

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.035/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 25 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire", a donné le 21 août 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1.1. L'avant-projet de loi crée un nouvel organisme d'intérêt public, dénommé "Institut de formation judiciaire", qui aura pour mission de dispenser une formation judiciaire aux magistrats, aux stagiaires judiciaires et au personnel judiciaire (article 2).

Ce nouvel organisme d'intérêt public est soumis à la tutelle des Ministres de la Justice et du Budget (articles 37 et 38)

En vertu de l'article 7, l'Institut établira les programmes en matière de formation et en assurera l'exécution.

En conséquence, l'avant-projet de loi, en son article 42, abroge l'article 259bis-9, § 2, du Code judiciaire, qui dispose comme suit :

"La commission de nomination réunie prépare les directives et les programmes pour la formation continue des magistrats et le stage judiciaire.

Le service compétent du ministère de la Justice assure, en collaboration avec la commission de nomination réunie, l'exécution des programmes et le soutien logistique, selon les modalités déterminées par le Roi. A cette fin, le Roi peut désigner des magistrats du siège ou du ministère public. Il détermine les modalités et la durée de la désignation."

L'avant-projet de loi modifie aussi, en son article 43, l'article 259*bis*-9, § 3, qui dispose comme suit :

"Après approbation par l'assemblée générale, les programmes d'examens visés au § 1^{er}, ainsi que les directives et les programmes visés au § 2 sont ratifiés par le Ministre de la Justice et publiés au Moniteur belge.",

en supprimant les mots "ainsi que les directives et les programmes visés au § 2".

L'approbation par l'assemblée générale du Conseil supérieur disparaît donc, ainsi que la ratification ministérielle ⁽¹⁾.

Ceci explique que dans son avis du 21 avril 2006, l'inspecteur des finances s'est exprimé en ces termes :

"L'article 151, § 2, 4,^o de la Constitution indique que le CSJ exerce ses compétences en matière de formation des juges et des officiers du ministère public. Jusqu'à présent, cette compétence a été mise en oeuvre avec l'assistance du SPF Justice qui a un rôle d'exécution et de logistique en la matière.

La création de l'Institut ne va-t-elle pas à l'encontre de cette disposition constitutionnelle ?

L'Administration qui a prévu l'objection indique, d'une part, que cette compétence du CSJ n'a pas été considérée comme «exclusive» et, d'autre part, que l'influence du CSJ sur le nouvel Institut est garantie de plusieurs manières (directives du CSJ, participation au Conseil de surveillance de deux présidents de commissions du CSJ, présentation par le CSJ des 4 magistrats membres du Conseil de surveillance et des 3 directeurs ...).

Il reste que le rôle du CSJ, en tant que tel, serait néanmoins marginalisé dans ce domaine de compétence et que l'on peut alors se demander à quoi peut bien servir la mention explicite d'une compétence dans la Constitution."

Le Ministre de la Fonction publique, dans un courrier adressé le 14 juillet 2006 à la Ministre de la Justice, reprend l'interrogation de l'inspecteur des finances.

⁽¹⁾ À la connaissance du fonctionnaire délégué, il n'en existe qu'un seul exemple, à savoir l'arrêté ministériel du 1^{er} février 2001 portant ratification des programmes et directives pour la formation permanente des magistrats en 2001 (Moniteur belge du 2 mars 2001).

On peut ajouter aux considérations consacrées dans l'exposé des motifs à ce problème de constitutionnalité que les auteurs de la proposition de révision de la Constitution avaient évoqué, à propos de la compétence du Conseil supérieur de la Justice relative à la formation non seulement, "notamment des avis relatifs à la formation permanente des magistrats", mais aussi la compétence de l'assemblée générale du Conseil supérieur pour "l'approbation (... des) directives pour la formation permanente, telles qu'établies par la CNDR" (à savoir la Commission de nomination et de désignation réunies) ⁽²⁾.

1.2. Il convient de rappeler que l'article 259*bis*-9, §§ 2 et 3 du Code judiciaire a été adopté par le législateur concomitamment à la révision constitutionnelle ayant abouti à l'adoption de l'article 151. Il y a lieu d'en déduire que cette disposition législative correspondait fidèlement au texte et à l'esprit de l'article 151.

L'article 7 de l'avant-projet s'écarte sensiblement des dispositions prérappelées. En effet, alors que dans l'article 259*bis*-9, le Conseil supérieur de la Justice, non seulement, préparait les directives et les programmes pour la formation continue des magistrats et le stage judiciaire, mais aussi et surtout approuvait les directives et programmes de formation, sous la seule réserve de la ratification par le Ministre de la Justice, le texte en projet confie au seul Institut le soin d'établir les programmes en matière de formation des magistrats et des stagiaires judiciaires, et le Conseil supérieur de la Justice se voit privé de son pouvoir d'approbation des programmes.

