges et des procureurs. Elle est placée sous la double tutelle du ministère de la Justice et du ministère du Budget, et dispose d'une certaine autonomie que lui confère son statut d'« établissement public ». Le directeur de l'école est nommé par décret du Conseil des ministres sur proposition du ministre de la Justice. Pour l'essentiel, les personnels de l'École, magistrats ou non magistrats, dépendent de la direction des Services Judiciaires (DSJ) du ministère de la Justice, qui nomme ces personnels. Cette école n'est pas autonome en termes de budget. Le budget de l'École est préparé par le Directeur et présenté au Conseil d'Administration, qui le vote. Ce budget est principalement alimenté par une subvention du ministère de la Justice, dont le montant est établi au cours d'un « dialogue de gestion » avec l'ENM et le ministère du Budget. Les opérations budgétaires sont soumises au visa du contrôleur financier, qui est un agent du Trésor, conformément au principe français de séparation de l'ordonnateur et du comptable.

4.2. Positions de principe du Conseil supérieur de la Justice

4.2.1. Position prioritaire du CSJ: un Institut fédéral pour la formation des magistrats

4.2.1.1. Un Institut pour la formation des magistrats

Le Conseil supérieur de la Justice plaide depuis longtemps pour la création d'un institut de formation spécifique aux magistrats, comme cela existe dans la plupart des pays européens.

En effet, comme il est recommandé par les instances européennes compétentes, l'indépendance de la magistrature implique que l'organe chargé de sa formation soit lui-même indépendant.

Même s'il est évident que des liens doivent être créés et développés avec la formation des autres acteurs de la Justice, les personnels des greffes et des secrétariats de parquet, les juristes de parquet et les référendaires, mais aussi les avocats, il est fondamental de conserver la spécificité de la fonction de magistrat tant du siège que du parquet, ce qui implique une vision spécifique de la formation initiale et continue des magistrats.

La formation des magistrats est une matière très spécifique et exige entre autres un apport de la part des universités et autres institutions de formation de haut niveau. Par contre, la formation des autres membres du personnel de l'ordre judiciaire est principalement d'ordre administratif: le management du greffe, les formations relatives à la connaissance et aux aptitudes nécessaires pour exercer les fonctions ...: en ce qui concerne le contenu, elle est à rapprocher de la formation des autres membres du personnel administratif des services publics.

Cette vision de la formation inclut également des développements propres à l'accompagnement dans l'évolution de la carrière des magistrats, notamment lorsqu'il s'agira de permettre les réorientations dans la carrière (par exemple, candidature pour un mandat spécifique, passage du siège au parquet, ...).

Pour toutes ces raisons, le Conseil supérieur de la Justice n'est pas favorable à la création d'un Institut de formation commun pour les magistrats et pour les autres catégories de personnels de l'ordre judiciaire.

In Frankrijk biedt de « *École Nationale de la Magistrature* » al heel lang kwaliteitsondericht voor de initiële én de voortgezette opleiding van de rechters en de procureurs. De « *École* » staat onder de dubbele voogdij van het ministerie van Justitie en het ministerie van begroting, en beschikt over een zekere autonomie die zij dankt aan haar statuut van « *établissement public* » (openbare instelling). De directeur van de school wordt benoemd bij decreet van de Ministerraad, op voorstel van de minister van Justitie. In hoofdzaak hangt het personeel van de school, zowel magistraten als niet-magistraten, af van de « *Direction des services judiciaires (DSJ)* » van het ministerie van Justitie, die die personeelsleden benoemt. De school is niet autonoom in termen van budget. Het budget van de school wordt voorbereid door de directeur en voorgelegd aan de raad van bestuur, die het budget goedkeurt. De middelen van dat budget zijn hoofdzakelijk afkomstig uit een subsidie van het ministerie van Justitie, waarvan het bedrag wordt vastgesteld tijdens een « beheerdialoog » tussen de ENM en het ministerie van begroting. De budgettaire verrichtingen zijn onderworpen aan het visum van de financieel controleur, die een ambtenaar van de Schatkist is, overeenkomstig het Franse principe van de scheiding tussen de ordonnateur en de boekhouder.

4.2. Principiële standpunten van de Hoge Raad voor de Justitie

4.2.1. Prioritair standpunt van de HRJ: een Federaal instituut voor de magistratenopleiding

4.2.1.1. Een Instituut voor de magistratenopleiding

De Hoge Raad voor de Justitie pleit al lang voor de oprichting van een specifiek instituut voor de opleiding van de magistraten, zoals er in de meeste Europese landen een bestaat.

Zoals door de bevoegde Europese instanties wordt aanbevolen, impliceert de onafhankelijkheid van de magistratuur dat het orgaan dat zich met de opleiding van de magistratuur bezighoudt, zelf ook onafhankelijkheid geniet.

Zelfs indien het voor zich spreekt dat banden moeten worden tot stand gebracht en ontwikkeld met de opleiding van de andere justitiële actoren, het personeel van de griffies en de secretariaten, de parketjuristen en de referendarissen, maar ook de advocaten, is het niettemin van fundamenteel belang dat het specifieke karakter van het ambt van magistraat, zowel van zetel als parket, behouden wordt, hetgeen een specifieke visie op de initiële en voortgezette opleiding van de magistraten impliceert.

De opleiding van de magistraten is een zeer specifieke materie die onder andere een inbreng vereist van de universiteiten en andere instellingen voor hogere opleidingen. Daarentegen is de opleiding van de overige leden van de rechterlijke orde hoofdzakelijk van administratieve aard: het management van de griffie, de opleidingen betreffende kennis en vaardigheden nodig om de uit te oefenen functies, enz. Wat de inhoud betreft is dergelijke opleiding vergelijkbaar met de opleiding voor de andere administratieve personeelsleden van de openbare diensten.

