

# Annexe

## L'Institut de formation judiciaire : en route pour une politique intégrale de développement et de formation pour les magistrats et les membres du personnel de l'ordre judiciaire

---

EDITH VAN DEN BROECK<sup>1</sup>

*L'institut de formation judiciaire est une jeune institution, créée par la loi du 31 janvier 2007.<sup>2</sup> Nombre d'autres pays de l'Union européenne ont, depuis de longues années, un organe spécifique chargé de l'organisation de la formation professionnelle des magistrats. Pour nous limiter aux deux pays voisins les plus proches : en France, cette année-ci, l'Ecole Nationale de la Magistrature fête son cinquantième et, aux Pays-Bas, le SSR, l'institut de formation de l'organisation judiciaire, a déjà 38 ans. La Belgique a donc bien un certain retard à rattraper.*

### Genèse

Ce n'est qu'en 1991 qu'on a fait un premier pas timide avec la loi du 18 juillet 1991<sup>3</sup>, qui a entre autres réformé le stage judiciaire et a créé le collège de recrutement des magistrats. Au sein du service public fédéral Justice, ce collège était doté entre autres d'un rôle consultatif en matière de formation des magistrats et des stagiaires judiciaires et, déjà en 1993, il plaidait pour la création d'un institut de formation pour les magistrats.

Ultérieurement, le 28 mai 1998, avec l'accord Octopus<sup>4</sup>, on a voulu procéder à la création d'une école de la magistrature : « Il sera créé une école de la magistrature par communauté sous la forme d'un centre interuniversitaire. A cet effet, un accord de coopération sera conclu avec les communautés. Un lien fonctionnel avec le Conseil supérieur de la Justice doit être prévu ». Il faut signaler que, dans cet accord, il est question d'une école de la magistrature, ce qui implique une différence essentielle par rapport à l'institut de formation qui donne uniquement des formations au personnel qui dépend des autorités fédérales. Lorsqu'on parle d'une 'école de la magistrature', dans le jargon du métier, on se réfère à un centre de formation, souvent une espèce de 'campus' pour les futurs magistrats, où la formation des 'auditeurs' ou stagiaires judiciaires est complètement prise en charge 'en interne' par l'école, souvent pendant trois ans. Ces écoles dépendent du ministère de la Justice ou du Conseil supérieur de la Magistrature. Après avoir réussi ce trajet, on peut devenir magistrat. Ces 'écoles' offrent en outre une deuxième partie, où la 'formation professionnelle continue' des magistrats effectifs est assurée, également 'en interne'. Les termes 'école de la magistrature' et 'institut de formation des magistrats' sont souvent confondus et parfois utilisés erronément de manière intentionnelle par ceux qui estiment que la formation des magistrats doit être assurée par les 'institutions communautaires'. Pourtant, les deux termes couvrent des concepts totalement différents.

En 1998, dans la foulée de l'Accord Octopus, le 'Vlaamse Interuniversitaire Raad' (Conseil interuniversitaire flamand) a créé le groupe de travail 'Ecole de la Magistrature'. Au sein de ce groupe de travail, les différentes facultés de droit flamandes ont essayé de donner corps à la création d'une école de magistrats. Il s'agissait de la formation dite du 'troisième cycle', avant que le candidat ne se présente au Conseil supérieur de la Justice pour le concours d'admission au stage judiciaire. Les facultés de droit ont formulé des propositions informelles d'élaboration d'une formation interuniversitaire et ont demandé pour cela l'accord des ministres de l'Enseignement et de la Justice. D'autres professions de robe, telles qu'avocats et huissiers de justice, seraient également associées à cette formation, qui devait adopter la forme d'une formation master après master. Par là, on visait donc en fait tout autre chose que l'actuel Institut de formation judiciaire. Au bout du compte, ces travaux n'ont abouti à rien. Du côté francophone, on réfléchissait également à l'organisation d'une telle formation qui n'a finalement pas été réalisée non plus. Enfin, tant du côté flamand que du côté francophone, il y avait un obstacle financier dans le sens de moyens disponibles limités voire inexistants.