⁽²⁾ Chambre des Représentants, 1675/1-97/98, Proposition de révision de l'article 151 de la Constitution, Développements, pp. 10-11.

En vue de mettre la disposition en projet en conformité avec le texte et l'esprit de l'article 151, § 3, alinéa 1^{er}, 4°, de la Constitution, il conviendrait de restituer au Conseil supérieur de la Justice le pouvoir d'approuver les directives et les programmes ⁽³⁾, ceci uniquement en ce qui concerne les magistrats et les stagiaires judiciaires.

Par ailleurs, à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, les mots "répondent aux directives" "kaderen in de richtlijnen" manquent de précision, il serait plus clair d'écrire "sont conformes aux directives" "zijn in overeenstemming met de richtlijnen"

2. En vertu de l'article 14 de l'avant-projet, les membres de la direction de l'Institut sont nommés par le Roi, par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, sur la proposition du Ministre de la Justice et sur avis du Conseil supérieur de la Justice, pour un terme renouvelable de six ans. Ceux-ci peuvent (article 20) ou doivent (article 18) être des magistrats de l'Ordre judiciaire. L'article 21 détermine les traitements auxquels ils ont droit.

⁽³⁾ Dans l'avis 39.965/2, donné le 22 mars 2006 sur un avant-projet de loi "modifiant diverses dispositions du Code judiciaire relatives à l'accès à la magistrature", le Conseil d'État a observé "Dans son avis n° 4 adopté le 27 novembre 1993, le Conseil consultatif des juges européens a estimé que ce n'est point au ministre de la Justice ni à une autre autorité, mais au pouvoir judiciaire lui-même - ou à un organe indépendant du type «Conseil supérieur de la Magistrature» - que doit revenir l'organisation et le contrôle de la formation dispensée aux magistrats et que le personnel de direction et les formateurs devraient être nommés par le pouvoir judiciaire ou par l'organe indépendant chargé de la formation" (J.-Fr. van Drooghenbroeck, "Le Conseil supérieur de la Justice et la formation des magistrats : de la sous-commission à l'Institut", in *Le Conseil supérieur de la Justice, une évaluation après quatre ans*, Bruges, Die keure - La charte, 2005, n° 14, pp. 86 et 87). La corrélation entre la formation et la sélection des magistrats, d'une part, et leur indépendance, d'autre part, a été soulignée par la doctrine (J.-Fr. van Drooghenbroeck, op. cit., n° 5, pp. 81 et s. et n° 39, p. 109; C. Parmentier, "La formation des magistrats en Belgique", in *Mélanges offerts à Pierre Van Ommeslaghe*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 1003) pour qui l'indépendance de la Justice exige que tout ce qui relève de la formation des magistrats soit placé sous la direction et le contrôle d'un organe au sein duquel les magistrats joueront un rôle prépondérant (C. Parmentier, op. cit., p. 1019) (Doc. parl., Chambre, DOC. 51 2624/001, pp. 41-42).

Dès lors que l'avant-projet permet au Roi de nommer un magistrat du siège à une fonction salariée, alors que l'article 155 de la Constitution a pour but d'éviter que le pouvoir exécutif ne s'attache la fidélité du juge par l'espoir d'une récompense, l'avant-projet de loi ne respecte pas le texte constitutionnel ⁽⁴⁾.

Il en serait autrement si les magistrats du siège n'étaient pas nommés par le pouvoir exécutif mais, par exemple, par le Conseil supérieur.

3. L'article 34 de l'avant-projet de loi prévoit un plan quinquennal d'augmentation des ressources budgétaires de l'Institut, fournies par des crédits inscrits au budget administratif du Service public fédéral Justice.

Le législateur ne saurait engager juridiquement l'avenir en cette matière, sans méconnaître le principe de l'annalité budgétaire inscrit à l'article 174, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

Cette programmation pluriannuelle des ressources n'a donc sa place que dans l'exposé des motifs.

4. L'article 41 de l'avant-projet de loi tend à répondre, selon l'exposé des motifs, aux remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis 39.965/2 précité, quant à la composition des commissions d'évaluation du stage judiciaire (en raison du nombre insuffisant de magistrats qui en faisait partie, de sorte que l'indépendance du pouvoir judiciaire n'était pas garantie).

