# RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.031/3
van 6 februari 2014

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van sommige bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op het invoeren van een nieuwe geldelijke loopbaan voor het gerechtspersoneel en van een mandatensysteem voor de hoofdgriffiers en de hoofdsecretarissen’

# CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 55.031/3
du 6 février 2014

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant certaines dispositions du Code judiciaire en vue d’instaurer une nouvelle carrière pécuniaire pour le personnel judiciaire ainsi qu’un système de mandats pour les greffiers en chef et les secrétaires en chef’

Op 10 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van sommige bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op het invoeren van een nieuwe geldelijke loopbaan voor het gerechtspersoneel en van een mandatensysteem voor de hoofdgriffiers en de hoofdsecretarissen'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 februari 2014.

*

Le 10 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant certaines dispositions du Code judiciaire en vue d'instaurer une nouvelle carrière pécuniaire pour le personnel judiciaire ainsi qu'un système de mandats pour les greffiers en chef et les secrétaires en chef'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 28 janvier 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Lieven DENYS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 février 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.[2]

*

## STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op het aanbrengen van een aantal wijzigingen in het administratief en geldelijk statuut van het gerechtspersoneel. Zo wordt onder meer het mandaatsysteem ingevoerd voor de hoofdgriffiers en de hoofdsecretarissen van de griffies, respectievelijk parketsecretariaten, waarvan de personeelsformatie meer dan honderd personeelsleden telt, worden de benoemingsvoorwaarden voor deze personen vastgesteld en wordt de evolutie van de geldelijke loopbaan voortaan verbonden aan een evaluatieproces en niet langer aan het slagen voor een gecertificeerde opleiding. Het ontwerp bevat tevens tal van overgangsbepalingen.

## ALGEMENE OPMERKING

3. Het ontwerp hangt samen met sommige onderdelen van het voorontwerp van wet 'tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en tot wijziging van de wet van 25 april 2007 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek inzonderheid met betrekking tot bepalingen inzake het gerechtspersoneel van het niveau A, de griffiers en de secretarissen en inzake de rechterlijke organisatie en tot wijziging van de wet van 10 april 2003 tot regeling van de afschaffing van de militaire rechtscolleges in vredestijd alsmede van het behoud ervan in oorlogstijd en tot wijziging van de wet van 31 januari 2007 inzake de gerechtelijke opleiding en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding', dat eveneens om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd (zaak ingeschreven onder rolnummer 55.033/3). Aangezien die onderdelen eveneens aspecten van het statuut van het gerechtspersoneel regelen, worden ze beter ondergebracht in het voorliggende ontwerp. Minstens dienen beide ontwerpen op elkaar te worden afgestemd. Zo dienen in het ontworpen artikel 287*ter*/1 (artikel 12 van het ontwerp) de overlappingen met het ontworpen artikel 287*ter* (artikel 29 van ontwerp 55.033/3) te worden weggewerkt.

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Gelet op het grote aantal aan een termijn gebonden adviesaanvragen en de omvang van het ontwerp, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, eraan geen diepgaand onderzoek kunnen besteden. Het advies dient met dit voorbehoud te worden gelezen.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### Artikel 2

4. Op vraag van de auditeur-verslaggever verschafte de gemachtigde een lijst van de rechtbanken en de parketten waarvan de hoofdgriffier respectievelijk de hoofdsecretaris onder het mandaatsysteem zullen vallen. Teneinde het Parlement volledig voor te lichten omtrent de draagwijdte van de voorgenomen hervorming, verdient het aanbeveling om deze informatie in de memorie van toelichting op te nemen.

### Artikel 12

5. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 287*ter*/1, § 4, eerste lid, schrijve men "tegen ontvangstbewijs" in plaats van "tegen ontvangst".