---

<sup>1</sup> L'auteur est directeur de la Formation judiciaire.

<sup>2</sup> Loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire, MB 2 février 2007.

<sup>3</sup> Loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats. MB 26 juillet 1991.

<sup>4</sup> Doc. parl. Chambre 1997-1998, n° 1568/2, 43.

Dès sa création en l'an 2000, le Conseil supérieur de la Justice<sup>5</sup> aussi a toujours plaidé pour la création d'un institut de formation des magistrats et clairement pas pour une école de la magistrature. En 2002, le Conseil supérieur a organisé une concertation avec les représentants de toutes les facultés de droit du pays, du ministre de la Justice et des Communautés, ce qui était une manifestation de sa volonté de collaborer avec les communautés en vue d'une formation du 'troisième cycle', le Conseil supérieur souhaitant maintenir sa compétence en matière de formation initiale et continue des stagiaires judiciaires et des magistrats de carrière sous la forme d'un institut de formation. Entre autres pour la raison déjà mentionnée, ceci n'a pas non plus abouti à des résultats tangibles.

Il a fallu attendre jusqu'au 7 novembre 2006, moment où la ministre de la Justice de l'époque, Laurette Onkelinx, présente au Sénat le projet de loi<sup>6</sup> qui a finalement abouti à la loi du 31 janvier 2007. Par ce projet de loi, le gouvernement se proposait de donner une forte impulsion pour une formation judiciaire plus professionnalisée et de qualité supérieure pour les magistrats, les stagiaires judiciaires et le personnel judiciaire. La loi vise uniquement la formation professionnelle et l'échange d'expérience professionnelle. Elle ne concerne pas la formation avant l'examen ni avant la désignation comme stagiaire judiciaire ou magistrat. En d'autres termes, le législateur n'a pas opté pour le type 'd'école de la magistrature' telle qu'on la connaît en Espagne, en France, en Roumanie ou dans d'autres pays. De cette façon, le législateur a clairement fait entendre ne pas être en faveur d'une 'formation unique' avant la désignation comme magistrat, mais favoriser plutôt un accès à la magistrature par des voies latérales.

## Statut

### *Une institution fédérale*

L'Institut de formation judiciaire n'est pas seulement une jeune institution, c'est aussi et surtout une institution *fédérale*. Par le passé, d'aucuns alléguaient parfois que l'organisation de la formation professionnelle des magistrats ne serait pas une question fédérale, mais bien au contraire, une compétence des Communautés. Toutefois, lors de la discussion du projet de loi sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire, tant en commission de la justice qu'en séance plénière du Sénat, on a répondu de façon circonstanciée à la question de savoir s'il fallait donc créer un seul institut de formation fédéral ou bien deux écoles de la magistrature, une par Communauté.

La formation d'un magistrat implique en effet trois aspects : le diplôme de master ou de licencié en droit, les examens d'accès à la profession de magistrat (oui ou non par le stage judiciaire) et la formation judiciaire<sup>7</sup> (qui, à son tour, est subdivisée en une formation initiale, la formation continue et l'accompagnement de la carrière). Seul le premier aspect, à savoir la formation de master ou licencié en droit, est considéré comme une compétence exclusive des Communautés, les deux autres se situant au niveau fédéral.

La formation professionnelle est une partie intégrante du statut du magistrat ou du personnel de l'ordre judiciaire, et est dès lors une matière fédérale. La formation professionnelle de la magistrature ne peut être dissociée de la nomination à la fonction de magistrat. Les compétences en matière d'accès à la fonction de magistrat et au stage sont en effet des compétences fédérales qui sont attribuées, en ordre principal, au Conseil supérieur de la Justice. La formation des magistrats a toujours été la compétence du ministre de la Justice (à partir de l'année 2000, conjointement avec le Conseil supérieur de la Justice qui était chargé de l'élaboration des programmes), jusqu'à la création de l'Institut de formation judiciaire.

