RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.188/16
van 31 december 2024

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek voor wat de evaluatie van magistraten betreft’ (*Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-0289/001)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 77.188/16
du 31 décembre 2024

sur

une proposition de loi ‘modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l’évaluation des magistrats’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-0289/001)

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

Op 8 november 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek voor wat de evaluatie van magistraten betreft' (*Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-0289/001).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 3 december 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 december 2024.

*

Le 8 novembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'évaluation des magistrats' (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-0289/001).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 3 décembre 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 décembre 2024.

*

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

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.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de evaluatie van magistraten. De wijzigingen hebben in hoofdorde betrekking op de kwaliteiten die worden geëvalueerd, de plannings-, functionerings- en evaluatiegesprekken, de voorwaarden waaronder een beoordeling "onvoldoende" kan worden toegekend en de totstandkoming van de beoordeling (artikel 2 van het voorstel), de invoering van een begeleidingstraject ingeval van een beoordeling "onvoldoende" (artikel 3), de verantwoordelijken voor de evaluatie van enkele bijzondere ambten (artikel 4), het beroep tegen een beoordeling "onvoldoende" (artikel 5), de behandeling door de tuchtrechtbank van het dossier van een magistraat die opeenvolgend de beoordeling "onvoldoende" heeft gekregen (artikel 7), de mogelijke maatregelen die de tuchtrechtscolleges kunnen nemen (artikelen 6, 8 en 9) en een regeling van het beroep bij de tuchtrechtbank in hoger beroep tegen de maatregelen die de tuchtrechtbank al dan niet heeft opgelegd (artikelen 10 en 11).

Het voorstel bevat overgangsbepalingen (artikelen 12 tot 15) en een regeling van de inwerkingtreding van de aan te nemen wet (artikel 16).

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. De evaluatie van magistraten

Bestaande regeling

3.1.1. Naar luid van artikel 259*novies*, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek worden de werkende beroepsmagistraten onderworpen aan een met redenen omklede schriftelijke evaluatie. Die is in beginsel periodiek. De periodieke evaluatie kan leiden tot een beoordeling "zeer goed", "goed", "voldoende" of "onvoldoende". Het voorwerp van de evaluatie is de wijze van ambtsuitoefening, met uitsluiting van de inhoud van een rechterlijke beslissing, en geschiedt op grond van criteria die betrekking hebben op de persoonlijkheid en de intellectuele, professionele en organisatorische capaciteiten.

Artikel 259*novies*, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek regelt het *planningsgesprek*, dat plaatsvindt tussen de magistraat en zijn beoordelaars of één van hen bij de aanvang van de periode waarover hij moet worden geëvalueerd. Het planningsgesprek heeft als doel op grond van de concrete functiebeschrijving van de magistraat en rekening houdend met de organisatorische

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

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

context de doelstellingen voor de komende evaluatieperiode vast te stellen. Die doelstellingen moeten specifiek, meetbaar, aanvaardbaar en realiseerbaar zijn. De beoordelaars, of een van hen, bepalen welke beoordeling aan de magistraat zal worden verleend indien hij de vooropgestelde doelstellingen haalt. Over punten waarover geen overeenstemming werd bereikt, kunnen in het verslag van het gesprek, dat door de magistraat wordt opgesteld, de verschillende standpunten worden weergegeven. Indien de beoordelaars van oordeel zijn dat het verslag geen accurate weergave is van de inhoud van het planningsgesprek, voegen zij hun versie eraan toe.

Naar luid van artikel 259*novies*, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek kan in de loop van de evaluatieperiode tot een *functioneringsgesprek* worden overgegaan wanneer aanleiding bestaat om de functiebeschrijving of de doelstellingen aan te passen. Dit gebeurt hetzij op initiatief van (een van) de beoordelaars, hetzij op verzoek van de magistraat. Daarvan wordt op dezelfde wijze als het planningsgesprek een verslag opgemaakt.

Artikel 259*novies*, §§ 4 tot 7, van het Gerechtelijk Wetboek regelt het *evaluatiegesprek*. De magistraat bereidt dat gesprek schriftelijk voor. De beoordelaars stellen vervolgens een ontwerp van voorlopige beoordeling op. Dit ontwerp wordt tijdens het evaluatiegesprek aan de magistraat meegedeeld en met hem besproken. Het kan worden aangepast rekening houdend met het onderhoud. De korpschef zendt een afschrift van de voorlopige beoordeling aan de betrokkene, die binnen een termijn van vijftien dagen zijn schriftelijke opmerkingen kan bezorgen, waarna ze bij het evaluatiedossier worden gevoegd. Bij ontstentenis van schriftelijke opmerkingen wordt de voorlopige beoordeling definitief. In het andere geval wordt een definitieve schriftelijke beoordeling opgesteld waarin deze opmerkingen schriftelijk worden beantwoord. Het evaluatiegesprek wordt gevolgd door een planningsgesprek voor de volgende periode.

3.1.2. De periodieke evaluatie van een magistraat vindt naar luid van artikel 259*decies* van het Gerechtelijk Wetboek in beginsel de eerste maal plaats een jaar te rekenen van de eedaflegging in het ambt waarin hij moet beoordeeld worden en vervolgens om de drie jaar. De evaluatie geschiedt bij volstrekte meerderheid van stemmen door de korpschef en twee daartoe verkozen magistraten, die ten minste de beoordeling "goed" hebben. Op dat uitgangspunt bestaan afwijkingen. Gaat het om personeelsformaties met minder dan vijf leden, dan geschiedt de evaluatie bijvoorbeeld door de korpschef.