6. In het ontworpen artikel 287*ter*/1, § 5, derde lid, wordt bepaald dat de evaluatie "onvoldoende" onder meer wordt toegekend wanneer "de wijze voor het behalen van die doelstellingen niet optimaal was en/of[3] de geëvalueerde slechts een kleine persoonlijke bijdrage levert aan het behalen van de doelstellingen".

Het criterium dat "de wijze voor het behalen van de doelstellingen niet optimaal was" is te vaag om op een objectieve wijze voor evaluatie te kunnen worden aangewend, en dient derhalve te worden vervangen door een criterium met een meer duidelijke inhoud. Met betrekking tot het criterium dat "de geëvalueerde slechts een kleine bijdrage levert aan het behalen van de doelstellingen", dient te worden gepreciseerd dat de eigen bijdrage van de betrokkene onvoldoende is vergeleken met wat redelijkerwijze van hem kan worden verwacht.

Ook het criterium, voor het toekennen van de vermelding "te verbeteren"[4], dat het functioneren van de mandaathouder "enigszins" onder het verwachte niveau ligt en (of) dat de wijze voor het behalen van de doelstellingen voor de dienst die hij leidt en zijn persoonlijke bijdrage daarbij, "niet volkomen toereikend zijn geweest", is aan precisering toe. Het is overigens niet duidelijk wat het verschil is tussen dit laatste criterium en het criterium dat wordt gehanteerd om te besluiten tot het toekennen van de vermelding "onvoldoende", dat "de wijze voor het behalen van de doelstellingen niet optimaal was".

7. In het ontworpen artikel 287*ter*/1, § 6, dienen de woorden "beschrijvende" en "beschrijvend" vóór respectievelijk de woorden "evaluatieverslagen" en "evaluatieverslag" te vervallen nu de term "beschrijvend evaluatieverslag" niet wordt gehanteerd in het ontworpen artikel 278*ter*/1, § 4.

---

[3] In de Franse tekst is evenwel enkel "et" vermeld. Die discordantie dient in ieder geval te worden verholpen.

[4] Ook in de memorie van toelichting dient van deze term gewag te worden gemaakt in plaats van de term "te ontwikkelen".

8. In de paragrafen 7 en 8 van het ontworpen artikel 287*ter*/1 worden de rechtsgevolgen van de evaluatievermeldingen "onvoldoende", "voldoet aan de verwachtingen" en "uitzonderlijk" geregeld, maar niet van de vermelding "te verbeteren". Uit de onderlinge samenhang van de paragrafen 4, 7 en 8 van dat artikel zou kunnen worden afgeleid dat een tussentijdse evaluatie "te verbeteren" niet leidt tot de beëindiging van het mandaat, maar wel een zulkdanige eindevaluatie. Omwille van de rechtszekerheid dient dit evenwel uitdrukkelijk te worden geregeld.

9. Duidelijkheidshalve schrijve men in het ontworpen artikel 287*ter*/1, § 7, "een tussentijdse evaluatie of de eindevaluatie (...) leiden" in plaats van "de evaluatie (...) leidt" teneinde er geen onduidelijkheid over te laten bestaan dat de bepaling ook betrekking heeft op een tussentijdse evaluatie.

Artikel 13

10. Het derde lid van het ontworpen artikel 366, § 5, vangt aan met de woorden "In afwijking van deze paragraaf". Wat in het eerste en het tweede lid van deze bepaling wordt geregeld, heeft evenwel geen uitstaans met wat in het ontworpen derde lid (evenals in het ontworpen vierde en vijfde lid) ervan wordt geregeld. Hierover om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat de genoemde woorden dienen te vervallen.

Artikelen 39 en 72

11. Artikel 39 van het ontwerp strekt tot wijziging van artikel 158 van de wet van 1 december 2013 'tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijk orde'. In artikel 72 van het ontwerp wordt bepaald dat het genoemde artikel 39 in werking treedt op 1 april 2014 en buiten werking treedt op 30 juni 2014. Aangezien het een wijzigingsbepaling betreft, die een ogenblikkelijke werking heeft, heeft het geen zin de temporele werking in de aan te nemen wet te regelen, maar dient dit te gebeuren in de wet van 1 december 2013 zelf, door een wijziging van artikel 164 ervan.