Dans les actes du colloque 'Le Conseil supérieur de la Justice, une évaluation après quatre ans', organisé le 17 novembre 2004 par le Centre Interuniversitaire de Droit Judiciaire, le Prof. J.-F. van Drooghenbroeck critique violemment l'intention d'exécuter l'accord Octopus sur ce point. Sa critique reposait sur des objections constitutionnelles : « La formation des magistrats reste affaire fédérale. (...) Car il échet de ne point confondre la formation des juristes avec la formation professionnelle des magistrats et des autres gens de Justice ».<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Voir les rapports annuels successifs pour la période 2000-2006 du Conseil supérieur de la Justice ainsi que l'avis du Conseil supérieur du 27 septembre 2006.

<sup>6</sup> Projet de loi sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire, *Doc. parl.* Sénat 2006-2007, 3-1889/1.

<sup>7</sup> Voir article 3 de la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire.

<sup>8</sup> *Le Conseil supérieur de la Justice, une évaluation après quatre ans*, La Charte, 2005, p. 116-122.

Monsieur F. Delpérée, sénateur et spécialiste éminent du droit constitutionnel, a également attiré l'attention sur les objections constitutionnelles qui ont surgi contre ce projet.<sup>9</sup>

Tant en janvier 2005 qu'en décembre 2006, le ministre flamand de l'Enseignement fut interpellé sur cette question et a reconnu explicitement que la formation des magistrats est une compétence fédérale : « La formation continue n'est pas la compétence des communautés, mais est une compétence de ceux qui sont compétents pour la profession en question ».<sup>10</sup>

### **Une institution indépendante**

En outre, l'Institut de formation judiciaire est aussi une institution *indépendante*. L'indépendance de l'Institut est une condition sine qua non pour respecter le principe fondamental de l'indépendance du pouvoir judiciaire. L'indépendance du pouvoir judiciaire est un des piliers d'une société démocratique. Une des garanties de l'indépendance des magistrats réside dans le fait qu'ils ont une connaissance approfondie du droit et de la réalité sociale et qu'ils disposent en outre des aptitudes nécessaires (psychosociales, techniques, etc.) et des attitudes de base requises.

C'est pourquoi l'avis n° 4 du 27 novembre 2003 du Conseil consultatif des juges européens sur la formation initiale et continue appropriée des juges aux niveaux national et européen dit qu'une formation élaborée, approfondie et diversifiée des juges sélectionnés à l'issue des études juridiques complètes, est indispensable pour que ceux-ci exercent leur métier de manière compétente. Cet avis stipule explicitement que la formation des juges doit être confiée « à un organe spécifique qui aura en charge l'élaboration du programme de formation, son exécution ou le contrôle de son exécution » et que « toute autorité chargée de veiller à la qualité du programme de formation doit être indépendante des pouvoirs exécutif et législatif et être composée au moins pour moitié de magistrats ».

Le caractère indépendant de l'Institut de formation judiciaire a été souligné par la ministre de la Justice de l'époque Laurette Onkelinx, entre autres lors de la discussion du projet de loi<sup>11</sup> relatif à l'Institut de la formation judiciaire.

Il est clair que le législateur a porté son choix sur un Institut de formation professionnelle. De cette manière, la Belgique aussi a voulu s'orienter vers une tendance, engagée au niveau international, accordant aux magistrats le droit de déterminer et d'organiser en grande mesure 'eux-mêmes' leur formation et leur échange d'expérience professionnelle. En outre, il n'est pas toujours évident, vu de l'extérieur, de sentir quels sont les véritables besoins des magistrats en termes de formation. Cela ne signifie pas que, dans la formation, on ne tienne pas compte de principes pédagogiques ou méthodologiques. Mais, compte tenu de la charge de travail toujours plus lourde, les magistrats ont besoin 'd'outils directs et clairs' pouvant les accompagner dans leur carrière. Les réflexions internes et les débats font également partie de la culture de formation des magistrats (par exemple, des discussions sur la déontologie).

### **Missions et structure**

L'Institut de formation judiciaire est chargé de :

- l'établissement, l'exécution et l'évaluation des programmes de formation pour les magistrats et les membres du personnel de l'ordre judiciaire ;
- la collaboration nationale et internationale en matière de formation judiciaire et l'échange d'expérience professionnelle.