Le projet actuel corrige ce rapport numérique mais il prévoit la désignation, par le Roi, des magistrats qui seront membres des commissions, parmi les candidats ayant répondu à un appel aux candidats publié au Moniteur belge, sur présentation du Conseil supérieur de la Justice, alors que l'avant-projet de loi soumis au Conseil d'État prévoyait une désignation par l'assemblée générale du Conseil supérieur de la Justice.

⁽⁴⁾ Avis 40.040/2, donné le 10 avril 2006 sur un avant-projet de loi "instaurant la commission de modernisation de l'Ordre judiciaire et le Conseil général des partenaires", Doc. parl., Sénat, 3-1720/1, 2005-2006, p. 40.

De ce point de vue, l'avant-projet présentement examiné est donc en retrait par rapport au texte originel et n'est pas de nature à répondre aux réserves de l'avis précité ⁽⁵⁾.

Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a fait savoir ce qui suit :

"U verzocht ons waarom de vaste en plaatsvervangende leden magistraten van de commissies voor de evaluatie van de stage werden aangewezen door de Koning uit de kandidaten die gevolg hebben gegeven aan een oproep tot de kandidaten bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, op voordracht van de Hoge Raad voor de Justitie. (art. 41). Wij hebben de toenmalige tekst overgenomen van het wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de toegang tot de magistratuur, dat momenteel wordt behandeld voor de Kamer van volksvertegenwoordigers (DOC 51 2624/001). De tekst van dit ontwerp (art. 9, §5) is ondertussen reeds aangepast zoals door u gesuggereerd.

«Met uitzondering van de directeur-generaal van het directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie en zijn vertegenwoordiger, worden de vaste en plaatsvervangende leden van de commissies voor de evaluatie van de stage aangewezen door de algemene vergadering van de Hoge Raad voor de Justitie onder de kandidaten die hebben gereageerd op de oproep tot de kandidaten bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.»

Het lijkt ons dan ook aangewezen om de tekst van het ontwerp dat u onderzoekt in die zin aan te passen."

Observations particulières

Dispositif

Article 4

À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire "l'article 58bis, 2°" au lieu de "l'article 58, 2°".

⁽⁵⁾ La disposition nouvelle laisse en outre trop de questions en suspens : le Conseil supérieur présente-t-il un candidat unique pour chaque place à pourvoir ou établit-il une liste de tous les candidats jugés aptes et en compare-t-il les mérites ?

Articles 9 et 12

Ces dispositions énumèrent, de manière limitative semble-t-il, les attributions du Conseil d'administration d'une part et de la direction d'autre part. La question se pose de savoir lequel de ces organes dispose de la compétence résiduelle. Il conviendrait que le législateur se prononce à cet égard.

Article 12

Au 6°, b), sans doute est-ce à la suite d'une omission que la Communauté germanophone n'est pas mentionnée.

Article 16

Cette disposition ne prévoit rien en ce qui concerne les magistrats de l'ordre judiciaire qui sont bilingues légaux. Sans doute serait-il opportun de prévoir une dispense en ce qui les concerne.

Article 19

L'alinéa 2 anticipe sur l'avenir dans la mesure où il fait état d'un niveau A inexistant à l'heure actuelle.

Article 22

Au paragraphe 3, alinéa 6, in fine, il y a lieu de remplacer les mots "très bien" par les mots "très bon".

Article 23

La référence faite à l'article 22, premier et deuxième alinéas, est erronée.

Article 25

À l'alinéa 2, il existe une discordance entre les textes français et néerlandais; sans doute le texte néerlandais correspond-t-il à la pensée de l'auteur de l'avant-projet.

La section de législation se demande s'il ne serait pas souhaitable que ce rapport et l'avis donné à son sujet soient également transmis au Conseil d'administration.

Article 26

En vertu de l'alinéa 1^{er}, 5°, le comité scientifique de l'Institut de formation judiciaire est composé notamment de

"quatre membres de la Communauté académique, dont deux présentés par le Vlaamse interuniversitaire Raad et deux par le Conseil Interuniversitaire de [l]a Communauté française de Belgique".

Le texte examiné suggère ainsi d'inclure un représentant d'organismes créés par les communautés dans un organe dont les attributions relèvent de la sphère des compétences de l'autorité fédérale.

L'autonomie des communautés implique que l'absence de désignation ou de présentation par ces organismes communautaires des membres concernés ne peut avoir de répercussion sur la régularité de la composition du comité scientifique et sur la validité des avis, des recommandations et des rapports émis par celui-ci ⁽⁶⁾. Le législateur fédéral ne peut en effet imposer à des organismes communautaires de présenter des membres du comité scientifique. En outre, les représentants des organismes communautaires ne peuvent se voir attribuer de voix délibérative.