3.1.3. Indien een magistraat bij een periodieke evaluatie de beoordeling "onvoldoende" heeft verkregen, leidt dit volgens artikel 259*decies*, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek tot de toepassing van artikel 360*quater*, naar luid waarvan gedurende zes maanden de laatste driejaarlijkse verhoging van zijn wedde wordt ingehouden, onverminderd de tuchtrechtelijke gevolgen. In dat geval wordt de magistraat opnieuw geëvalueerd na verloop van zes maanden. Leidt dit niet tot ten minste een beoordeling "goed", dan is dezelfde maatregel opnieuw van toepassing.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

3.2. Voor mandaathouders geldt een afwijkende evaluatieregeling.[2] Zij worden volgens artikel 259*novies*, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek onderworpen aan een evaluatie van het mandaat wanneer het een mandaat van korpschef, een adjunct-mandaat of een bijzonder mandaat betreft. De evaluatie van de houders van mandaten kan leiden tot een beoordeling "goed" of "onvoldoende". De evaluatie van de korpschefs heeft naast de voor alle werkende magistraten geldende criteria tevens betrekking op hun managementcapaciteiten en inzonderheid op het personeelsbeheer en de initiatieven genomen met het oog op de bestrijding van de gerechtelijke achterstand. De artikelen 259*novies*, §§ 9 en 10, en 259*undecies* van het Gerechtelijk Wetboek bevatten de te volgen procedure. Een vermelding "onvoldoende" leidt met toepassing van de artikelen 259*quater* en 259*quinquies* van het Gerechtelijk Wetboek in beginsel tot de niet-hernieuwing van het mandaat. De titularissen van een adjunct-mandaat die na negen jaar vast aangewezen zijn, worden onderworpen aan een periodieke evaluatie.

Het Grondwettelijk Hof heeft de afwijkende evaluatieregeling vernietigd in zoverre zij van toepassing is op de korpschefs van de hoven en rechtbanken.[3]

4. Artikel 259*novies*, § 1, zesde lid, van het Gerechtelijk Wetboek machtigt de Koning om op voorstel van de Hoge Raad voor de Justitie (hierna: HRJ) de evaluatiecriteria en de weging van deze criteria te bepalen, rekening houdend met de eigenheid van de ambten en mandaten, en nadere regels voor de toepassing van deze bepalingen op te stellen.

Het koninklijk besluit van 20 juli 2000 'tot vaststelling van de nadere regels voor de evaluatie van magistraten, de evaluatiecriteria en hun weging' heeft daaraan grotendeels uitvoering gegeven. Artikel 1 van dat besluit bepaalt dat de evaluatiecriteria volgens hun relatief belang worden ondergebracht in drie groepen. Die criteria verschillen naar luid van de artikelen 2 en 3 naargelang het gaat om magistraten van de zetel dan wel van het openbaar ministerie.[4] Voor titularissen van een bijzonder mandaat en titularissen van een adjunct-mandaat gelden afwijkende regelingen.[5] Voor elk evaluatiecriterium bestaat met toepassing van artikel 4 een aantal gedragsindicatoren die toelaten af te leiden of, en in welke, mate de magistraat aan het criterium beantwoordt. De indicatoren per criterium zijn niet voor alle ambten en mandaten dezelfde. Ze zijn opgenomen in de evaluatieformulieren die als bijlage bij het besluit zijn gevoegd.[6]

---

[2] Hetzelfde geldt voor de assessoren in de strafuitvoeringsrechtbank, de magistraten in het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring en de verbindingsmagistraten in het buitenland (zie de artikelen 196*quater*, 259*undecies*/1 en 309/1, § 6, van het Gerechtelijk Wetboek).

[3] GwH 1 september 2008, nr. 122/2008 (zie ook adv.RvS 74.817/16 van 12 februari 2024 over een voorontwerp van wet 'tot optimalisatie van het verzelfstandigd beheer en van de werking van de rechterlijke orde', opm. 14).

[4] Voor de magistraten van de zetel zijn de belangrijkste evaluatiecriteria overeenkomstig artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 20 juli 2000 bijvoorbeeld in beginsel: juridische kennis vereist voor de te behandelen materies, doeltreffendheid en doelmatigheid, communicatie- en uitdrukkingsvaardigheid, besluitvaardigheid en integriteit. Minder belangrijk zijn collegialiteit en zelfbeheersing. In de minst belangrijke categorie gaat het om vormingsbereidheid, aanpassingsvermogen en openheid van geest en engagement.

[5] Voor de rechter in de jeugdrechtbank en de jeugdrechter in hoger beroep wordt aan de voormelde belangrijkste evaluatiecriteria overeenkomstig artikel 2, § 2, 3°, van het koninklijk besluit van 20 juli 2000 bijvoorbeeld het beschikken over pedagogische en psychologische kwaliteiten toegevoegd.