Deze visie op de opleiding omvat eveneens overwegingen die specifiek zijn voor de begeleiding van de loopbaan- en carrièreontwikkeling van de magistraten, meer bepaald betreffende de mogelijkheden tot heroriëntering van de loopbaan (bijvoorbeeld wanneer iemand kandidaat is voor een bijzonder mandaat, wanneer iemand overstapt van de zetel naar het parket, ...).

Om al deze redenen is de Hoge Raad voor de Justitie geen voorstander van de oprichting van één Opleidingsinstituut voor de magistraten en de andere personeelscategorieën van de rechterlijke orde.

4.2.1.2. Un Institut lié au Conseil supérieur de la Justice

Le CSJ est particulièrement attaché à garantir l'indépendance de la nouvelle structure chargée de la formation, par rapport aux pouvoirs législatifs et exécutifs, ainsi que cela est recommandé, non seulement par la doctrine et par des organismes compétents internationaux, mais aussi sur la base des modèles existants à l'étranger. À cet égard, il est renvoyé aux développements ci-avant.

Le Conseil supérieur de la Justice a été voulu et conçu par le Constituant comme institution indépendante des trois pouvoirs.

De même, l'article 151, §2, de la Constitution, prévoit explicitement que le Conseil supérieur de la Justice exerce ses compétences dans la matière de la formation des magistrats. Cette volonté du Constituant a été traduite par le législateur qui a précisé les compétences du Conseil supérieur en matière de formation des magistrats : la préparation des directives et des programmes de formation des magistrats et du stage judiciaire, ainsi que leur exécution en collaboration avec le service formation de l'ordre judiciaire du SPF Justice.

De cette disposition constitutionnelle et des nombreuses recommandations internationales ou de la doctrine, l'on pourrait conclure à la nécessité de regrouper au CSJ, les compétences aujourd'hui partagées entre le SPF et le CSJ et à la création auprès du Conseil supérieur d'une entité distincte, l'Institut de formation des magistrats.

Cet Institut au sein du CSJ ou « auprès du CSJ », comporte les avantages suivants :

- l'indépendance de la structure est garantie;
- le respect de la volonté du Constituant de 1998 et du législateur;
- elle peut fonctionner rapidement, car l'infrastructure et le personnel sont directement identifiables;
- le budget affecté aujourd'hui à la formation des magistrats peut être aisément mis à la disposition du CSJ;
- elle maintient des liens « directs » avec les « clients » (magistrats);
- elle évite de reproduire les dysfonctionnements constatés dans l'exécution de la politique de formation en supprimant la coexistence de deux structures concernées, le Conseil supérieur et le service administratif du SPF Justice;
- elle contribue au développement d'une politique de la formation des magistrats ouverte et non corporatiste, par la présence de membres non-magistrats tant au Conseil qu'au sein de la sous-commission formation.

Par priorité, le CSJ est favorable à la constitution d'un Institut de formation des magistrats au sein ou auprès du Conseil supérieur de la Justice.

Dans cette hypothèse, il va de soi que la structure de direction de l'Institut doit être adaptée : un comité de direction et un comité scientifique.

4.2.1.2. Een Instituut dat verbonden is aan de Hoge Raad voor de Justitie

De HRJ hecht bijzonder veel belang aan het waarborgen van de onafhankelijkheid van de nieuwe opleidingsstructuur ten aanzien van de wetgevende en de uitvoerende macht, en dit overeenkomstig de aanbevelingen van de rechtsleer en de bevoegde internationale instellingen, maar ook overeenkomstig modellen die in het buitenland bestaan. In dit verband wordt verwezen naar wat hierboven daarover werd uiteengezet.

De Hoge Raad voor de Justitie werd door de Grondwetgever gewild opgevat als een instelling die onafhankelijk is ten aanzien van de drie staatsmachten.

Evenzo bepaalt artikel 151, §2, van de Grondwet uitdrukkelijk dat de Hoge Raad voor de Justitie zijn bevoegdheden uitoefent in de materie van de vorming van de magistraten. Die wil van de Grondwetgever werd vertaald door de wetgever, die de bevoegdheden van de Hoge Raad inzake magistratenopleiding heeft gepreciseerd : de voorbereiding van de richtlijnen en de programma's voor de opleiding van de magistraten en de gerechtelijke stage, net zoals de uitvoering van die programma's in samenwerking met de dienst opleiding rechterlijke orde van de FOD Justitie.

Uit die grondwettelijke bepaling en de talrijke internationale aanbevelingen of aanbevelingen uit de rechtsleer, kan worden afgeleid dat het noodzakelijk is binnen de HRJ de bevoegdheden te groeperen die momenteel verdeeld zijn tussen de FOD Justitie en de HRJ en bij de Hoge Raad een afzonderlijke entiteit op te richten, het Instituut voor de magistratenopleiding.

De oprichting van het Instituut « bij de HRJ » of als onderdeel van de HRJ biedt de volgende voordelen :

- de onafhankelijkheid van de opleidingsstructuur is gewaarborgd;
 - de wil van de Grondwetgever van 1998 en van de wetgever wordt nageleefd;
 - de structuur kan snel operationeel zijn, want de infrastructuur en het personeel zijn onmiddellijk identificeerbaar;
 - het budget dat momenteel aan de opleiding van de magistraten wordt besteed, kan vlot ter beschikking van de HRJ worden gesteld;
 - de structuur behoudt « directe » banden met de « cliënten » (magistraten);
- door het naast elkaar bestaan van de twee betrokken structuren, met name de Hoge Raad en de administratieve diensten van de FOD Justitie op te heffen, wordt vermeden dat de disfuncties die vandaag in de uitvoering van het opleidingsbeleid worden vastgesteld, zich opnieuw zouden voordoen;
- doordat zowel de Hoge Raad als de subcommissie opleiding leden niet-magistraten telt, wordt bijgedragen tot de ontwikkeling van een open en niet-corporatistisch opleidingsbeleid voor de magistraten.