Si le législateur fédéral souhaite que la représentation des organismes communautaires concernés au comité scientifique ne soit pas purement facultative, l'article 92^{ter} de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 doit en principe être appliqué. Il en résulte que la désignation des représentants concernés doit faire l'objet d'un arrêté royal, adopté après délibération en Conseil des ministres, après l'accord des Gouvernements compétents. Le cas échéant, un accord de coopération pourrait également être conclu avec les communautés à cet effet.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 41, alinéa 4, de l'avant-projet, qui concerne la nomination, sur la présentation par le Conseil Interuniversitaire de la Communauté française et le Vlaamse Interuniversitaire Raad, des experts en enseignement, en pédagogie ou en psychologie appelés à faire partie des commissions d'évaluation du stage judiciaire.

Article 31

Les termes "dans une proportion restreinte et acceptable" manquent de toute précision. La disposition sera revue.

⁽⁶⁾ Voir notamment l'avis 34.339/AV, donné le 29 avril 2003 sur un avant-projet de décret "relatif à la politique de santé préventive" (Doc. parl., Parl. fl., 2002-2003, n° 1709/1), l'avis 38.161/AV du 24 mars 2005 rendu en assemblée générale sur une proposition de loi "modifiant la loi du 16 juillet 1973, en vue de scinder la Commission nationale permanente du Pacte culturel" (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n° 1572/2) et l'avis 39.847/VR et 39.848/VR du 8 février 2006 rendu en chambres réunies sur une proposition de loi "portant création d'un Conseil consultatif fédéral des seniors" et une proposition de loi "instituant un Comité consultatif fédéral pour le secteur des seniors" (Doc. parl., Sénat, 2004-2005, n° 1027/3).

Chapitre IV. Financement

L'intitulé est incomplet. Il serait plus exact d'écrire "Financement et contrôle".

Articles 37 et 39

Ces dispositions appellent les observations suivantes.

1. L'article 37 spécifie en son alinéa 1^{er} (et non son paragraphe 1^{er} comme indiqué par erreur) que le contrôle est un contrôle financier.

Même si l'exposé des motifs précise que l'article 38 vise les modalités selon lesquelles ce contrôle financier s'exerce, les termes mêmes de l'article 38, § 2, alinéa 1^{er}, pourraient prêter à discussion quant à l'objet de ce contrôle. Pour lever cette ambiguïté, il serait préférable de fusionner les articles 37 et 38 de l'avant-projet.

2. L'économie générale de l'article 38 montre que seules sont soumises au contrôle financier des Ministres de la Justice et du Budget les décisions du Conseil d'administration, ce qui ne correspond pas à l'intention de l'auteur de l'avant-projet telle qu'elle est exprimée dans le commentaire des articles 37 et 38 de l'avant-projet où sont également visées les décisions de la direction. Ceci se comprend. Ce contrôle ne peut en effet remplir pleinement sa fonction que s'il porte également sur les décisions de la direction puisque celle-ci détient l'ensemble des pouvoirs en matière financière ainsi que le précise l'article 12 de l'avant-projet.

Article 40

À l'alinéa 2, 1°, dans la version française, il y a lieu de remplacer les mots "l'agencement" par les mots "le déroulement".

.../...

Observation finale de légistique

Compte tenu de la manière déficiente dont sont rédigées plusieurs des phrases liminaires des articles 44 et 45 de l'avant-projet, la section de législation du Conseil d'État n'a pas pu examiner ces dispositions. Elles devront dès lors être réécrites dans le respect des règles légistiques.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
	G. KEUTGEN,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.035/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 25 juli 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "inzake de gerechtelijke opleiding en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding", heeft op 21 augustus 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1.1. Bij het voorontwerp van wet wordt een nieuwe instelling van openbaar nut opgericht : het "Instituut voor gerechtelijke opleiding". Dat instituut heeft tot doel een gerechtelijke opleiding te verstrekken aan magistraten, gerechtelijke stagiairs en gerechtelijk personeel (artikel 2).

Die nieuwe instelling van openbaar nut staat onder het toezicht van de Minister van Justitie en de Minister van Begroting (artikelen 37 en 38).

Krachtens artikel 7 zal het Instituut de opleidingsprogramma's opstellen en uitvoeren.

Bijgevolg wordt bij artikel 42 van het voorontwerp van wet artikel 259bis-9, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek opgeheven, dat als volgt luidt :

"De verenigde benoemingscommissie bereidt de richtlijnen en de programma's voor de permanente vorming van magistraten en de gerechtelijke stage voor.