[6] Voor de raadsheren in het hof van beroep en het arbeidshof zijn de (niet-limitatieve) indicatoren voor het evaluatiecriterium "doeltreffendheid en doelmatigheid" overeenkomstig bijlage 5 bij het koninklijk besluit van 20 juli 2000 bijvoorbeeld: blijk geven van analytisch vermogen; blijk geven van organisatorische vaardigheden in de

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

In het kader van de periodieke beoordeling wordt volgens artikel 5 van hetzelfde besluit per evaluatiecriterium de gemotiveerde vermelding "zeer goed", "goed", "voldoende" of "onvoldoende" toegekend. Met het oog op de weging van de evaluatiecriteria stemmen die vermeldingen overeen met een waarde die verschilt per groep van criteria. Na de beoordeling per evaluatiecriterium worden alle waarden opgeteld en wordt de eindbeoordeling bepaald aan de hand van de in het besluit bepaalde treden. De eindbeoordeling wordt met redenen omkleed. Met toepassing van artikel 6 wordt op een gelijkaardige wijze tewerk gegaan voor de beoordeling van de mandaten, wat moet leiden tot de toekenning van een gemotiveerde vermelding "goed" of "onvoldoende".[7]

5. De magistraten kunnen tegen de definitieve beoordeling "onvoldoende" die zij hebben gekregen in het kader van hun evaluatie naar luid van artikel 259*undecies*/2 van het Gerechtelijk Wetboek binnen dertig dagen na de kennisgeving van die beoordeling beroep instellen bij een beroepscommissie.

Wijzigingen aan de bestaande regeling

6.1. Het voorstel brengt wijzigingen aan in de bestaande regeling. De belangrijkste zijn de volgende:

- Een vermelding "onvoldoende" kan nog enkel worden toegekend indien er tijdens de evaluatieperiode minstens twee functioneringsgesprekken hebben plaatsgevonden (voorgesteld artikel 259*novies*, § 1, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek).

- De evaluatie slaat onder andere op de op de sociale vaardigheden van de magistraat, niet meer op zijn persoonlijkheid (voorgesteld artikel 259*novies*, § 1, vijfde lid).

- Een planningsgesprek wordt nog enkel gevoerd bij de ambtsopneming van de magistraat. De beoordelaars stellen het verslag op, waaraan de magistraat zijn opmerkingen kan doen toevoegen (voorgesteld artikel 259*novies*, § 2, eerste, vijfde en zevende lid).

- In de loop van de evaluatieperiode is er voortaan minstens één functioneringsgesprek. Voor een magistraat die zijn ambt opneemt, vindt het eerste uiterlijk na zes maanden plaats. Het kan betrekking hebben op de sterktes en zwaktes van de magistraat en op de verbeteringen die kunnen worden aangebracht aan de wijze waarop hij zijn ambt uitoefent. Ook het welzijn, de behoeften en de ontwikkeling kunnen aan bod komen. De functiebeschrijving

organisatie van het werk en de leiding van een groep; motiveren van collegae en medewerkers; doeltreffend werken (bekwaam zijn om het eigen werk te organiseren en een doeltreffende oplossing te vinden voor de problemen die zich voordoen); zin hebben voor initiatief, getuigen van gezond verstand en praktisch inzicht; een evenwicht behouden tussen de kwaliteit van het werk (professionele nauwgezetheid en creativiteit) en de kwantiteit van het werk (werkmethode en opvolging van dossiers); stipt zijn (vastgestelde uren en termijnen respecteren); en bekwaam zijn om een zitting of vergadering te leiden.

[7] Voor een aantal recenter ingerichte adjunct-mandaten worden de evaluatiecriteria, hun indeling, de operationalisering aan de hand van gedragsindicatoren en de weging ervan geregeld in het koninklijk besluit van 18 april 2017 'tot vaststelling van de evaluatiecriteria van de afdelingsvoorzitters, ondervoorzitters van de vrederechters en rechters in de politierechtbank, afdelingsprocureurs, afdelingsauditeurs, adjunct-procureurs des Konings van Brussel en adjunct-arbeidsauditeurs van Brussel en de weging van de criteria'.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

en de doelstellingen kunnen worden aangepast. Het gesprek vindt in beginsel plaats tussen de magistraat en de korpschef of zijn afgevaardigde. Die stelt een verslag op, waaraan de magistraat zijn opmerkingen kan doen toevoegen. Het vermeldt de punten die tijdens het gesprek aan bod zijn gekomen (voorgesteld artikel 259*novies*, § 3).

- De beoordelaars voor de periodieke evaluatie dienen voortaan uiterlijk een jaar na hun aanwijzing een opleiding inzake het beheer van *human resources*, evaluatie en tucht te volgen, georganiseerd door het instituut voor gerechtelijke opleiding (voorgesteld artikel 259*decies*, § 2, vierde lid).

- De automatische inhouding van de laatste weddeverhoging ingeval van een vermelding "onvoldoende" wordt opgeheven. In de plaats daarvan wordt die beoordeling gevolgd door een begeleidingstraject van twaalf maanden op maat van de magistraat teneinde zijn functioneren aan te passen. Het beantwoordt aan de tekortkomingen die de beoordelaars hebben vastgesteld (de niet-verwezenlijking van vastgelegde prestatiedoelstellingen of de noodzaak om professionele competenties te ontwikkelen). Het heeft tot doel dat er snel gerichte begeleidingsmaatregelen kunnen worden genomen. Bij aanvang van het begeleidingstraject worden de beoordelaars en de magistraat het eens over het verloop van het traject en de nadere regels ervan. De beoordelaars stellen een verslag op van wat werd afgesproken, waaraan de magistraat zijn opmerkingen kan doen toevoegen. Gedurende het begeleidingstraject vindt er ten minste één functioneringsgesprek plaats tussen de magistraat en de beoordelaars (voorgesteld artikel 259*decies*, § 3).