Prioritair is de HRJ vóór de oprichting van een Opleidingsinstituut voor de magistraten binnen of bij de Hoge Raad voor de Justitie.

In die hypothese dient uiteraard de directiestructuur van het Instituut aangepast te worden : een directiecomité en een wetenschappelijk comité.

En outre, vu la position de l'Institut par rapport au Conseil supérieur, le statut des membres du comité de direction devrait, dans cette même hypothèse, être similaire à celui des membres du Bureau du Conseil supérieur.

4.2.2. Position subsidiaire du CSJ: un Institut de formation judiciaire

La ministre de la Justice a, à plusieurs reprises, manifesté son option préférentielle pour la création d'un Institut compétent pour l'ensemble des membres du personnel de l'ordre judiciaire, à savoir, non seulement les magistrats du siège et du parquet, mais aussi, les greffiers en chef, les greffiers et les membres du personnel des greffes, les secrétaires de parquet et les membres du personnel des secrétariats, sans oublier les juristes de parquet et les référendaires.

Pour le Conseil supérieur, cette option ne pourrait se concrétiser qu'aux conditions suivantes :

— la spécificité de la formation d'une part des magistrats et, d'autre part, des autres personnels est concrétisée dans l'organisation interne de l'Institut en deux sections autonomes (une section pour les magistrats et une section pour les autres catégories de personnel de l'ordre judiciaire);

— les moyens budgétaires affectés actuellement à la formation des magistrats dans le budget du SPF Justice ne sont pas diminués; les moyens budgétaires pour la formation des autres personnels de l'ordre judiciaire doivent être dégagés par ailleurs;

— la constitution d'un tel Institut ne doit pas devenir un projet à ce point démesuré et difficile à mener à son terme (notamment en raison du nombre de personnes concernées) qu'il handicaperait lourdement la mise sur pied d'un institut chargé de la formation des magistrats, lequel est une urgence vu le contexte existant à la suite du partage actuel de compétences.

À titre subsidiaire, s'il est décidé de créer un seul Institut de formation pour les magistrats et les autres catégories de personnels de l'ordre judiciaire, le CSJ est favorable à la création de deux sections distinctes en son sein :

— la section « magistrature », compétente pour les magistrats et les stagiaires judiciaires;

— la section « autres catégories », compétente pour les personnels des greffes et secrétariats de parquet ainsi que pour les juristes de parquet et les référendaires.

Pour le CSJ, dans cette hypothèse, l'Institut peut être constitué :

— soit auprès du CSJ : section autonome au sein et par rapport au CSJ et missions déléguées à l'Institut par le CSJ pour la formation des magistrats et par le ministre de la Justice pour la formation des autres catégories de personnel;

— soit en organisme d'intérêt public, pour autant que celui-ci réponde aux recommandations internationales relatives aux conditions de garantie de l'indépendance de la magistrature.

Ces deux sections autonomes doivent pouvoir développer des programmes de formation spécifiques en fonction du public visé,

Bovendien zou in diezelfde hypothese, gelet op de positie van het Instituut ten aanzien van de Hoge Raad, het statuut van de leden van het directiecomité vergelijkbaar dienen te zijn met dat van de leden van het Bureau van de Hoge Raad.

4.2.2. Subsidiair standpunt voor de HRJ: een Instituut voor de gerechtelijke opleiding

De minister van Justitie heeft evenwel bij herhaling haar voorkeur uitgedrukt voor de oprichting van een instituut dat bevoegd is voor alle personeelsleden van de rechterlijke orde, met name niet alleen de magistraten van de zetel en het parket maar ook de hoofdgriffiers, de griffiers, en de personeelsleden van de griffies, de parketsecretarissen en de personeelsleden van de secretariaten, zonder de parketjuristen en de referendarissen te vergeten.

Voor de Hoge Raad voor de Justitie kan die optie slechts geconcretiseerd worden indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden :

— het specifieke karakter van de opleiding van enerzijds de magistraten en anderzijds de andere personeelscategorieën moet concreet vorm krijgen in de interne organisatie van een instituut in twee autonome afdelingen (een afdeling voor de magistraten en een afdeling voor de andere personeelsleden van de rechterlijke orde);

— de budgettaire middelen die momenteel in de begroting van de FOD Justitie aan de opleiding van de magistraten worden toegekend, mogen niet worden verminderd; de budgettaire middelen voor de opleiding van de andere personeelsleden van de rechterlijke orde moeten elders worden vrijgemaakt;

— de oprichting van een dergelijk instituut mag geen project worden dat (onder meer vanwege het aantal betrokken personen) zo enorm en zo moeilijk te voltooien is dat het de oprichting van een instituut voor de opleiding van de magistraten ernstig zou hinderen. Vanwege de situatie die is ontstaan ten gevolge van de huidige bevoegdheidsverdeling is de oprichting van een instituut dat zich met de opleiding van de magistraten bezighoudt immers een dringende noodzaak geworden.