De bevoegde dienst bij het ministerie van Justitie zorgt in samenwerking met de verenigde benoemingscommissie voor de uitvoering van de programma's en de logistieke ondersteuning op de wijze door de Koning bepaald. De Koning kan daartoe leden van de zittende magistratuur of magistraten van het openbaar ministerie aanstellen. Hij bepaalt de nadere regels en de duur van de aanwijzing."

.../...

Voorts wordt bij artikel 43 van het voorontwerp van wet artikel 259bis-9, § 3, gewijzigd, dat als volgt luidt :

"De examenprogramma's bedoeld in § 1 en de richtlijnen en programma's bedoeld in § 2 worden na goedkeuring door de algemene vergadering bekrachtigd door de Minister van Justitie en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.",

doordat daarin de woorden "en de richtlijnen en programma's bedoeld in § 2" worden geschrapt.

De goedkeuring door de algemene vergadering van de Hoge Raad en de ministeriële bekrachtiging vallen dus weg ⁽¹⁾.

Dat verklaart waarom de inspecteur van financiën in zijn advies van 21 april 2006 het volgende heeft opgemerkt :

"L'article 151, § 2, 4°, de la Constitution indique que le CSJ exerce ses compétences en matière de formation des juges et des officiers du ministère public. Jusqu'à présent, cette compétence a été mise en oeuvre avec l'assistance du SPF Justice qui a un rôle d'exécution et de logistique en la matière.

La création de l'Institut ne va-t-elle pas à l'encontre de cette disposition constitutionnelle ?

L'Administration qui a prévu l'objection indique, d'une part, que cette compétence du CSJ n'a pas été considérée comme «exclusive» et, d'autre part, que l'influence du CSJ sur le nouvel Institut est garantie de plusieurs manières (directives du CSJ, participation au conseil de surveillance de deux présidents de commissions du CSJ, présentation par le CSJ des 4 magistrats membres du Conseil de surveillance et des 3 directeurs ...).

Il reste que le rôle du CSJ, en tant que tel, serait néanmoins marginalisé dans ce domaine de compétence et que l'on peut alors se demander à quoi peut bien servir la mention explicite d'une compétence dans la Constitution."

De Minister van Ambtenarenzaken stelt dezelfde vraag als de inspecteur van financiën in een brief van 14 juli 2006 aan de Minister van Justitie.

⁽¹⁾ Voor zover de gemachtigde ambtenaar bekend is, bestaat er maar één voorbeeld, namelijk het ministerieel besluit van 1 februari 2001 houdende de bekrachtiging van de programma's en richtlijnen voor de permanente vorming van magistraten voor 2001 (Belgisch Staatsblad van 2 maart 2001).

Aan de uiteenzetting die in de memorie van toelichting aan dat grondwettigheidsprobleem wordt gewijd, kan worden toegevoegd dat de indieners van het voorstel tot herziening van de Grondwet, in verband met de bevoegdheid van de Hoge Raad voor de Justitie op het stuk van de opleiding, niet alleen hadden verwezen naar "het adviseren betreffende de permanente vorming van magistraten", maar ook naar het feit dat de algemene vergadering van de Hoge Raad bevoegd is voor "de goedkeuring (...) (van) de richtlijnen voor de permanente vorming, zoals opgesteld door de VBAC" (namelijk de Verenigde benoemings- en aanwijzingscommissie) ⁽²⁾.

1.2. Er behoort op te worden gewezen dat artikel 259*bis*-9, §§ 2 en 3, van het Gerechtelijk Wetboek door de wetgever goedgekeurd is in samenhang met de grondwets hervorming die heeft geleid tot de aanneming van artikel 151. Daaruit moet worden afgeleid dat die wetsbepaling naar de letter en de geest nauwkeurig overeenstemde met artikel 151.

Artikel 7 van het voorontwerp wijkt sterk af van de voornoemde bepalingen. Immers : terwijl de Hoge Raad voor de Justitie in artikel 259*bis*-9 de richtlijnen en de programma's voor de permanente vorming van magistraten en voor de gerechtelijke stage niet alleen voorbereidde, maar ook - en vooral - de richtlijnen en programma's voor de vorming goedkeurde, onder slechts één beding, namelijk dat ze door de Minister van Justitie moesten worden bekrachtigd, wordt in de ontworpen tekst de taak om de programma's voor de opleiding van magistraten en gerechtelijke stagiairs op te stellen, uitsluitend opgedragen aan het Instituut en is de Hoge Raad voor de Justitie niet langer bevoegd om de programma's goed te keuren.