- Op het einde van het begeleidingstraject vindt een tweede evaluatie plaats. De beoordelaars beslissen ofwel één van de beoordelingen zoals bedoeld in artikel 259*novies*, § 1, derde lid, toe te kennen, ofwel het begeleidingstraject gedurende maximaal zes maanden voort te zetten. Wanneer de magistraat de beoordeling "onvoldoende" krijgt, zendt de korpschef het evaluatiedossier van de magistraat over aan de tuchtrechtbank (voorgesteld artikel 259*decies*, §§ 4 en 5).

- Het beroep tegen de definitieve beoordeling "onvoldoende" wordt hervormd. De magistraten, met uitzondering van de korpschefs, kunnen beroep instellen bij de in artikel 331/6, §§ 2 en 3, bedoelde beroepscommissies.[8] Het beroep werkt opschortend. De magistraat en de beoordelaars worden opgeroepen om te worden gehoord. De commissie kan, voorafgaandelijk aan de hoorzitting, verzoeken om inlichtingen of bewijsstukken over te maken. Ze beoordeelt of het beroep ontvankelijk en gegrond is. Ze oordeelt over de regelmatigheid van de evaluatie en gaat na of de beoordeling "onvoldoende" gerechtvaardigd is. Ze kan die behouden of een andere beoordeling toekennen. Tegen haar beslissing staat geen beroep open (voorgesteld artikel 259*undecies*/2).

[8] Het gaat om de beroepscommissies ingericht bij de wet van 12 mei 2024 'houdende het sociaal statuut van de magistraat' om kennis te nemen van de beroepen tegen de beslissing van de korpschef tot weigering van een verlof of tot het verbinden van bepaalde voorwaarden aan het verlenen van het verlof, bedoeld in artikel 331/3, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

- Indien een magistraat tweemaal na elkaar de vermelding "onvoldoende" heeft verkregen zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 259*decies*, § 4, dan roept de tuchtrechtbank de magistraat en minstens één van de beoordelaars op voor een hoorzitting. Die vindt plaats achter gesloten deuren (voorgesteld artikel 404/1). De tuchtrechtscolleges kunnen de volgende maatregelen nemen: de inhouding van de laatste driejaarlijkse verhoging van de wedde of de laatste cumulatieve weddebijslag, de intrekking van het definitief adjunct-mandaat of het ontslag van ambtswege (voorgesteld artikel 404/2). Tegen de maatregel, of tegen het gebrek daaraan, waartoe de tuchtrechtbank besloten heeft, kan hoger beroep worden ingesteld voor de tuchtrechtbank in hoger beroep. Het hoger beroep schorst de onmiddellijke uitvoering van de maatregel (voorgesteld artikel 420, § 4).

6.2. Vermits de hervorming van de evaluatieregeling in het kader van de periodieke evaluatie kan leiden – naast de intrekking van een definitief adjunct-mandaat – tot het ontslag van een magistraat, moet zij nader worden onderzocht in het licht van de onafzetbaarheid van de rechter.

B. De onafzetbaarheid van de rechter

Algemeen kader

7.1.1. De artikelen 151, 152, 154 en 155 van de Grondwet verankeren de wezenskenmerken van het statuut van de rechterlijke macht in de Grondwet. Die grondwettelijke verankering beoogt vooral de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen, aangezien die onafhankelijkheid essentieel is in een stelsel van scheiding der machten.[9]

Artikel 151, § 1, eerste lid, van de Grondwet, bepaalt uitdrukkelijk dat de rechters onafhankelijk zijn in de uitoefening van hun rechtsprekende bevoegdheden en dat het openbaar ministerie onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging.[10] Uit de gebruikte bewoordingen en de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 20 november 1998 blijkt dat de grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de magistraten functioneel van aard is en de andere machten in beginsel niet verhindert om, binnen de hun door de Grondwet toegewezen bevoegdheden, maatregelen te nemen met het oog op het goed functioneren van de rechterlijke macht. Bij het nemen van dergelijke maatregelen dienen de

[9] GwH 16 mei 2013, nr. 67/2013, B.7.1; GwH 15 oktober 2015, nr. 139/2015, B.11.3.

[10] Wat het openbaar ministerie betreft, geldt dat onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen. De onafhankelijkheid van het openbaar ministerie gaat minder ver dan die van de magistraten van de zetel: zij wordt gewaarborgd in de gevallen waarin het openbaar ministerie beslist over individuele opsporing en vervolging en in de gevallen waarin het de rechterlijke macht bijstaat bij de uitoefening van diens rechtsprekende bevoegdheid (adv.RvS 74.253/1 van 24 november 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 april 2024 'houdende optimalisatie van de werking van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring en het Overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken en houdende wijziging van de Wapenwet', opm. 4.3.2).

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

wetgevende en de uitvoerende macht er evenwel over te waken dat die maatregelen de functionele onafhankelijkheid van de rechters niet in het gedrang brengen.[11]

7.1.2. De principiële benoeming voor het leven van de rechter, waarin wordt voorzien in artikel 152, eerste lid, van de Grondwet, en zijn daaruit voortvloeiende onafzetbaarheid,[12] biedt een garantie voor zijn onafhankelijkheid.[13] Het tweede lid van die bepaling voegt toe dat geen rechter uit zijn ambt kan worden ontzet dan door een vonnis.