In subsidiaire orde, indien wordt beslist om voor de magistraten en de andere personeelscategorieën van de rechterlijke orde één opleidingsinstituut op te richten, is de HRJ voor de inrichting van twee afzonderlijke afdelingen in dit instituut :

— de afdeling « magistratuur », die bevoegd is voor de magistraten en de gerechtelijk stagiairs;

— de afdeling « andere categorieën », die bevoegd is voor het personeel van de griffies en de parketsecretariaten, en voor de parketjuristen en de referendarissen.

Voor de HRJ kan in die hypothese het instituut worden opgericht :

— ofwel bij de HRJ : als een afzonderlijke afdeling binnen de HRJ die autonoom is ten overstaan van de HRJ, waarbij het instituut, wat de opleiding van de magistraten betreft enerzijds, opdracht krijgt van de HRJ en wat de opleiding van de andere personeelscategorieën betreft anderzijds, opdracht krijgt van de minister van Justitie;

— ofwel een instelling van openbaar nut, voor zover deze beantwoordt aan de internationale aanbevelingen inzake de voorwaarden om de onafhankelijkheid van de magistratuur te waarborgen.

De beide autonome afdelingen van het instituut moeten naargelang de doelgroep specifieke opleidingsprogramma's kun-

tout en ouvrant la possibilité d'organiser des programmes communs aux magistrats et aux autres personnels de l'ordre judiciaire, ainsi qu'à d'autres professions judiciaires, tels que les avocats et les huissiers de justice.

4.2.3. *Un budget pour la formation des magistrats*

Le budget affecté aujourd'hui à la formation des magistrats dans le budget du SPF Justice (évalué à 2 000 000 d'euros sans compter les moyens pour le personnel et pour les locaux, difficilement évaluables) — sans oublier les moyens humains et matériels affectés par le CSJ à la formation des magistrats — devrait constituer le budget minimal absolu affecté à la formation des magistrats dans le budget de l'Institut, et ce d'autant plus qu'il faut prendre en considération les demandes en formations spécifiques des juges consulaires et juges sociaux (actuellement embryonnaires).

Le budget affecté aujourd'hui à la formation des autres catégories de personnel de l'ordre judiciaire dans le budget du SPF (évalué à 600 000 euros), devrait également constituer le budget minimal absolu affecté à la formation de ces catégories. En effet, la formation de ces personnels est également une priorité pour améliorer le fonctionnement de la justice.

Si l'on conçoit que des programmes de formation soient organisés en commun pour les différentes catégories de personnels, il faut absolument veiller à ce que les budgets affectés à l'une ou à l'autre catégorie leur restent affectés.

Pour le CSJ :

— soit il y a un Institut pour la formation des magistrats au sein ou auprès du CSJ : le budget actuel doit être transféré au CSJ;

— soit il y a un Institut commun pour l'ensemble des personnels de l'ordre judiciaire : la loi doit fixer des critères permettant de stabiliser l'enveloppe minimale affectée à la formation des magistrats, sur la base des montants actuellement affectés.

En tout état de cause, le CSJ se réjouit de la volonté du gouvernement d'inscrire dans la loi les modalités de calcul du budget affecté à la formation judiciaire (en termes de pourcentage par rapport à la masse salariale du personnel de l'ordre judiciaire) et ainsi, de garantir une certaine pérennité des moyens budgétaires.

4.2.4. *Le rôle du CSJ si un Institut est créé en dehors du CSJ*

Pour le CSJ, la création d'un Institut de formation en dehors du CSJ ne peut porter préjudice à la compétence fondamentale du Conseil supérieur, de déterminer les grandes lignes de la politique de formation pour les magistrats.

Il s'agit d'une volonté claire du Constituant qui a été traduite dans la loi sur le Conseil supérieur de la Justice et qui doit être renouvelée (notamment dans les travaux préparatoires) dans la nouvelle loi.

Pour le CSJ, la répartition des rôles et responsabilités entre les différents partenaires à la formation devrait être la suivante :

nen ontwikkelen, en tegelijk de mogelijkheid hebben om opleidingsprogramma's te organiseren die gemeenschappelijk zijn voor de magistraten en de overige personeelsleden van de rechterlijke orde, evenals voor andere gerechtelijke beroepen, zoals de advocaten en de gerechtsdeurwaarders.

4.2.3. *Een begroting voor de magistratenopleiding*

Het budget dat vandaag in de begroting van de FOD Justitie wordt uitgetrokken voor de opleiding van de magistraten (naar schatting 2 000 000 euro, en dit zonder de middelen voor het personeel en de kantoorruimte mee te rekenen, die moeilijk kunnen worden ingeschat) -zonder de personele en materiële middelen van de HRJ voor de opleiding van de magistraten te vergeten — moet het absolute minimumbudget zijn dat in de begroting van het instituut wordt besteed aan de opleiding van de magistraten, te meer daar ook rekening moet worden gehouden met de vraag naar specifieke opleidingen van de rechters in handelszaken en in sociale zaken (momenteel nog in embryonale fase).

Het budget dat vandaag in de begroting van de FOD Justitie wordt uitgetrokken voor de overige personeelscategorieën (naar schatting 600 000 euro) moet eveneens het absolute minimumbudget vormen voor de opleiding van die personeelscategorieën. De opleiding van die personeelscategorieën is immers eveneens een prioriteit voor een betere werking van de justitie.

Hoewel voor sommige programma's de gezamenlijke organisatie door de beide afdelingen wenselijk is, moet erover worden gewaakt dat de budgetten die aan de ene of de andere afdeling worden toegekend, aan hen toegekend blijven.

Voor de HRJ :

— komt er ofwel een instituut voor de magistratenopleiding in of bij de HRJ, waarbij het huidige budget moet worden overgedragen aan de HRJ;

— komt er ofwel een instituut dat gemeenschappelijk is voor alle personeelscategorieën van de rechterlijke orde : de wet moet de criteria vastleggen die het mogelijk maken de minimumenveloppe voor de opleiding van de magistraten te stabiliseren op basis van de bedragen die er momenteel voor worden toegekend.