⁽²⁾ Kamer van volksvertegenwoordigers, 1675/1-97/98, Voorstel tot herziening van artikel 151 van de Grondwet, Toelichting, blz. 10-11.

Teneinde ervoor te zorgen dat de ontworpen bepaling naar de letter en de geest overeenstemt met artikel 151, § 3, eerste lid, 4°, van de Grondwet, moet de Hoge Raad voor de Justitie de bevoegdheid terugkrijgen om de richtlijnen en de programma's goed te keuren ⁽³⁾, en dit alleen wat magistraten en gerechtelijke stagiairs betreft.

Voorts zijn de woorden "kaderen in de richtlijnen" "répondent aux directives" in artikel 7, § 1, tweede lid, niet nauwkeurig genoeg. Het zou duidelijker zijn te schrijven : "zijn in overeenstemming met de richtlijnen" "sont conformes aux directives".

2. Krachtens artikel 14 van het voorontwerp worden de directieleden benoemd door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op de voordracht van de Minister van Justitie en op advies van de Hoge Raad voor de Justitie, voor een verlengbare termijn van zes jaar. De directieleden kunnen (artikel 20) of moeten (artikel 18) magistraten van de rechterlijke orde zijn. Artikel 21 bepaalt de wedde waarop ze recht hebben.

⁽³⁾ In advies 39.965/2 van 22 maart 2006 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de toegang tot de magistratuur" heeft de Raad van State opgemerkt dat de "«Conseil consultatif des juges européens» in zijn advies nr. 4 dat die raad op 27 november 1993 heeft aangenomen, (heeft) gesteld dat de organisatie van en de controle over de opleiding die aan magistraten wordt verstrekt niet aan de Minister van Justitie, noch aan een andere instantie, maar aan de rechterlijke macht zelf - of aan een onafhankelijk orgaan zoals een "Hoge Raad voor de Magistratuur" - moet toekomen en dat het leidinggevend personeel en de opleiders zouden moeten worden benoemd door de rechterlijke macht of door het onafhankelijk orgaan dat met de opleiding is belast" (J.-Fr. van Drooghenbroeck, "Le Conseil supérieur de la Justice et la formation des magistrats : de la sous-commission à l'Institut", in De Hoge raad voor de Justitie na vier jaar gewogen, Brugge, Die keure - La charte, nr. 14, blz. 86 en 87). Het verband tussen de opleiding en de selectie van magistraten, enerzijds, en hun onafhankelijkheid, anderzijds, is onderlijnd door de rechtsleer (J.-Fr. van Drooghenbroeck, op. cit., nr. 5, blz. 81 e.v., en nr. 39, blz. 109; C. Parmentier, "La formation des magistrats en Belgique", in Mélanges offerts à Pierre Van Ommeslaghe, Brussel, Bruylant, 2000, blz. 1003), die stelt dat de onafhankelijkheid van Justitie vereist dat alles wat onder de opleiding van magistraten valt, geplaatst wordt onder de leiding en de controle van een orgaan waarbinnen magistraten een doorslaggevende rol spelen (C. Parmentier, op. cit., blz. 1019) (Gedr. St., Kamer, DOC 51 2624/001, blz. 41-42).

Aangezien het voorontwerp de Koning de mogelijkheid biedt om een zittend magistraat in een bezoldigd ambt te benoemen, terwijl artikel 155 van de Grondwet tot doel heeft te voorkomen dat de uitvoerende macht zich verzekert van de loyaliteit van de rechter door hem een beloning in uitzicht te stellen, is het voorontwerp van wet in strijd met de tekst van de Grondwet ⁽⁴⁾.

Dat zou niet zo zijn als de zittende magistraten benoemd werden door, bijvoorbeeld, de Hoge Raad in plaats van door de uitvoerende macht.

3. Artikel 34 van het voorontwerp van wet voorziet in een vijfjarenplan voor de verhoging van de begrotingsmiddelen van het Instituut via kredieten die zijn ingeschreven op de administratieve begroting van de Federale Overheidsdienst Justitie.

De wetgever kan in dezen geen voor de toekomst bindende regels geven zonder het beginsel van de eenjarigheid van de begroting vervat in artikel 174, eerste lid, van de Grondwet te schenden.

Die meerjarenplanning voor de begrotingsmiddelen hoort dus alleen thuis in de memorie van toelichting.

4. Met artikel 41 van het voorontwerp van wet wil men volgens de memorie van toelichting tegemoet komen aan de opmerkingen die de Raad van State in zijn voormelde advies 39.965/2 had gemaakt over de samenstelling van de commissies voor de evaluatie van de gerechtelijke stage (wegens het ontoereikend aantal magistraten die daarin zitting hadden, zodat de onafhankelijkheid van de gerechtelijke macht niet gewaarborgd was).