L'institut a été créé sous la forme juridique d'un parastatal *sui generis* avec une structure qui doit garantir l'indépendance de la magistrature.

De plus, le caractère fédéral de l'Institut répond au besoin de centraliser la formation des magistrats et des membres du personnel de l'ordre judiciaire, afin de devenir le point de référence et d'expertise en la matière.

<sup>9</sup> Ann. Sénat, 21 décembre 2006, p. 40-42

<sup>10</sup> Traduction libre de *Hand. VI. Parl. Comm. Onderwijs*, 13 janvier 2005, 11-15; *Hand. VI. Parl.*, 20 décembre 2006, 17.

<sup>11</sup> Projet de loi sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire, *Doc. parl. Sénat* 2006-2007, 3-1889/1.

L'organisation de l'institut s'appuie sur deux organes de décision : le conseil d'administration et la direction. Puis, la structure de l'institut comprend encore un organe d'avis : le comité scientifique.

### **Le conseil d'administration**

Le conseil d'administration est composé de seize membres.<sup>12</sup> Pour cette composition diversifiée, il a fallu entre autres tenir compte de la parité linguistique, de l'expertise en matière de formation et de l'hétérogénéité du groupe-cible. Puis, le législateur<sup>13</sup> a souhaité que l'institut recherche une coopération productive avec les établissements d'enseignement qui relèvent des Communautés ou sont financés par celles-ci et avec les établissements agréés qui sont compétents en matière de formation professionnelle. Ce souhait a abouti à la loi du 24 juillet 2008 modifiant la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire. Il n'est pas tout à fait clair de quels établissements il s'agit exactement. On vise par ailleurs tant la formation des magistrats que celle du personnel de l'ordre judiciaire. Une énumération de ces établissements, dont il y a des milliers, est donc une des priorités pour procéder, en connaissance de cause, à la discussion et à la conclusion d'accords de coopération avec les communautés.

Les membres du conseil d'administration nommés par le Roi, ont un mandat de cinq ans, qui peut être renouvelé. Le conseil d'administration élit un président parmi ses membres.

Le conseil d'administration est compétent pour :

- l'approbation du plan d'action annuel proposé par la direction ;
- le contrôle de l'exécution par la direction des missions de l'Institut ;
- l'approbation du budget et du plan de personnel proposés par la direction ;
- l'évaluation des membres de la direction et l'exercice de la compétence disciplinaire à leur égard.

### **La direction**

La direction est composée de trois membres : le directeur de la formation judiciaire et deux directeurs adjoints qui n'appartiennent pas au même rôle linguistique.

Le directeur adjoint qui se trouve à la tête de la division 'magistrats' doit être un magistrat.

Les trois membres de la direction sont nommés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur la proposition du ministre de la Justice et sur avis de la commission de nomination et de désignation réunie du Conseil supérieur de la Justice. Ils exercent un mandat de six ans, qui est renouvelable.

La direction est chargée de la gestion journalière de l'institut et dispose de toutes les compétences nécessaires pour la gestion de l'institut. Cela comprend entre autres :

- la préparation, l'exécution et l'évaluation des programmes de formation pour les magistrats et les membres du personnel de l'ordre judiciaire ;
- la préparation du budget et du plan d'action annuel ;
- les dépenses des crédits budgétaires et des autres moyens financiers de l'Institut ;
- la conclusion des marchés publics ;
- tous les aspects de la gestion du personnel ;

---

<sup>12</sup> Les présidents des commissions de nomination et de désignation du Conseil supérieur de la Justice, un délégué du ministre de la Justice, le directeur général de l'Institut de Formation de l'Administration fédérale (IFA) ou (si celui-ci appartient au rôle linguistique francophone) son représentant de l'autre rôle linguistique, quatre magistrats (deux magistrats du siège et deux magistrats du ministère public) qui sont présentés par le Conseil supérieur de la Justice et nommés par le Roi sur présentation du ministre de la Justice, quatre membres du personnel de l'ordre judiciaire, qui sont nommés par le Roi sur présentation du ministre de la Justice, les fonctionnaires dirigeants des départements de l'enseignement, respectivement de la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone, le président de la Commission de Modernisation de l'Ordre judiciaire (ou, en fonction du rôle linguistique du directeur général de l'IFA, le vice-président de cette commission).

<sup>13</sup> Proposition de loi modifiant la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire, *Doc. parl.* Sénat 2007-2008, 4-764/1.

- la conclusion des contrats et des protocoles d'accord mutuels avec grand nombre d'institutions<sup>14</sup>, organisations ou associations avec lesquelles il y a moyen d'organiser une collaboration utile ;
- la représentation de l'Institut dans les procédures judiciaires en qualité de défendeur et dans les actes extrajudiciaires.

### **Le comité scientifique**

Le comité scientifique est composé de 21 membres :

- quatre magistrats (deux magistrats du siège et deux magistrats du ministère public) qui sont présentés par la Commission de nomination et de désignation réunie du Conseil supérieur de la Justice ;
- quatre personnes qui sont membres du personnel de l'ordre judiciaire ;
- deux avocats, l'un sur présentation de l'Orde van Vlaamse balies et l'autre sur présentation de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone ;
- huit professeurs d'université, dont quatre présentés par le Vlaamse Interuniversitaire Raad et quatre par le Conseil Interuniversitaire de la Communauté française de Belgique ;
- deux membres de l'institut de formation de l'administration fédérale ;
- le directeur de la formation judiciaire, qui est à la fois président du comité.

Par cette composition, le législateur a recherché une représentation du monde académique au sein du comité, de manière à réaliser une collaboration efficace entre l'institut d'une part et les établissements d'enseignement qui relèvent de ou sont agréés par les Communautés d'autre part.

Le comité scientifique est compétent pour rendre des avis ou recommander des actions, sur demande de la direction et du conseil d'administration ou d'initiative, notamment en matière de :

- politique de formation;
- programmes de formation ;
- organisation de la formation ;
- méthodes pédagogiques.

A cet effet, le comité scientifique évalue les rapports d'évaluation des formations. Il en fait rapport à la direction et au conseil d'administration et émet son avis.

## **Fonctionnement et financement**

### **Fonctionnement**

La loi dispose qu'en vue de l'exécution des programmes de formation, l'institut doit faire appel aux établissements d'enseignement qui relèvent des Communautés ou qui sont agréés par celles-ci et aux établissements agréés qui sont compétents en matière de formation professionnelle pour trois quarts de l'offre annuelle totale d'heures de cours.

En outre, la loi dispose que trois quarts du montant total qui est consacré au paiement des frais d'inscription des magistrats, référendaires et juristes, est réservé aux programmes qu'offrent les universités. Ce pourcentage peut être réduit à deux tiers.

Ces dispositions de la loi doivent être évaluées par le Parlement neuf mois après l'installation du conseil d'administration, c'est-à-dire en octobre 2009.<sup>15</sup>

### **Financement**

L'institut dispose de son propre budget garanti ancré dans la loi dont il décide de manière autonome, certes sous la surveillance des ministres de la Justice et du Budget. Ce 'budget propre' a été réservé pour garantir l'indépendance des magistrats à l'égard des autres pouvoirs, autrement dit, pour empêcher que le fonctionnement

<sup>14</sup> Voir article 13, premier alinéa, 6° et 7° de la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire.

<sup>15</sup> Article 4 de la loi du 24 juillet 2008.

de l'Institut de formation ne puisse être entravé pour des raisons 'politiques'. La surveillance 'ex post' est exercée par l'intermédiaire de deux commissaires du gouvernement nommés par le Roi, dont un sur présentation du ministre de la Justice et un sur présentation du ministre du Budget.

Le budget de l'institut est constitué de crédits inscrits au budget administratif du Service public fédéral Justice; il s'élève à un pourcentage de la masse salariale annuelle du personnel de l'organisation judiciaire (tout comme il est demandé aux employeurs du secteur privé dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations).

Le budget de l'institut couvre non seulement les frais de la formation des magistrats et du personnel de l'ordre judiciaire, qui constitue l'activité principale de l'institut, mais également tous les crédits de fonctionnement (loyer des bâtiments de l'institut, achat d'infrastructure, matériel, salaires du personnel de l'institut, indemnités des membres du conseil d'administration, du comité scientifique, des commissaires du gouvernement, etc.).

## Vision

L'Institut de formation judiciaire est l'organe fédéral indépendant responsable de la conception et de la réalisation de la politique intégrale de développement et de formation pour les magistrats et les membres du personnel de l'ordre judiciaire afin de contribuer à une justice de qualité.

L'institut veut devenir l'organe de référence par la promotion d'une culture d'apprentissage qui valorise les capacités et les compétences de son public cible en soutenant son besoin d'adaptation de manière permanente. Dans notre économie de connaissance, il devient toujours plus important pour les travailleurs de suivre (et donc d'apprendre à vie), de pouvoir être affecté à des tâches multiples et, surtout, d'avoir les bonnes compétences. En l'espèce, il s'agit non seulement de connaissance et d'aptitudes, mais également d'attitudes.

La formation des magistrats et de leurs collaborateurs s'appuie sur trois piliers :

- la connaissance juridique ;
- les aptitudes ;
- la connaissance du contexte social.

Dans la conception de la formation continue des magistrats, on suit une vision pluraliste et multidisciplinaire. Dans cette optique, l'institut stimulera des formes de collaboration.

Bien que la formation ait une orientation multidisciplinaire, elle doit respecter les caractéristiques spécifiques de la fonction de magistrat. C'est pourquoi les formations doivent être conduites le plus possible par des magistrats qui veillent à ce que les contributions externes soient placées dans un cadre adéquat.

Un exemple de cela se trouve dans les trois séminaires résidentiels qui sont développés et organisés chaque année pour les stagiaires judiciaires, où, accompagnés par des coachs expérimentés, ils sont guidés à travers leur parcours de formation et où l'on prête attention tant à la théorie (à distinguer de la formation académique qu'ils ont déjà achevée à l'université) qu'à la pratique (des exercices sous la conduite de magistrats expérimentés, des jeux de rôle, des *mock trials* (simulations de litiges) ...) et aux compétences (introspection et exercices psychologiques) et où ils ont la possibilité de faire connaissance avec leur futur monde professionnel.

A cet effet, l'IFJ fait appel à tous les spécialistes possibles en la matière (approche multidisciplinaire). Une grande attention est également prêtée à l'évaluation et à l'amélioration permanente du programme.

Notre société et donc également la justice sont en évolution permanente, ce qui nécessite que les magistrats et les membres du personnel de l'ordre judiciaire adaptent leurs compétences au développement des qualités qui sont attendues d'eux.

L'institut doit promouvoir le développement d'une culture d'apprentissage et veiller à ce que celle-ci puisse être concrétisée de telle manière que l'ordre judiciaire puisse évoluer dans le sens d'une 'organisation apprenante'. Dans sa gestion du personnel, une organisation apprenante donne la primauté aux compétences des travailleurs. Les collaborateurs sont encouragés à l'apprentissage à vie, l'organisation les accompagne dans l'apprentissage de nouvelles compétences en vue des objectifs organisationnels. Il est fondamental de faire concorder la préparation à l'exercice d'une fonction dans l'organisation judiciaire avec les besoins en compétences de l'organisation judiciaire.

En ce qui concerne les magistrats, la loi du 31 janvier 2007 a rendu obligatoire de suivre une formation spécialisée préalable pour différentes fonctions dans la magistrature.

En ce qui concerne les membres du personnel de l'ordre judiciaire, ces dernières années, des pas importants ont été faits en matière de modernisation de la gestion du personnel pour le personnel des greffes et des parquets. L'Institut de formation judiciaire remplira également une mission importante dans ce contexte.

Il n'y a pas de doute qu'une formation judiciaire plus professionnalisée et de qualité supérieure contribuera d'une manière importante à une administration de justice plus performante.