Die bepalingen strekken er vooreerst toe de onafhankelijkheid van de rechter te beschermen tegenover de andere staatsmachten.[14] De onafhankelijkheid van de rechter in de uitoefening van zijn rechtsprekende functie houdt echter eveneens in dat hij *binnen* zijn rechtscollege en de rechterlijke macht vrij is van druk of beïnvloeding,[15] daarin begrepen ten aanzien van zijn hiërarchie.[16]

7.1.3. In het licht van artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, krachtens hetwelk de lidstaten de naleving moeten waarborgen van het vereiste van onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties, door de rechterlijke instanties die moeten oordelen over vragen die verband houden met de uitlegging en toepassing van het Unierecht, begreep het Hof van Justitie van de Europese Unie de onafzetbaarheid van de rechter evenzeer als een waarborg voor zijn onafhankelijkheid. Die onafzetbaarheid is echter niet absoluut, aldus het Hof van Justitie:

> "76. Het beginsel van onafzetbaarheid vereist in het bijzonder dat de rechters moeten kunnen aanblijven zolang zij de verplichte pensioenleeftijd nog niet hebben bereikt of, indien hun mandaat aan een bepaalde termijn is gebonden, tot deze is verstreken. Zonder van een absoluut beginsel te spreken, kunnen hierop slechts uitzonderingen worden gemaakt indien er legitieme en dwingende gronden zijn om dit te doen en het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen. Aldus wordt doorgaans erkend dat de rechters uit hun functie kunnen worden ontheven indien zij ongeschikt zijn om deze te vervullen wegens onbekwaamheid of een ernstig verzuim, wanneer daarbij de toepasselijke procedures in acht worden genomen.

---

[11] GwH 15 oktober 2015, nr. 138/2015, B.25.2; GwH 31 mei 2018, nr. 62/2018, B.42.1; GwH 19 december 2024, nr. 155/2024, B.4.3.1.

[12] De "onafzetbaarheid", begrepen als de onmogelijkheid om de rechter uit zijn ambt te ontzetten, met inbegrip via een maatregel van ontslag, houdt dus niet uitsluitend verband met de "afzetting" van een magistraat van het openbaar ministerie als zware tuchtstraf in de zin van artikel 405 van het Gerechtelijk Wetboek.

[13] Vgl. adv.RvS 72.316/AV van 10 maart 2023 een voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof om de samenstelling en de benoemingsprocedure te wijzigen' (*Parl.St.* Kamer 2021-2022, nr. 55-2850/001), opm. 5.

[14] Adv.RvS 39.717/AV van 21 februari 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 september 2006 'tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen', opm. 1.2 bij artikel 110; zie ook adv.RvS 42.324/AV/3 van 20 maart 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Vlaams decreet van 21 december 2007 'tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen'', opm. 11.

[15] Bv. HvJ (GK) 11 juli 2024, nrs. C-554/21, C-622/21 en C-727/21, *Financijska agencija t. Hann-Invest e.a.*, punt 54; EHRM 6 oktober 2011, *Agrokompleks t. Oekraïne*, § 137; zie ook adv.RvS 53.519/3 van 11 juli 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 februari 2014 'betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie', opm. 6.

[16] Bv. Cass. 13 maart 2012, P.11.1750.N, overw. 5; zie in dat verband ook aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa 'sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités', aangenomen op 17 november 2010, beschikbaar op https://search.coe.int/cm/fre?i=09000016805cde9f, nr. 22.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

77. In dit laatste verband vloeit meer in het bijzonder uit de rechtspraak van het Hof voort dat het vereiste van onafhankelijkheid gebiedt dat het stelsel van tuchtregels voor de personen met een rechterlijke taak, en derhalve hun eventuele ontzetting uit het ambt, de noodzakelijke waarborgen biedt om elk risico uit te sluiten dat dergelijke regels worden gebruikt als middel om politieke controle uit te oefenen op de inhoud van rechterlijke beslissingen. Regels waarbij zowel de gedragingen die tuchtrechtelijke overtredingen opleveren als de concreet daarop toepasselijke sancties worden omschreven, waarbij wordt voorzien in de tussenkomst van een onafhankelijke instantie volgens een procedure waarmee de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest neergelegde rechten, waaronder de rechten van de verdediging, volledig worden gewaarborgd en waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid om in rechte op te komen tegen de beslissingen van de tuchtinstanties, vormen derhalve een geheel van essentiële waarborgen voor het behoud van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht [arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 67]."[17]

Wanneer de toepassing van een maatregel op een zittend rechter tot gevolg heeft dat aan zijn ambt eerder dan voorzien een einde komt, kan volgens het Hof:

"een dergelijke toepassing slechts worden aanvaard indien zij wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel, zij in het licht van dat doel evenredig is en voor zover zij geen reden is voor gegronde twijfel bij de justitiabelen over de vraag of deze instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen."[18]

7.2. De onafhankelijkheid van de rechter is geen louter institutionele kwestie, maar ook een essentieel onderdeel van de rechtsbescherming van de burger. Artikel 6, lid 1, van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM) waarborgt eenieder, bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging, onder meer, het recht op een behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Uit artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie volgt dat de instanties die als rechterlijke instantie (in de zin van het Unierecht) deel uitmaken van het stelsel van beroepsmogelijkheden van een lidstaat, moeten voldoen aan de vereisten van een daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden. De onafhankelijkheid van de rechter is daarvan een primordiaal aspect.[19]

[17] HvJ (GK) 24 juni 2019, nr. C-619/18, *Commissie t. Polen*.

[18] *Ibid.*, punt 79.

[19] Zie bv. HvJ (GK) 27 februari 2018, nr. C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses t. Tribunal de Contas*, punten 29-52; HvJ (GK) 2 maart 2021, nr. C-824/18, *A.B. e.a. t. Krajowa Rada Sądownictwa*, punten 116-117. De inhoud van artikel 47 van het Handvest is ingegeven door de artikelen 6, lid 1, en 13 van het EVRM, zodat de door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechten in beginsel dezelfde betekenis en draagwijdte hebben als de rechten verleend door het EVRM (artikel 52, lid 3, van het Handvest). Eén en ander verzet zich er evenwel niet tegen dat het Unierecht een ruimere bescherming biedt (artikel 52, lid 4, van het Handvest), aangezien de materiële werkingssfeer van artikel 47 van het Handvest ruimer is dan de overeenkomstige artikelen van het EVRM.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

In dat verband heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) herhaaldelijk opgemerkt dat het beginsel van de onafzetbaarheid van de rechters tijdens hun mandaat algemeen wordt beschouwd als een uitvloeisel van hun onafhankelijkheid, wat een essentiële voorwaarde is voor de rechtsstaat, en dus is inbegrepen in de garanties geboden door artikel 6, lid 1, van het EVRM. Dat betekent echter niet dat dit beginsel absoluut is, zoals het EHRM oordeelde met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie.[20]

Ontslag als tuchtstraf

8. De principiële onafzetbaarheid van de rechter verhindert niet dat in bepaalde omstandigheden tuchtrechtelijk een einde aan zijn ambt kan worden gemaakt. Naar luid van artikel 404 van het Gerechtelijk Wetboek kunnen aan degenen die hun "ambtsplichten" verzuimen of door hun gedrag afbreuk doen aan de "waardigheid van hun ambt" tuchtstraffen worden opgelegd. Die straffen kunnen tevens worden opgelegd aan personen die de "taken van hun ambt" verwaarlozen en zodoende afbreuk doen aan de goede werking van de justitie of aan het vertrouwen in die instelling.[21] Tot de mogelijke "zware" tuchtstraffen behoren met toepassing van artikel 405 het ontslag van ambtswege, de ontzetting uit het ambt (voor de magistraten van de zetel) of de afzetting (voor de magistraten van het openbaar ministerie).[22]

De tuchtoverheden zijn bevoegd om (in voorkomend geval na klacht) de procedure in te stellen. Daarna wordt een onderzoek gevoerd. Wenst de tuchtoverheid na afloop dat een zware tuchtstraf wordt opgelegd, dan maakt ze de zaak aanhangig bij de tuchtrechtbank. Behoudens tegen de afzetting van de magistraten van het openbaar ministerie, die slechts door de Koning kan worden opgelegd, wordt het hoger beroep tegen de zware tuchtstraffen ingesteld voor de tuchtrechtbank in hoger beroep.

[20] EHRM (GK) 1 december 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson t. IJsland*, § 239. Zie ook EHRM 9 november 2006, *Sacilor Lormines t. Frankrijk*, § 67 en EHRM (GK) 18 juli 2013, *Maktouf et Damjanović t. Bosnië-Herzegovina*, § 49. Onafhankelijk rechterlijk wettigheidstoezicht op een beslissing om een rechter uit zijn ambt te ontzetten is in het licht van de rechtsbescherming die de rechter zelf ontleent aan artikel 6 van het EVRM sowieso noodzakelijk (zie EHRM 15 maart 2022, *Grzęda t. Polen*, § 327).

[21] Voor de werkende en de plaatsvervangende magistraten, de assessoren in de strafuitvoeringsrechtbank, de rechters en raadsheren in sociale zaken en de rechters in ondernemingszaken geldt dat hun ambtsplichten, de waardigheid van hun ambt en de taken van hun ambt inzonderheid worden geïnterpreteerd in het licht van de algemene beginselen inzake de deontologie.

[22] Het ontslag van ambtswege heeft het verlies van de hoedanigheid van lid van de rechterlijke orde tot gevolg. De ontzetting uit het ambt en de afzetting leiden bijkomend tot het verlies van het rustpensioen en het verbod op verdere uitoefening van ambten in de rechterlijke orde.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

Ontslag na ongunstige evaluatie

9.1. De afdeling Wetgeving merkt op dat evaluatie en tucht van elkaar moeten worden onderscheiden, al was het maar omdat ongunstige evaluaties niet steeds het opleggen van een tuchtstraf verantwoorden. Naar aanleiding van een eerder voorstel om een magistraat die achtereenvolgens twee evaluaties met de vermelding "onvoldoende" heeft gekregen niet langer te confronteren met een financiële maatregel, zoals bepaald in artikel 360*quater* van het Gerechtelijk Wetboek, maar zijn zaak aanhangig te maken bij de tuchtrechtbank, stelde de Raad van State vast dat de tuchtrechtbank in de eerste plaats moet nagaan of de betrokkene een tuchtfeit heeft begaan. Dat zou niet steeds het geval zijn, aangezien de ongeschiktheid om het ambt uit te oefenen niet noodzakelijk het gevolg is van een verwijtbare tekortkoming.[23] Er kan dus niet worden vanuit gegaan dat een ongunstige evaluatie *ipso facto* grond biedt voor een tuchtstraf.

9.2.1. In het verlengde daarvan vormt een regeling waarbij een ontslag niet enkel kan worden opgelegd bij wijze van tuchtstraf, maar ook rechtstreeks als maatregel ten gevolge van een ongunstige evaluatie, voor de rechter een bijkomende beperking van zijn onafzetbaarheid. Of een dergelijke beperking met de onafzetbaarheid verenigbaar is, werd door de afdeling Wetgeving reeds onderzocht in hoofde van de bestuursrechter.[24]

Een ontslag wegens beroepsongeschiktheid, na twee opeenvolgende vermeldingen "onvoldoende", van een voor het leven benoemde rechter door een lid van de *uitvoerende macht*, zelfs op voorstel van de korpschef, zou een ontoelaatbare afwijking betekenen van het principe "dat de onafzetbaarheid van de rechter een waarborg vormt voor de onafhankelijkheid van de 'rechterlijke macht' ten opzichte van de uitvoerende macht."[25] De Raad van State waarschuwde bovendien voor het leggen van "een rechtstreeks verband tussen de evaluatie en het tuchtrecht".

> "De evaluatie van magistraten moet ertoe strekken een interne, periodieke kwaliteitscontrole door te voeren om de interne werking van het rechtscollege te verbeteren. Het tuchtrecht van magistraten daarentegen strekt ertoe diegenen die hun ambtsplichten verzuimen of door hun gedrag afbreuk doen aan de waardigheid van hun ambt, te straffen."[26]

9.2.2. In zijn visienota over het evaluatiesysteem voor magistraten nam de HRJ het volgende standpunt in:

> "De HRJ is voorstander van een zuiver onderscheid tussen tucht en evaluatie. De HRJ is van mening dat het evaluatiesysteem geen rechtstreekse tuchtsancties bij een slecht functioneren van een magistraat zou mogen inhouden. In geval van moeilijkheden, zoals hiervoor gesteld, zou coaching inderdaad de voorkeur verdienen. Een tuchtprocedure zou

[23] Adv.RvS 51.119/AV/3 van 22 mei en 5 juni 2012 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 15 juli 2013 'tot wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de tucht', opm. 33.

[24] Uit het enkele feit dat een bestuurlijk rechtscollege niet tot de rechterlijke macht behoort, kan niet worden afgeleid dat het niet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zou moeten voldoen. Het algemeen rechtsbeginsel dat de rechter onafhankelijk en onpartijdig moet zijn, geldt immers voor alle rechtscolleges (GwH 30 juni 2014, nr. 98/2014, B.14.1).

[25] Adv.RvS 39.717/AV, opm. 1.2 bij artikel 110.

[26] Adv.RvS 39.717/AV, opm. 1.5 bij artikel 110. De Raad wees op de beschikbaarheid van het tuchtrecht om op te treden tegen een magistraat die tekort komt aan de plichten van zijn ambt.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

> enkel kunnen worden overwogen als laatste middel, uitzonderlijk en nadat de voorgestelde verbeterpistes en steunmaatregelen niet werden opgevolgd."[27]

De *Conseil Consultatif de Juges Européens* (CCJE), een adviesorgaan van de Raad van Europa, meent eveneens dat evaluatie en tucht van elkaar moeten worden onderscheiden. Rekening houdend met de principiële onafzetbaarheid van de rechter besloot hij in een van zijn adviezen het volgende:

> "Il devrait être mis fin à une nomination définitive uniquement en cas de violations graves des règles disciplinaires ou des dispositions pénales prévues par la loi ou lorsque la conclusion inévitable du processus d'évaluation est que le juge est incapable ou refuse d'exercer ses fonctions judiciaires à un niveau minimum acceptable, évalué objectivement. Dans tous les cas, il doit toujours exister des garanties procédurales adéquates pour le juge évalué et elles doivent être scrupuleusement observées."[28]

De procedure moet de rechter toelaten een standpunt kenbaar te maken over zijn activiteiten en over de evaluatie waartoe die aanleiding zouden geven. Hij moet nuttig kunnen bijdragen aan het proces, bijvoorbeeld door opmerkingen toe te voegen of door gehoord te worden. Hij moet een evaluatie ook kunnen betwisten, des te meer zo wanneer er zwaardere gevolgen aan verbonden zouden worden.[29]

9.3. Een regeling waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid van een ontslag – uitgesproken door *een rechtscollege* – in het kader van een evaluatieprocedure, werd reeds ingevoerd voor federale[30] en Vlaamse[31] bestuursrechters. De afdeling Wetgeving oordeelde als

---

[27] Hoge Raad voor de Justitie, visienota 'over het evaluatie-systeem voor magistraten', goedgekeurd op 15 maart 2023, beschikbaar op https://hrj.be/admin/storage/hrj/visienotaevaluatie.pdf, 6 (voetnoten weggelaten).

[28] Conseil Consultatif de Juges Européens, advies nr. 17 (2014) 'sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire', aangenomen op 24 oktober 2014, beschikbaar op https://rm.coe.int/1680747706, nr. 29 (voetnoten weggelaten).

[29] *Ibid.*, nr. 41.

[30] Zie het bij wet van 23 december 2021 opgeheven artikel 39/29, § 4, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 'betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen', waarin in reactie op het voormelde adv.RvS 39.717/AV werd bepaald dat wanneer een lid van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen twee opeenvolgende vermeldingen 'onvoldoende' had gekregen, de Raad van State, op verzoek van de eerste voorzitter van de Raad, in raadkamer in algemene vergadering bijeen kwam om, op advies van de auditeur-generaal of de adjunct-auditeur-generaal, uitspraak te doen bij arrest over het ontslag wegens beroepsongeschiktheid van betrokkene. In artikel 39/28, § 2, van dezelfde wet werd bepaald dat de evaluatie geschiedde "op grond van criteria die betrekking hebben op de persoonlijkheid en de intellectuele, professionele en organisatorische capaciteiten met inbegrip van de kwaliteit van de gepresteerde prestaties zonder dat hierdoor afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het lid van de Raad." De Koning werd gemachtigd om de evaluatiecriteria te bepalen en om nadere regels voor de toepassing van deze bepalingen op te stellen.