⁽⁴⁾ Advies 40.040/2 van 10 april 2006 over een voorontwerp van wet "tot instelling van de Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke Orde en de algemene Raad van de partners", Gedr. St., Senaat, 3-1720/1, 2005-2006, blz. 40.

In het huidige ontwerp wordt die numerieke verhouding rechtgezet, maar wordt bepaald dat de magistraten die lid zullen zijn van de commissies zullen worden aangewezen door de Koning uit de kandidaten die gevolg hebben gegeven aan een oproep tot de gegadigden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, op voordracht van de Hoge Raad voor de Justitie, terwijl het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van wet voorzag in een aanstelling door de algemene vergadering van de Hoge Raad voor de Justitie.

Uit dat oogpunt blijft het voorliggende voorontwerp dus achter bij dan de oorspronkelijke tekst en kan het niet tegemoet komen aan de bedenkingen die in het voormelde advies zijn gemaakt ⁽⁵⁾.

Op een vraag daaromtrent heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende meegedeeld :

"U verzocht ons waarom de vaste en plaatsvervangende leden magistraten van de commissies voor de evaluatie van de stage werden aangewezen door de Koning uit de kandidaten die gevolg hebben gegeven aan een oproep tot de kandidaten bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, op voordracht van de Hoge Raad voor de Justitie. (art. 41). Wij hebben de toenmalige tekst overgenomen van het wetsontwerp tot wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de toegang tot de magistratuur, dat momenteel wordt behandeld voor de Kamer van volksvertegenwoordigers (DOC 51 2624/001). De tekst van dit ontwerp (art. 9, § 5) is ondertussen reeds aangepast zoals door u gesuggereerd.

«Met uitzondering van de directeur-generaal van het directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie en zijn vertegenwoordiger, worden de vaste en plaatsvervangende leden van de commissies voor de evaluatie van de stage aangewezen door de algemene vergadering van de Hoge Raad voor de Justitie onder de kandidaten die hebben gereageerd op de oproep tot de kandidaten bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.»

Het lijkt ons dan ook aangewezen om de tekst van het ontwerp dat u onderzoekt in die zin aan te passen."

⁽⁵⁾ De nieuwe bepaling laat bovendien te veel vragen onbeantwoord : stelt de Hoge Raad één kandidaat per vacante plaats voor of stelt hij een lijst op van alle, geschikt geachte kandidaten en vergelijkt hij hun verdiensten?

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 4

In het tweede lid schrijve men "artikel 58*bis*, 2°" in plaats van "artikel 58, 2°".

Artikelen 9 en 12

Die bepalingen bevatten een - blijkbaar limitatieve - opsomming van de bevoegdheden van de raad van bestuur enerzijds en de directie anderzijds. De vraag rijst welk van de beide organen over de restbevoegdheid beschikt. De wetgever zou zich daaromtrent moeten uitspreken.

Artikel 12

In onderdeel 6°, b), heeft men wellicht vergeten de Duitstalige Gemeenschap te vermelden.

Artikel 16

In deze bepaling wordt niets gezegd over de wettelijk tweetalige magistraten van de rechterlijke orde. Het zou wellicht wenselijk zijn in een vrijstelling voor hen te voorzien.

Artikel 19

In het tweede lid wordt vooruitgelopen op de toekomst, aangezien daarin gewag wordt gemaakt van een niveau A, dat nog niet bestaat.

.../...

Artikel 22

In de Franse versie van paragraaf 3, zesde lid, schrijve men aan het eind "très bon" in plaats van "très bien".

Artikel 23

De verwijzing naar "artikel 22, eerste en tweede lid," is een vergissing.

Artikel 25

De Nederlandse en de Franse tekst van het tweede lid stemmen niet overeen. De Nederlandse tekst beantwoordt wellicht aan de bedoeling van de steller van het voorontwerp.

De afdeling wetgeving vraagt zich af of het niet wenselijk zou zijn dat dit verslag en het advies daaromtrent ook worden meegedeeld aan de raad van bestuur.

Artikel 26

Krachtens het eerste lid, 5°, bestaat het wetenschappelijk comité van het Instituut voor gerechtelijke opleiding onder meer uit :

"vier leden van de academische gemeenschap, waaronder twee voorgedragen door de Vlaamse Interuniversitaire Raad en twee door de Conseil Interuniversitaire de la Communauté française de Belgique".

In dat lid wordt aldus voorgesteld om een vertegenwoordiger van instellingen die opgericht zijn door de gemeenschappen op te nemen in een orgaan waarvan de taken binnen de bevoegdheidssfeer van de federale overheid vallen.