Artikel 43

12. Volgens de gemachtigde wordt met de woorden "deze periode" in artikel 43, § 3, eerste lid, 2°, van het ontwerp verwezen naar de, in de inleidende zin van die bepaling vermelde, periode tussen de datum van inwerkingtreding van de aan te nemen wet en 31 december 2016. Zulks zou duidelijkheidshalve uitdrukkelijk moeten worden bepaald.

Artikel 45

13. In de Nederlandse tekst van artikel 45 van het ontwerp schrijve men "§ 1" in plaats van "§ 1er".

Artikelen 49, 50 en 63

14. In artikel 49 van het ontwerp schrijve men "dat onder de toepassing van artikel 46 valt" in plaats van "dat de bepalingen van artikel 46 geniet".

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 50 en 63, tweede lid, van het ontwerp.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites [2].

*

## PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier le Code judiciaire en vue d'apporter un certain nombre de modifications au statut administratif et pécuniaire du personnel judiciaire. Ainsi, il instaure notamment le système de mandats pour les greffiers et les secrétaires en chef respectivement des greffes et des secrétariats de parquet comptant plus de cent membres du personnel, il fixe les conditions de nomination de ces personnes et lie dorénavant l'évolution de la carrière pécuniaire à un processus d'évaluation et non plus à la réussite d'une formation certifiée. Il contient en outre de nombreuses dispositions transitoires.

## OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Le projet va de pair avec certaines parties de l'avant-projet de loi 'modifiant le Code Judiciaire et la loi du 25 avril 2007 modifiant le Code Judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire et modifiant la loi du 10 avril 2003 réglant la suppression des juridictions militaires en temps de paix ainsi que leur maintien en temps de guerre et modifiant la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'institut de formation judiciaire', également soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation (affaire inscrite au rôle sous le numéro 55.033/3). Dès lors que ces parties règlent elles aussi des aspects du statut du personnel judiciaire, mieux vaudrait les intégrer au projet à l'examen. Il convient à tout le moins d'harmoniser les deux projets. Ainsi, il y a lieu d'éliminer, à l'article 287*ter*/1, en projet (article 12 du projet), les doubles emplois avec l'article 287*ter*, en projet (article 29 du projet 55.033/3).

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### Article 2

4. À la demande de l'auditeur rapporteur, le délégué a fourni une liste des tribunaux et des parquets dont, respectivement, le greffier en chef et le secrétaire en chef relèveront du système de mandats. Afin d'informer parfaitement le Parlement de la portée de la réforme envisagée, il est recommandé d'inscrire ces informations dans l'exposé des motifs.

---

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[2] Eu égard au nombre élevé de demandes d'avis soumises à un délai et à l'ampleur du projet, le Conseil d'État, section de législation, n'a pas pu y consacrer un examen approfondi. Il convient de lire l'avis sous cette réserve.

Article 12

5. Dans le texte néerlandais de l'article 287*ter*/1, § 4, alinéa 1er, en projet, on écrira « tegen ontvangstbewijs » au lieu de « tegen ontvangst ».

6. L'article 287*ter*/1, § 5, alinéa 3, en projet, dispose que l'évaluation « insuffisant » est notamment attribuée lorsque « la manière d'atteindre ces objectifs n'a pas été optimale et [3] que la contribution personnelle de l'évalué à l'atteinte des objectifs est faible ».

Le critère selon lequel « la manière d'atteindre les objectifs n'a pas été optimale » est trop vague pour être appliqué objectivement à l'évaluation et doit par conséquent être remplacé par un critère au contenu plus clair. S'agissant du critère aux termes duquel « la contribution de l'évalué à l'atteinte des objectifs est faible », il convient de préciser que la contribution personnelle de l'intéressé est insuffisante par rapport à ce que l'on peut raisonnablement attendre de lui.