In ieder geval verheugt de HRJ zich over de wil van de regering om in de wet de modaliteiten voor de berekening van de begroting voor de gerechtelijke opleiding in te schrijven (waarbij een percentage van de loonmassa van het personeel van de rechterlijke orde wordt genomen) en bijgevolg een bepaalde duurzaamheid van de budgettaire middelen te waarborgen.

4.2.4. *De rol van de HRJ in geval het Instituut niet in of bij de HRJ wordt ingericht*

Voor de HRJ mag de inrichting van een opleidingsinstituut buiten de HRJ de fundamentele bevoegdheid van de Hoge Raad, met name het uitzetten van de grote lijnen voor het opleidingsbeleid voor de magistraten, niet schaden.

Het betreft de duidelijke wil van de Grondwetgever, die werd vertaald in de wet op de Hoge Raad voor de Justitie en die in de nieuwe wet (met name in de parlementaire voorbereiding) moet worden hernieuwd.

Voor de HRJ moeten de rollen en verantwoordelijkheden als volgt worden verdeeld tussen de onderscheiden partners die zich met de opleiding bezighouden :

— les directives pour la formation initiale et la formation permanente de magistrats ainsi que les profils de formation, sont fixés par le CSJ;

— la préparation, l'exécution (y compris les modalités concrètes d'organisation de la formation) et l'évaluation permanente des programmes sont de la compétence de l'Institut;

— l'évaluation de la mise en œuvre des directives et de l'incidence de l'exécution des missions sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire, doit relever du CSJ.

4.3. Avis sur certaines dispositions de l'avant-projet de loi

4.3.1. *En ce qui concerne le principe de la formation judiciaire (art. 3 et 4)*

La nouvelle loi sur la formation des membres des personnels de l'ordre judiciaire devrait fixer les principes généraux de la formation à respecter par les organes chargés de définir et de mettre en œuvre la politique de formation.

En effet, même si une certaine souplesse est recommandée afin de tenir compte au mieux des besoins des personnes concernées ainsi que des évolutions législatives, il est important de fixer dans la loi quelques règles générales à respecter.

Le CSJ propose d'insérer les principes suivants :

— la formation doit contribuer à l'évolution et à l'amélioration du fonctionnement de l'ordre judiciaire;

— la formation est un droit et un devoir : chacun se voit reconnaître un droit à la formation continue, ce qui implique qu'un temps minimum puisse être dégagé en vue de la formation, et qu'un crédit formation (d'au moins cinq jours par an) soit garanti.

En outre, chaque chef de corps dispose d'un « capital formation » qu'il gère en fonction des priorités qu'il identifie, en faveur des personnes sous son autorité.

Par ailleurs, pour exercer un mandat spécifique ou une fonction particulière, un magistrat ou un membre du personnel de l'ordre judiciaire doit participer à des programmes de formation en vue de l'obtention d'un brevet.

L'inscription à un programme de formation oblige, sauf cas de force majeure, à la participation à ce programme.

4.3.2. *En ce qui concerne les missions (art. 7, § 2)*

L'avant-projet de loi prévoit que la coopération internationale en matière de formation judiciaire et d'échange de l'expérience professionnelle doit relever de la compétence de l'Institut.

C'est ainsi que, conformément aux statuts du Réseau européen de formation judiciaire, c'est le futur Institut qui doit en être membre et remplacer le Conseil supérieur de la Justice, actuellement membre du Réseau.

Cependant, la Constitution attribue toujours au Conseil supérieur de la Justice des compétences en matière de formation, compétences exercées dorénavant, dans l'avant-projet, au moyen des directives pour la formation judiciaire.

— de richtlijnen voor de initiële en de permanente opleiding van de magistraten en de opleidingsprofielen worden door de HRJ vastgesteld;

— de voorbereiding, de uitvoering (met inbegrip van de concrete modaliteiten voor de organisatie van de opleiding) en de permanente evaluatie van de programma's, behoren tot de bevoegdheid van het instituut;

— de evaluatie van de toepassing van de richtlijnen en van de weerslag van de uitvoering van zijn opdrachten op de werking van de rechterlijke orde, dient te ressorteren onder de HRJ.

4.3. Advies over sommige bepalingen van het voorontwerp van wet

4.3.1. *Wat het principe van de gerechtelijke opleiding betreft (art. 3 en 4)*

De nieuwe wet op de opleiding van de personeelsleden van de rechterlijke orde zou de algemene principes voor de opleiding moeten vaststellen zoals de organen die verantwoordelijk zijn voor de definitie en de uitvoering van het opleidingsbeleid deze moeten naleven.

Zelfs indien enige flexibiliteit wordt aanbevolen om beter te kunnen inspelen op de noden van de betrokken personen en de wetgevende evoluties, is het belangrijk in de wet enkele algemene regels vast te leggen die moeten worden nageleefd.

De HRJ stelt voor onderstaande principes in te voegen :

— de opleiding moet bijdragen tot de evolutie en de verbetering van de werking van de rechterlijke orde;

— de opleiding is een recht en een plicht : iedereen krijgt een recht op voortgezette opleiding toegekend. Dat impliceert dat voor de opleiding een minimumperiode kan worden vrijgemaakt, en dat een opleidingskrediet (van tenminste 5 dagen per jaar) gewaarborgd is.

Daarnaast beschikt iedere korpschef over een « opleidingskapitaal » dat hij beheert overeenkomstig de prioriteiten die hij stelt, en dit ten behoeve van de personen die onder zijn gezag staan.

Bovendien kan de wet de verplichting bepalen dat bepaalde opleidingsprogramma's moeten worden gevolgd om een brevet voor de uitoefening van een bijzonder ambt of mandaat te verkrijgen.

De inschrijving voor een opleidingsprogramma verplicht, behoudens overmacht, tot het deelnemen aan dat programma.

4.3.2. *Wat de opdrachten betref (art. 7, § 2)*

Het voorontwerp van wet bepaalt dat de internationale samenwerking inzake gerechtelijke opleiding en uitwisseling van beroepservaringen tot de bevoegdheid van het Instituut dient te behoren.

Zo dient de Hoge Raad voor de Justitie als lid van het Europees Netwerk voor Justitiële Opleiding te worden vervangen door het toekomstige Instituut, en dit overeenkomstig de statuten van dat Netwerk.

Niettemin kent de Grondwet de Hoge Raad voor de Justitie nog steeds bevoegdheden inzake vorming van magistraten toe, die voortaan, overeenkomstig het bepaalde in het voorontwerp, zullen worden uitgeoefend door middel van de richtlijnen voor de gerechtelijke opleiding.

Pour le CSJ, la loi devrait mentionner que le rôle de l'Institut au niveau international s'exerce dans la limite ses compétences, le CSJ restant acteur au niveau international pour ce qui relève des compétences que lui attribue la Constitution.

Par ailleurs, la compétence attribuée à l'Institut en matière de coopération au niveau national pour ce qui concerne la formation des magistrats, ne peut en tout cas pas porter préjudice à la capacité du CSJ de coopérer avec toutes instances en Belgique chargées notamment de la formation, notamment pour la préparation des directives.

4.3.3. En ce qui concerne la direction de l'Institut

Le CSJ considère que l'efficacité de la formation implique qu'une organisation la plus efficace possible soit mise sur pied.

C'est pourquoi, compte tenu des différents acteurs intervenants (CSJ, ministre et Institut), il faut absolument éviter de créer de nouveaux conflits de compétence.

De plus, il est important que l'Institut dispose d'organes lui permettant d'agir en toute autonomie.

Après avoir examiné les avantages et les inconvénients de la co-existence de deux organes de gestion au sein de l'Institut (une équipe de direction et un conseil d'administration), le CSJ estime que l'efficacité requiert la simplification dans le management.

Cette limitation du nombre d'organes de gestion ne doit pas s'opposer à l'installation, à côté de l'équipe de direction, d'un comité scientifique (ou comité d'accompagnement) dont le rôle essentiel serait de conseiller, de donner des avis en matière de politique de formation, de méthodes pédagogiques, de programmes de formation, de recherche en matière de formation ...

Pour le CSJ, l'Institut doit être dirigé par un Comité de direction, assisté par un Comité scientifique.

Le Comité de direction est l'organe qui dirige l'Institut. En application du principe d'autonomie et de responsabilisation, il devrait disposer des pouvoirs pour mettre en œuvre les directives qui lui ont été fixées et administrer l'Institut, tels qu'ils sont prévus dans l'avant-projet de loi.

Pour le CSJ, le Comité de direction devrait comprendre 4 membres, afin de respecter les grands équilibres linguistiques propres à notre pays : deux membres seraient francophones et deux membres seraient néerlandophones :

- un directeur, désigné par le CSJ sur avis du ministre de la Justice;
- un directeur adjoint, chef de la section « magistrature », désigné par le CSJ;
- un directeur adjoint, chef de la section « autres catégories », désigné par le ministre de la Justice;
- un directeur adjoint, chef de section « relations extérieures et logistique », désigné par le CSJ.

Il est également important de régler le statut administratif des magistrats qui seraient en mission à l'Institut.

Le CSJ est favorable à la désignation des membres du Comité de direction pour un mandat de six ans, renouvelable, après évaluation.

Volgens de HRJ dient de wet te vermelden dat de rol van het Instituut op internationaal niveau wordt uitgeoefend binnen de perken van zijn bevoegdheden, en dat de HRJ een actor op internationaal vlak blijft voor de bevoegdheden die de Grondwet hem toekent.

Bovendien kan de aan het Instituut toegekende bevoegdheid inzake samenwerking op nationaal niveau voor de opleiding van de magistraten, in geen geval afbreuk doen aan de bekwaamheid van de HRJ om voor de voorbereiding van de richtlijnen samen te werken met alle instanties die in België een bevoegdheid inzake opleiding uitoefenen.

4.3.3. Wat de leiding van het Instituut betreft

De HRJ gaat ervan uit dat de doelmatigheid van de opleiding impliceert dat de op te richten organisatievorm zo efficiënt mogelijk moet zijn.

Vandaar dat het absoluut noodzakelijk is, rekening houdend met de onderscheiden actoren (HRJ, minister, instituut), te vermijden dat nieuwe bevoegdheidsconflicten worden gecreëerd.

Bovendien is het belangrijk dat het instituut beschikt over organen die het in staat stellen volstrekt autonoom op te treden.

Na onderzoek van de voor- en nadelen van twee naast elkaar bestaande beheersorganen binnen het instituut (een leidinggevend team en een raad van bestuur), is de HRJ van oordeel dat voor doelmatigheid vereenvoudiging in het management vereist is.

Die beperking van het aantal beheersorganen hoeft niet in te druisen tegen de installatie, naast het leidinggevend team, van een wetenschappelijk comité (of begeleidingscomité) dat als belangrijkste rol zal hebben het adviseren en verstrekken van adviezen inzake opleidingsbeleid, pedagogische methodes, opleidingsprogramma's, onderzoek inzake opleiding, ...

Voor de HRJ moet het Instituut geleid worden door een directiecomité, bijgestaan door een Wetenschappelijk Comité.

Het directiecomité is het orgaan dat het instituut leidt. Met toepassing van het principe van autonomie en responsabilisering dient dit comité te beschikken over de in het voorontwerp van wet bepaalde bevoegdheden om de richtlijnen die voor hem werden vastgesteld, uit te voeren en om het instituut te besturen.

Voor de HRJ, ter naleving van het grote taalevenwicht dat eigen is aan ons land, dient het directiecomité te bestaan uit 4 leden : twee Franstalige en twee Nederlandstalige leden :

- een directeur, die wordt aangewezen door de HRJ op advies van de minister van Justitie;
- een adjunct-directeur, hoofd van de afdeling « magistratuur », die door de HRJ wordt aangewezen;
- een adjunct-directeur, hoofd van de afdeling « andere categorieën », die wordt aangewezen door de minister van Justitie;
- een adjunct-directeur, hoofd van de afdeling « externe relaties en logistiek », die wordt aangewezen door de HRJ.

Het is ook belangrijk het administratief statuut van de magistraten die met opdracht in het instituut werkzaam zijn, te regelen.

De HRJ is voor de aanwijzing van de leden van het directiecomité voor een mandaat van zes jaar, een keer hernieuwbaar, na evaluatie.

Cependant, même s'il est souhaitable que les membres de l'équipe de direction dont l'évaluation est favorable puissent voir le terme de leur mandat renouvelé, il n'est pas indiqué, notamment pour les membres du personnel de l'ordre judiciaire, magistrats et non magistrats, qu'ils soient absents de leur fonction d'origine pour une trop longue période. De plus, dans la plupart des fonctions comparables, le nombre de renouvellements est limité.

C'est pourquoi, le CSJ est favorable à limiter le nombre de mandats successifs de directeur et de directeur adjoint et donc, à prévoir un seul renouvellement immédiat.

On pourrait également prévoir que les directeurs adjoints participent également aux réunions du Comité d'accompagnement avec voix consultative.

Enfin, pour que l'Institut soit en mesure d'exercer ses missions le plus efficacement possible, il serait souhaitable que le directeur ait la compétence de trancher en cas de parité au sein du Comité de direction. C'est pourquoi, le CSJ propose que les décisions du Comité de direction soient prises à la majorité absolue, avec voix prépondérante du directeur de l'Institut en cas de parité.

4.3.4. En ce qui concerne le personnel de l'Institut

Le CSJ comprend bien qu'afin de rendre l'Institut opérationnel le plus rapidement possible, il faille lui permettre de faire appel à du personnel externe, magistrats, membres du personnel de l'ordre judiciaire ou fonctionnaires.

L'exposé des motifs annonce qu'à terme, le personnel de l'Institut jouira d'un statut propre. Dans l'attente de ce statut, il bénéficie du statut du personnel de l'ordre judiciaire, sauf dérogation contraire approuvée par arrêté royal.

Pour le CSJ, il faudrait inscrire dans la loi le principe d'un statut spécifique pour le personnel de l'Institut. La loi devra également préciser l'autorité chargée de ratifier le nouveau statut (le Roi ou le ministre de la Justice).

Par ailleurs, l'avant-projet de loi semble avoir oublié la possibilité pour l'Institut de pouvoir charger des membres du personnel du Conseil supérieur de la Justice d'une mission auprès de l'Institut, alors qu'actuellement, une cellule composée de 8 membres du personnel est affectée à la formation des magistrats au sein des services administratifs du CSJ.

Pour le CSJ, les services administratifs du CSJ devraient être ajoutés à la liste des services dont les membres du personnel peuvent être chargés d'une mission auprès de l'Institut.

4.3.5. En ce qui concerne le financement et le contrôle financier de l'Institut

Le financement proposé pour l'Institut est assuré par des recettes budgétaires inscrites dans une section distincte du budget administratif du SPF Justice.

Le calcul du montant serait fixé dans la loi (voir avis du CSJ ci-avant, point 4.2.3.).

Cette modalité n'est cependant pas satisfaisante, car elle fait dépendre formellement le budget de l'Institut d'un acte du pouvoir exécutif (l'inscription formelle du budget dans une section du budget du SPF Justice).

Zelfs al is het wenselijk dat de leden van het leidinggevend team die gunstig worden geëvalueerd een mandaathernieuwing zouden genieten, is het evenwel niet aangewezen, onder meer voor de leden van het personeel van de rechterlijke orde, magistraten en niet-magistraten, om al te lang afwezig te zijn in hun ambt van oorsprong. Voor het merendeel van de vergelijkbare functies is het aantal hernieuwingen beperkt.

Daarom is de HRJ er voorstander van het aantal achtereenvolgende mandaten van directeur en adjunct-directeur te beperken en bijgevolg slechts één onmiddellijke hernieuwing te bepalen.

Men kan tevens bepalen dat de adjunct-directeurs eveneens deelnemen aan de vergaderingen van het Begeleidingscomité met raadgevende stem.

Het is wenselijk ten slotte, opdat het instituut in staat zou zijn zijn opdrachten zo efficiënt mogelijk uit te oefenen, dat de directeur de bevoegdheid heeft om bij staking van de stemmen binnen het directiecomité, te beslissen. Daarom stelt de HRJ voor dat de beslissingen van het directiecomité moeten worden genomen met absolute meerderheid, met een doorslaggevende stem voor de directeur van het instituut bij staking van de stemmen.