De autonomie van de gemeenschappen houdt in dat de omstandigheid dat die gemeenschapsinstellingen de betrokken leden niet aanwijzen of voordragen, geen gevolgen kan hebben voor de regelmatigheid van de samenstelling van het wetenschappelijk comité of voor de geldigheid van de adviezen, aanbevelingen en verslagen van dat comité ⁽⁶⁾. De federale wetgever kan gemeenschapsinstellingen immers niet verplichten om leden voor het wetenschappelijk comité voor te dragen. Bovendien mogen de vertegenwoordigers van de gemeenschapsinstellingen niet stemgerechtigd zijn.

Als de federale wetgever verlangt dat de vertegenwoordiging van de betrokken gemeenschapsinstellingen in het wetenschappelijk comité niet louter facultatief is, moet in principe artikel 92^{ter} van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 worden toegepast. Daaruit volgt dat de betrokken vertegenwoordigers moeten worden aangewezen bij een koninklijk besluit dat is aangenomen na overleg in de Ministerraad, na instemming van de bevoegde regeringen. In voorkomend geval zou daartoe ook een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen kunnen worden gesloten.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor artikel 41, vierde lid, van het voorontwerp, dat betrekking heeft op de benoeming, op de voordracht van de Vlaamse Interuniversitaire Raad en de Conseil Interuniversitaire de la Communauté française, van de deskundigen inzake onderwijs, pedagogie of psychologie die deel moeten uitmaken van de commissies voor de evaluatie van de gerechtelijke stage.

⁽⁶⁾ Zie, inzonderheid, advies 34.339/AV van 29 april 2003 over een voorontwerp van decreet "betreffende het preventieve gezondheidsbeleid" (Gedr. St., Vlaams Parl., 2002-2003, nr. 1709/1), advies 38.161/AV van 24 maart 2005 dat de algemene vergadering heeft verstrekt over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 16 juli 1973 met het oog op de splitsing van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie" (Gedr. St., Kamer, 2004-2005, nr. 1572/2) en de adviezen 39.847/VR en 39.848/VR van 8 februari 2006 die de verenigde kamers hebben verstrekt over een voorstel van wet "tot oprichting van een Federale Adviesraad voor Senioren" en een voorstel van wet "tot oprichting van een Federale Adviesraad voor de sector van de senioren" (Gedr. St., Senaat, 2004-2005, nr. 1027/3).

Artikel 31

De woorden "in beperkte en behoorlijk verantwoorde mate" zijn onnauwkeurig. De bepaling moet worden herzien.

Hoofdstuk IV. Financiering

Het opschrift is onvolledig. Het zou juister zijn "Financiering en controle" te schrijven.

Artikelen 37 en 39

Bij die bepalingen moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt.

1. In artikel 37, eerste lid (en niet paragraaf 1, zoals per vergissing wordt aangegeven), staat dat het om een financiële controle gaat.

In de memorie van toelichting wordt weliswaar aangegeven dat artikel 38 betrekking heeft op de wijze van uitoefening van die financiële controle, maar de bewoordingen zelf van artikel 38, § 2, eerste lid, zouden tot betwisting over het voorwerp van die controle kunnen leiden. Om die dubbelzinnigheid op te heffen, zou het beter zijn dat de artikelen 37 en 38 van het voorontwerp worden samengevoegd.

2. Uit de algemene opzet van artikel 38 blijkt dat de financiële controle door de Minister van Justitie en de Minister van Begroting alleen geldt voor beslissingen van de raad van bestuur, wat niet overeenstemt met de bedoeling van de steller van het voorontwerp, zoals die is uiteengezet in de bespreking van de artikelen 37 en 38 van het voorontwerp, waar ook sprake is van de beslissingen van de directie. Dat is begrijpelijk. Die controle kan immers slechts ten volle functioneren als ze ook geldt voor beslissingen van de directie, aangezien de directie alle financiële bevoegdheden bezit, zoals in artikel 12 van het voorontwerp wordt verduidelijkt.

Artikel 40

In de Franse versie van het tweede lid, 1°, schrijve men "le déroulement" in plaats van "l'agencement".

Slotopmerking van wetgevingstechnische aard

Gelet op de gebrekkige manier waarop verschillende inleidende zinnen van de artikelen 44 en 45 van het voorontwerp zijn gesteld, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State die bepalingen niet kunnen onderzoeken. Ze moeten worden herschreven met inachtneming van de wetgevingstechnische regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LEWALLE,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
	G. KEUTGEN,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN