

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

7 juillet 2006

**PROJET DE LOI**

**instaurant la Commission de Modernisation  
de l'Ordre judiciaire et le Conseil général  
des partenaires de l'Ordre judiciaire**

AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR  
DE LA JUSTICE

---

Document précédent :

Doc 51 **2595/ (2005/2006)** :

001 : Projet transmis par le Sénat.

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 juli 2006

**WETSONTWERP**

**tot instelling van de Commissie voor  
de Modernisering van de Rechterlijke Orde  
en de Algemene Raad van de partners  
van de Rechterlijke Orde**

ADVIES VAN DE HOGE RAAD  
VOOR DE JUSTITIE

---

Voorgaand document :

Doc 51 **2595/ (2005/2006)** :

001 : Ontwerp overgezonden door de Senaat.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&amp;V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

*Abréviations dans la numérotation des publications :*

<i>DOC 51 0000/000 :</i>	<i>Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Compte Rendu Analytique (couverture bleue)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Séance plénière</i>
<i>COM :</i>	<i>Réunion de commission</i>
<i>MOT :</i>	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

*Afkortingen bij de nummering van de publicaties :*

<i>DOC 51 0000/000 :</i>	<i>Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Beknopt Verslag (blauwe kaft)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Plenum</i>
<i>COM :</i>	<i>Commissievergadering</i>
<i>MOT :</i>	<i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

*Publications officielles éditées par la Chambre des représentants*

*Commandes :*  
*Place de la Nation 2*  
*1008 Bruxelles*  
*Tél. : 02/ 549 81 60*  
*Fax : 02/549 82 74*  
*www.laChambre.be*

*Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers*

*Bestellingen :*  
*Natieplein 2*  
*1008 Brussel*  
*Tel. : 02/ 549 81 60*  
*Fax : 02/549 82 74*  
*www.deKamer.be*  
*e-mail : publicaties@deKamer.be*

## SECTION I: INTRODUCTION

Cet avis découle des remarques qui ont déjà été formulées par le Conseil supérieur (voir annexe) sur le projet de loi instaurant la Commission de Modernisation de l'Ordre judiciaire et le Conseil général des partenaires de l'Ordre judiciaire. Il porte particulièrement sur la «Note fondatrice du Plan Thémis», reprise comme annexe à ce projet de loi.

A cet égard, le CSJ se réfère également aux autres avis <sup>1</sup> qu'il a déjà rendus au sujet du Plan Thémis.

## SECTION II: DEVELOPPEMENTS

### 1. Une structure de gestion simple et des responsabilités claires

Le CSJ s'est toujours principalement attaché à ce que les structures de gestion soient les plus simples possible et élaborées de telle manière qu'elles fixent clairement les responsabilités.

La note fondatrice conforte d'un côté les chefs de corps «dans leurs nouvelles responsabilités de gestion», mais, d'un autre côté, on crée toute une série de structures de gestion supplémentaires.

Prenons, par exemple, les chefs de corps du siège au niveau de la première instance.

Ils se retrouvent face à:

Par arrondissement un collègue qui prendra les décisions stratégiques.

Dans ce collègue, siégera un chef des greffes responsable des ressources humaines (gestion du personnel de toutes les juridictions et de tous les arrondissements), toutefois placé sous l'autorité du président du comité de direction.

Les greffiers en chef restent compétents pour la gestion des moyens, la surveillance des membres du greffe et le contrôle de la bonne exécution des tâches imposées aux greffiers.

Le collègue choisit un comité de direction (président, directeur bureau de gestion, chef des greffes) chargé de la gestion quotidienne.

<sup>1</sup> - L'avis sur l'utilisation des moyens financiers disponibles en matière de fonctionnement de l'organisation judiciaire et la proposition d'installation d'un groupe de travail en vue du développement du projet «Autonomie de Gestion pour l'organisation judiciaire» (24.03.04);  
- L'avis sur les frais de justice en matière répressive (24.03.04);  
- L'avis sur la note d'orientation pour la réforme de l'organisation judiciaire, le «plan Thémis» (28.11.05).

## AFDELING I: INLEIDING

Dit advies vloeit voort uit de opmerkingen die door de Hoge Raad reeds werden gemaakt (zie bijlage) over het wetsontwerp tot instelling van de Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke Orde en de Algemene Raad van de partners van de Rechterlijke Orde. Het heeft specifiek betrekking op de «Oprichtingsnota van het Themisplan», die als bijlage bij dit wetsontwerp werd opgenomen.