4.3.4. Wat het personeel van het Instituut

De HRJ begrijpt goed dat om het Instituut zo snel mogelijk operationeel te maken, het een beroep moet kunnen doen op extern personeel, magistraten, personeelsleden van de rechterlijke orde of ambtenaren.

De memorie van toelichting meldt dat op termijn, het personeel van het Instituut een eigen statuut zal genieten. In afwachting van dit statuut, geniet het het statuut van het personeel van de rechterlijke orde, behoudens andersluidende afwijking goedgekeurd bij koninklijk besluit.

Voor de HRJ dient het principe van een specifiek statuut voor het personeel van het Instituut in te wet te worden ingeschreven. De wet moet ook preciseren welke overheid belast is met het bekrachtigen van het nieuwe statuut (de Koning of de minister van Justitie).

Bovendien lijkt het voorontwerp van wet te zijn vergeten voor het Instituut de mogelijkheid te bepalen personeelsleden van de Hoge Raad voor de Justitie te kunnen belasten met een opdracht bij het Instituut. Binnen de administratieve diensten van de HRJ houdt zich momenteel immers een cel van 8 personeelsleden bezig met de opleiding van de magistraten.

Voor de HRJ dienen de administratieve diensten van de HRJ te worden toegevoegd aan de lijst van diensten waarvan de personeelsleden belast kunnen worden met een opdracht bij het Instituut.

4.3.5. Wat de financiering en het financiële controle van het Instituut betreft

De voorgestelde financiering voor het Instituut wordt verzekerd door budgettaire ontvangsten ingeschreven in een afzonderlijke afdeling van de administratieve begroting van de FOD Justitie.

De berekening van het bedrag zou worden vastgesteld in de wet (zie het advies van de HRJ hiervoor, punt 4.2.3.).

Deze modaliteit voldoet evenwel niet, want ze laat het budget van het Instituut formeel afhangen van een akte van de uitvoerende macht (formele inschrijving van het budget in een afdeling van het budget van de FOD Justitie).

En outre, les modalités de contrôle financier du ministre de la justice et du ministre du budget, telles que prévues dans l'avant-projet de loi, illustrent à nouveau les limites apportées à l'indépendance de l'Institut par rapport au pouvoir exécutif.

Ces modalités sont en effet intimement liées au choix opéré en faveur d'un organisme d'intérêt public (tel que les organismes repris dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public), même si cela n'est pas expressément prévu dans le projet.

On remarque d'ailleurs que le texte de ces dispositions est une copie des articles 9 et 10 de la loi du 16 mars 1954 dont question ci-avant.

Le CSJ est soucieux de garantir une indépendance réelle de l'Institut par rapport au pouvoir exécutif.

C'est pourquoi, à titre principal, le budget des recettes de l'Institut devrait relever du budget des Dotations, voté par la Chambre des représentants et dans ce cadre, le contrôle des recettes et des dépenses devrait être assuré par la Commission de la Comptabilité de la Chambre suivant les modalités prévues pour d'autres organismes tels que les Comités P et R ou le Collège des Médiateurs fédéraux.

À titre subsidiaire — c'est-à-dire, dans l'hypothèse où les crédits sont inscrits au budget du SPF Justice comme il est prévu dans l'avant-projet de loi —, le pouvoir de contrôle financier devrait être limité au respect de l'enveloppe budgétaire totale allouée à l'Institut, sans immixtion dans les choix d'opportunité d'affectation des crédits.

Par conséquent, pour le CSJ, il faudrait supprimer la possibilité pour les commissaires de prendre recours lorsqu'ils estiment une décision contraire à l'« intérêt général ». Sans cela, il s'agirait d'une possibilité pour les représentants de l'exécutif de disposer d'une influence sur les choix stratégiques et opérationnels assurés par les autorités de l'Institut.

Bovendien tonen de modaliteiten van financiële controle van de minister van justitie en van de minister van begroting, zoals voorzien in het voorontwerp van wet opnieuw de beperking aan op de onafhankelijkheid van het Instituut ten opzichte van de uitvoerende macht.

Deze modaliteiten zijn immers nauw verbonden met de keuze voor een instelling van openbaar nut (zoals de instellingen vermeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle van bepaalde instellingen van openbaar nut), ook al is dit niet uitdrukkelijk voorzien in het ontwerp.

We merken trouwens op dat de tekst van deze bepalingen een kopie is van de artikelen 9 en 10, van de hogervermelde wet van 16 maart 1954.

De HRJ wil een echte onafhankelijkheid van het Instituut garanderen ten opzichte van de uitvoerende macht.

Daarom dient in hoofdorde het budget van de ontvangsten te ressorteren onder het budget van de Dotaties, dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt goedgekeurd, en dient in dit kader de controle van de ontvangsten en uitgaven te gebeuren door de Commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer volgens de modaliteiten die voor andere instellingen zoals de Comités P en I of het College van de federale ombudsmannen zijn bepaald.

In subsidiaire orde — dat wil zeggen in de veronderstelling dat de kredieten, zoals voorzien is in het voorontwerp van wet, worden ingeschreven in de begroting van de FOD Justitie — moet de financiële controlebevoegdheid beperkt worden tot de naleving van de totale begrotingsenvelop toegekend aan het Instituut, zonder inmenging in de opportuniteitskeuzes voor de bestemming van de kredieten.

Voor de HRJ dient bijgevolg voor de commissarissen de mogelijkheid te worden geschrapt een beroep in te dienen als ze menen dat een beslissing strijdig is met het « algemeen belang ». Zoniet zou het erop neerkomen dat de vertegenwoordigers van de uitvoerende macht de mogelijkheid om een invloed te hebben op de strategische en operationele keuzes waarvoor de autoriteiten van het Instituut instaan.