Le critère prévu, pour l'attribution de la mention « à améliorer » [4], selon lequel le fonctionnement du titulaire de la fonction est « légèrement » inférieur au niveau attendu et (ou) la manière d'atteindre les objectifs prévus pour le service qu'il dirige et sa contribution personnelle à cet effet « n'ont pas pleinement été satisfaisantes », pourrait aussi être précisé. On n'aperçoit d'ailleurs pas la différence entre ce dernier critère et celui utilisé pour conclure à l'attribution de la mention « insuffisant », selon lequel « la manière d'atteindre les objectifs n'a pas été optimale ».

7. À l'article 287*ter*/1, § 6, en projet, il y a lieu d'omettre le mot « descriptive » devant les mots « rapports d'évaluation » et « rapport d'évaluation » dès lors que le terme « rapport d'évaluation descriptive » n'est pas utilisé à l'article 278*ter*/1, § 4, en projet.

8. Les paragraphes 7 et 8 de l'article 287*ter*/1, en projet, règlent les effets juridiques des mentions « insuffisant », « répond aux attentes » et « exceptionnel », mais pas de la mention « à améliorer ». Il pourrait se déduire de la combinaison des paragraphes 4, 7 et 8 de cet article qu'une évaluation intermédiaire « à améliorer » n'entraîne pas la fin du mandat, contrairement à une telle évaluation finale. Par souci de sécurité juridique, il convient également de le régler expressément.

9. Dans un souci de clarté, on écrira, à l'article 287*ter*/1, § 7, en projet, « une évaluation intermédiaire ou l'évaluation finale (...) conduit » au lieu de « l'évaluation (...) conduit » afin de ne laisser subsister aucun doute quant au fait que la disposition concerne également une évaluation intermédiaire.

[3] Le texte néerlandais fait état de « en/of ». Il y a lieu en tout cas de remédier à cette discordance.

[4] L'exposé des motifs doit également faire état de ces mots au lieu des mots « à développer ».

Article 13

10. L'alinéa 3 de l'article 366, § 5, en projet, commence par les mots « Par dérogation au présent paragraphe ». Les questions réglées par les alinéas 1er et 2 de cette disposition n'ont cependant aucun rapport avec celles qui sont réglées par l'alinéa 3, en projet (ou par les alinéas 4 et 5, en projet). Invité à fournir des explications à ce sujet, le délégué a déclaré qu'il y a lieu de supprimer les mots précités.

Articles 39 et 72

11. L'article 39 du projet vise à modifier l'article 158 de la loi du 1er décembre 2013 'portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire'. L'article 72 du projet dispose que l'article 39 précité entre en vigueur le 1er avril 2014 et cesse d'être en vigueur le 30 juin 2014. Dès lors qu'il s'agit d'une disposition modificative ayant un effet immédiat, il est inutile de régler l'application temporelle dans la loi à adopter, mais il vaut mieux le faire dans la loi du 1er décembre 2013 même, en modifiant son article 164.

Article 43

12. Selon le délégué, les mots « cette période », à l'article 43, § 3, alinéa 1er, 2°, du projet désignent la période, visée dans la phrase introductive de cette disposition, entre la date d'entrée en vigueur de la loi à adopter et le 31 décembre 2016. Par souci de clarté, mieux vaudrait le préciser expressément.

Article 45

13. Dans le texte néerlandais de l'article 45 du projet, on écrira « § 1 » au lieu de « § 1er ».

Articles 49, 50 et 63

14. À l'article 49 du projet, on écrira « qui entre dans le champ d'application de l'article 46 » au lieu de « qui bénéficie des dispositions de l'article 46 ».

Une observation similaire peut être formulée à l'égard des articles 50 et 63, alinéa 2, du projet.

| DE GRIFFIER - LE GREFFIER | DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT |
| --- | --- |
| Greet VERBERCKMOES | Jo BAERT |