De HRJ verwijst in dat opzicht tevens naar de andere adviezen <sup>1</sup> die hij rond de thematiek van het Themisplan reeds heeft gegeven.»

## AFDELING II: BESPREKING

### 1. Eenvoudige beheersstructuur en duidelijke verantwoordelijkheden

De hoofdbekommernis van de HRJ is altijd geweest dat de beheersstructuren zo eenvoudig mogelijk zijn en zodanig opgebouwd dat zij de verantwoordelijkheden duidelijk vaststellen.

In de oprichtingsnota wordt enerzijds gesteld dat de korpschefs worden bevestigd «in hun nieuwe beheersverantwoordelijkheden», maar anderzijds worden er een pak bijkomende beheersstructuren gecreëerd.

Nemen we bij voorbeeld de korpschefs van de zetel op het niveau van de eerste aanleg.

Deze krijgen te maken met:

Per arrondissement een college dat de strategische beslissingen zal nemen.

In dat college zal een chef van de griffies zetelen die instaat voor de human resources (beheer van het personeel van alle jurisdicties binnen een arrondissement), maar wel onder het gezag van de voorzitter van het directiecomité.

De hoofdgriffiers blijven bevoegd voor het beheer van de middelen, het toezicht op de leden van de griffie en het waken over de goede uitvoering van de aan de griffiers opgelegde taken.

Het college kiest een directiecomité (voorzitter, directeur beheersbureau, chef van de griffies) dat het dagelijks beheer waarneemt.

<sup>1</sup> - Het advies inzake de aanwending van de beschikbare financiële middelen voor de werking van de rechterlijke organisatie en het voorstel voor de installatie van een werkgroep voor het ontwikkelen van het project «Zelfbeheer rechterlijke organisatie» (24.03.04);  
- Het advies over de gerechtskosten in strafzaken (24.03.04);  
- Het advies over de oriëntatienota voor de hervorming van de gerechtelijke organisatie, het «Themisplan» (28.11.05).

Les présidents de tous les comités de direction des arrondissements d'un ressort forment une conférence consultative, compétente pour tous les aspects de la gestion et de l'administration.

Vient ensuite le comité de direction du ressort entre autres compétent pour l'arbitrage budgétaire des différents arrondissements.

Et enfin le bureau de gestion avec des compétences entre autres en matière de gestion du personnel et d'arbitrage et de gestion des crédits.

L'introduction de ces nouvelles structures de gestion est complexe et il ne semble certainement pas plus simple de déterminer les responsabilités en matière de gestion, bien au contraire.

Pour rappel, le modèle séparé (dual) que le CSJ avait proposé dans son avis conduisait à la mise en place de 12 entités de gestion et lignes budgétaires distinctes: 1 pour la gestion de la Cour de cassation et son parquet, 5 pour le siège (1 par ressort au niveau de l'appel), 5 pour le ministère public (1 par ressort au niveau de l'appel) et 1 pour le parquet fédéral.

Le modèle dual tel que décrit dans la note fondatrice, en revanche, conduit à la création de pas moins de 96<sup>2</sup> entités de gestion distinctes et 59 lignes possibles budgétaires. S'ajoutent encore 10 conférences consultatives.

## 2. La direction des entités de gestion

Le CSJ opte encore toujours pour la solution explicite consistant à placer chaque entité de gestion sous la direction d'un magistrat, seul responsable final de la stratégie et de son exécution.

Ce magistrat est présenté par le CSJ, après avis entre autres des assemblées générales des corps au sein de l'entité de gestion, sur base de ses grandes capacités de gestion.

La note fondatrice ne fait pas état d'un responsable final et n'établit aucune garantie quant aux capacités de gestion des présidents des comités de direction: soit ils sont choisis par les chefs de corps de l'arrondissement soit la présidence du comité de direction est automatiquement établie (à savoir, le premier président de la cour d'appel, le procureur du Roi et le procureur général).

Le CSJ ne préconise pas cette option. Un chef de corps en fonction doit pouvoir avant tout se consacrer à la gestion de

<sup>2</sup> Plus précisément : 27 (collèges d'arrondissement) + 27 (comités de direction d'arrondissement) pour le siège ; 27 (comités de direction) au niveau des arrondissements pour le parquet ; 5 (comités de direction) au niveau des ressorts pour le siège ; 5 (comités de direction) au niveau des ressorts pour le parquet ; 5 bureaux de gestion sous la direction d'un magistrat (directeur général).

De voorzitters van alle directiecomités van de arrondissementen binnen één ressort vormen een consultatieve conferentie, bevoegd voor alle aspecten van het beheer en van de administratie.

Vervolgens is er het directiecomité van het ressort dat onder meer bevoegd is voor de budgettaire arbitrage van de verschillende arrondissementen.

Tenslotte is er het ressortelijk beheersbureau met bevoegdheden onder meer op het vlak van personeelsbeheer en arbitrage en beheer van de kredieten.

Het invoeren van deze talrijke nieuwe beheerstructuren is complex en lijkt het zeker niet gemakkelijker te maken de verantwoordelijkheden inzake beheer duidelijk vast te stellen, wel integendeel.

Ter herinnering, het gescheiden (dual) model dat de HRJ voorstelde in zijn advies leidde tot 12 verschillende beheersentiteiten en budgetlijnen: 1 voor het beheer van het Hof van cassatie en zijn parket, 5 voor de zetel (1 per ressort op het niveau van beroep), 5 voor het openbaar ministerie (1 per ressort op het niveau van beroep) en 1 voor het federaal parket.

Het dual model zoals beschreven in de oprichtingsnota daarentegen leidt tot de oprichting van niet minder dan 96<sup>2</sup> verschillende beheersentiteiten en 59 mogelijke budgetlijnen. Ten slotte zijn er ook nog 10 consultatieve conferenties.

## 2. De leiding van de beheersentiteiten

De HRJ kiest nog steeds voor de duidelijke oplossing om elke beheersentiteit onder de leiding te plaatsen van één magistraat die de enige eindverantwoordelijke is voor het beleid en de uitvoering ervan.

Deze magistraat wordt voorgedragen door de HRJ, na advies van o.a. de algemene vergaderingen van de korpsen binnen de beheersentiteit, op basis van zijn grote managementcapaciteiten.

In de oprichtingsnota is er geen sprake van een eindverantwoordelijke en wat betreft de managementcapaciteiten van de voorzitters van de directiecomités zijn er geen garanties ingebouwd: deze worden ofwel gekozen door de korpschefs van het arrondissement ofwel wordt automatisch bepaald wie het directiecomité voorziet (nl. de eerste voorzitter van het hof van beroep, de procureur des Konings en de procureur-generaal).

De HRJ is hier geen voorstander van. Een korpschef in functie moet zich in de eerste plaats kunnen wijden aan het

<sup>2</sup> Meerbepaald: 27 (arrondissementeel colleges) + 27 (arrondissementeel directiecomités) voor de zetel; 27 (directiecomités) op het niveau van de arrondissementen voor het parket; 5 (directiecomités) op het niveau van de ressorten voor de zetel; 5 (directiecomités) op het niveau van de ressorten voor het parket; 5 beheersbureaus onder leiding van een magistraat (directeur-generaal).

son propre corps. Par ailleurs, s'agissant de l'exercice temporaire d'un mandat, à l'issue de celui-ci le magistrat concerné doit pouvoir exercer à nouveau des fonctions juridictionnelles. Il est donc nécessaire qu'il exerce de telles fonctions durant l'exercice même de son mandat.

### 3. La structure des entités de gestion

Le CSJ opte pour une structure de directorat général présidée par le magistrat (directeur général) et composée de trois directeurs:

- l'un d'entre eux se voit attribuer des compétences en matière de budget et de personnel d'assistance. Il n'est pas magistrat et exerce un mandat temporaire;
- les autres directeurs sont magistrats, un premier relève du niveau de l'appel et un second du niveau de la première instance. Ils ont en charge les questions concernant l'organisation qui relève des magistrats.

Le bureau de gestion, proposé dans la note fondatrice, ne rencontre pas les préoccupations du CSJ. La présence des magistrats au directorat général pour ce qui concerne l'organisation qui relève des magistrats est dictée par le souci du respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire. En effet, les décisions relatives à la mobilité des magistrats doivent être prises, à ce niveau, par des magistrats.

Insistons à nouveau sur l'avantage de la création d'un directorat général: décentralisation des responsabilités et transparence absolue. Les chefs de corps fonctionnent en effet sous ce directorat général et sont responsables chacun à leur niveau de la politique de gestion et de mise en œuvre de celle-ci. Le refus motivé par le directorat général de donner suite à une demande précise d'un chef de corps pourra être clairement identifié.

### 4. Le «chef des greffes»

Le CSJ soutient encore toujours l'option de placer les services de greffe sous l'autorité du chef de corps, comme l'avait initialement annoncé le ministre de la Justice dans sa déclaration gouvernementale.

Le CSJ ne perçoit donc pas l'utilité de la fonction de «chef des greffes».

### 5. Le budget

L'aspect «budget» du plan Thémis connaît encore de nombreuses imprécisions, notamment en ce qui concerne le mode d'affectation des moyens budgétaires aux entités de gestion et l'arbitrage. (Qui arbitre: le comité de direction du ressort, le bureau de gestion ou le ministre de la Justice?)

Par ailleurs, la Justice est un service public dont le budget ne peut être lié à la productivité financière ou à des recettes,

beheer van zijn eigen corps. Bovendien betreft het de tijdelijke uitoefening van een mandaat, waarna de betrokken magistraat opnieuw gerechtelijke functies moet kunnen uitoefenen. Het is bijgevolg nodig dat hij dergelijke functies uitoefent tijdens de uitoefening zelf van zijn mandaat.

### 3. De structuur van de beheersentiteiten

De HRJ opteert voor een structuur waarbij de magistraat (directeur-generaal) aan het hoofd staat van een directoraat-generaal dat verder drie directeurs telt:

- Eén van hen heeft het budget en het ondersteunend personeel onder zijn bevoegdheid. Hij is geen magistraat en oefent een tijdelijk mandaat uit;
- De andere directeurs zijn magistraat, een van het niveau beroep en de andere van het niveau eerste aanleg. Zij nemen het organisatorisch aspect dat betrekking heeft op de magistraten voor hun rekening.

Het beheersbureau, voorgesteld in de oprichtingsnota, beantwoordt niet aan de bezorgdheden van de HRJ. De aanwezigheid van magistraten in het directoraat-generaal, voor wat de organisatie van de magistraten aangaat, is ingegeven vanuit de zorg tot naleving van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De beslissingen betreffende de mobiliteit van de magistraten dienen immers, op dit niveau, genomen door magistraten.

Er dient nogmaals op gewezen dat de oprichting van een directoraat-generaal het voordeel biedt dat de verantwoordelijkheden gedecentraliseerd zijn en dat er volledige transparantie is. Onder het directoraat-generaal functioneren immers de korpschefs die op hun niveau verantwoordelijk zijn voor het beleid en de implementatie ervan. De gemotiveerde weigering door het directoraat-generaal om in te gaan op een welbepaald verzoek van een korpschef zal duidelijk kunnen worden aangewezen.

### 4. De «chef van de griffies»

De HRJ steunt nog steeds de optie om de griffiediensten onder het gezag van de korpschef te brengen, zoals aanvankelijk door de minister werd aangekondigd in haar regeringsverklaring.

De HRJ ziet dus de noodzaak niet in van de functie «chef van de griffies».

### 5. Het budget

Er blijft heel wat onduidelijkheid bestaan omtrent het aspect «budget» in het Themisplan, meerbepaald hoe de toewijzing van de budgettaire middelen aan de beheersentiteiten zal geschieden en de arbitrage (Wie arbitreert: het directiecomité van het ressort, het beheersbureau of de minister van Justitie?).

Bovendien is Justitie een openbare dienst waarvan het budget niet mag worden verbonden aan financiële productiviteit

telles les rentrées constituées par des amendes, les transactions et confiscations, etc. Le CSJ souligne dès lors l'intérêt de centraliser la perception de ces rentrées et de les redistribuer ensuite entre les différentes entités de gestion. Il est malsain d'associer le budget d'une entité de gestion aux rentrées générées par cette même entité. En effet, il y a un risque que la recherche de rentabilité ne l'emporte sur la recherche d'une bonne justice.

## 6. Remarques complémentaires

– Il ne convient pas que dans les comités mis en place, les magistrats soient minoritaires comme c'est le cas dans certains organes de gestion en raison de la présence soit du «chef des greffes» soit du greffier en chef soit du secrétaire en chef.

– Chacune des entités de gestion a son propre mode de décision dépourvu de toute logique:

- Collège d'arrondissement-siège (5 pers.): pas précisé (majorité?)
- Comité de direction d'arrondissement-siège (3 pers.): pas précisé (majorité?)
- Comité de direction du ressort-siège (4 pers.): le président a une voix prépondérante.
- Comité de direction d'arrondissement-ministère public (4 pers.): prise de décision collégiale + en cas de partage des voix arbitrage par le procureur général.
- Comité de direction du ressort-ministère public (3 pers.): pas précisé (majorité?).

– Les intérêts des juridictions de première instance et du degré d'appel ne sont pas nécessairement les mêmes. Le fait que le comité du ressort serait chargé de l'arbitrage des affectations pour la première instance pose dès lors problème, ce comité étant à la fois juge et partie.

– Le directeur «budget et contrôle» a «uniquement» une compétence consultative dans chaque décision comportant un engagement financier. Mais un avis négatif conduit toutefois à un transfert de la compétence décisionnelle vers le comité de direction du ressort (en cas d'avis «inopportun») ou en bout de course au ministre de la Justice (en cas d'avis «illégitime»). Il existe toutefois un risque que la décentralisation soit vidée de son sens.

– La confusion entre la fonction de directeur «budget et contrôle» et celle d'«inspecteur des finances» est malsaine. Soit il se charge de l'arbitrage et de la gestion des crédits, soit du contrôle. Mieux vaut ne pas confondre les deux compétences.

– Le CSJ peut souscrire à l'idée de créer un «service d'assistance aux juridictions», mais à la condition que le service soit réellement décentralisé et fonctionne sous la direction des entités de gestion locales.

of ontvangsten, zoals de inkomsten uit boetes, minnelijke schikkingen, verbeurdverklaringen en dergelijke. De HRJ benadrukt daarom zijn pleidooi om deze inkomsten centraal te innen en daarna te verdelen over de verschillende beheersentiteiten. Het is niet gezond dat het budget van een bepaalde beheersentiteit zou afhangen van de opbrengsten die diezelfde entiteit genereert. Het risico bestaat immers dat het beogen van rentabiliteit dan de bovenhand zou halen op het behoorlijk rechtspreken.

## 6. Bijkomende opmerkingen

– Het is ongepast dat in de op te richten comités de magistraten in de minderheid zijn, zoals het geval is in sommige beheersorganen door de aanwezigheid van de «chef van de griffies», de hoofdgriffier of de hoofdsecretaris.

– In de verschillende beheersentiteiten zijn er verschillende manieren van beslissen voorzien zonder dat wordt aangegeven welke logica hierachter schuilgaat:

- Arrondissementeel college-zetel (5 personen): niet bepaald (meerderheid?)
- Arrondissementeel directiecomité zetel (3 personen): niet bepaald (meerderheid?).
- Ressortelijk directiecomité-zetel (4 personen): de voorzitter heeft doorslaggevende stem.
- Arrondissementeel directiecomité-openbaar ministerie (4 personen): collegiale besluitvorming + bij staking van stemmen arbitrage door de procureur - generaal.
- Ressortelijk directiecomité-openbaar ministerie (3 personen): niet bepaald (meerderheid?).

– De belangen van de rechtscollèges van eerste aanleg en van hoger beroep zijn niet noodzakelijk dezelfde. Het feit dat het comité van het ressort zou worden belast met de arbitrage van de toekenningen van de budgetten voor de eerste aanleg stelt bijgevolg een probleem, dit comité is dan zowel rechter als partij.

– De directeur «budget en controle» heeft «alleen» een adviserende bevoegdheid bij elke beslissing die een financiële verbintenis inhoudt. Maar een negatief advies leidt er wel toe dat de beslissingsbevoegdheid wordt verlegd naar het directiecomité van het ressort (bij een advies «inopportuun») of uiteindelijk de minister van Justitie (bij een advies «onwettig»). Het gevaar bestaat dat de decentralisatie hiermee wordt uitgehouden.

– De vermenging van de functie van directeur «budget en controle» met die van «inspecteur van financiën» is niet gezond. Ofwel houdt hij zich bezig met arbitrage en beheer van kredieten ofwel met controle. Beide bevoegdheden worden beter niet vermengd.

– De HRJ kan zich vinden in de idee van de oprichting van een «ondersteunende dienst van de jurisdicties», maar op voorwaarde dat de dienst werkelijk wordt gedecentraliseerd en functioneert onder de directie van de lokale beheersentiteiten.