[31] Zie artikel 56, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges', waarin wordt bepaald dat als de effectieve bestuursrechter na een evaluatie 'onvoldoende' bij een van de twee eerstvolgende evaluaties een tweede evaluatie 'onvoldoende' krijgt, de algemene vergadering uitspraak doet bij arrest over het ontslag van de effectieve bestuursrechter (vgl. het bij hetzelfde decreet opgeheven artikel 4.8.38, § 1, vierde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, waarin werd bepaald dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen, bij twee opeenvolgende beoordelingen 'onvoldoende', uitspraak deed bij arrest over het ontslag wegens beroepsongeschiktheid van het raadslid). In artikel 54, § 2, eerste lid, van hetzelfde decreet wordt bepaald dat de evaluatie slaat "op de wijze van ambtsuitoefening en wordt gehouden op grond van criteria die betrekking hebben op de persoonlijkheid en de intellectuele, professionele en organisatorische capaciteiten, met in begrip van de kwaliteit van de geleverde prestaties zonder dat daardoor afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de bestuursrechter." De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de evaluatiecriteria vast te stellen.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

volgt over de randvoorwaarden waaronder dat mogelijk is in advies 55.237/AG/4 van 10 maart 2014 over een voorontwerp van Waals decreet 'créant un Conseil du contentieux administratif wallon':

> "3. Tel qu'il est rédigé, tel que le commentaire des articles en précise la portée et comme l'a confirmé la déléguée du ministre, l'article 138 entend lier la compétence du Conseil, qui serait donc tenu de prononcer le licenciement après avoir constaté que le magistrat a fait l'objet de deux évaluations négatives consécutives. Une telle formulation diffère de ce qui vaut à l'égard des magistrats du Conseil du contentieux des étrangers et du Conseil pour les contestations des autorisations, pour lesquels il est prévu que la juridiction compétente se prononce par voie d'arrêt sur le licenciement, sans être tenue de prendre un arrêt en ce sens, formulation dont il résulte que la juridiction est habilitée à apprécier si le licenciement est justifié, en fait et en droit [32].
>
> Dans son avis 39.717/AG donné le 21 février 2006 sur l'avant-projet devenu la loi du 15 septembre 2006 'réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers' [33], l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, à propos du mécanisme de licenciement par le Gouvernement, agissant sur la proposition du chef de corps, du juge du Conseil du contentieux des étrangers qui a fait l'objet de deux évaluations négatives successives, a fait valoir que tel que conçu par les auteurs de l'avant-projet, ce mécanisme était incompatible avec le principe d'indépendance des juges inscrit notamment 'à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales' et qui 'requiert que les membres d'une juridiction soient inamovibles pendant l'exercice de leurs fonctions'. L'inamovibilité du juge, rappelle cet avis, ne constitue pas un principe absolu : elle 'n'exclut […] pas qu[e le juge] puisse être destitué par la Cour de cassation dans le cadre de poursuites disciplinaires [34]. Le juge de la Cour d'arbitrage ou le conseiller d'État qui a manqué à la dignité de ses fonctions ou aux devoirs de son état peut lui aussi, suivant le cas, être déclaré déchu ou suspendu de ses fonctions par la Cour d'arbitrage ou par la Cour de cassation [35]'. Toutefois, conclut l'avis, le système qui consiste à confier à l'Exécutif le pouvoir de licencier un magistrat pour inaptitude professionnelle, 'fût-ce sur proposition du plus haut magistrat de la juridiction', 'est incompatible avec le principe d'indépendance du juge'.
>
> 4. Il en résulte que si des exceptions au principe d'inamovibilité des magistrats sont concevables en droit, elles doivent être conçues en manière telle qu'elles ne mettent pas en péril le principe d'indépendance de la juridiction et des magistrats qui la composent. À cet égard, la règle selon laquelle le Conseil est tenu de prononcer le licenciement après deux évaluations négatives emporterait une atteinte inadmissible au principe d'indépendance du juge, si elle devait être comprise en ce sens que la juridiction appelée à statuer sur le licenciement par voie d'arrêt serait tenue de prononcer celui-ci sans pouvoir contrôler la régularité de l'ensemble de la procédure ni pouvoir apprécier les circonstances

[32] *Voetnoot 45 van het aangehaalde advies:* Concernant le Conseil du contentieux des étrangers, le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des affaires générales et de la fonction publique de la Chambre précise que « la décision [sur l'action en licenciement] est laissée au Conseil d'État, de manière à donner suite à l'observation selon laquelle une telle décision ne peut pas être prise par le pouvoir exécutif » (*Doc. parl.*, Chambre, 51-2479/011, p. 41). Le commentaire de l'article 54 du décret 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges' précise quant à lui : (Traduction) « 18. Des magistrats ne peuvent être démis de leur fonction que par une décision judiciaire. Par analogie avec cette règle, cet article prévoit que l'assemblée générale délibère et se prononce au sujet du licenciement d'un juge administratif effectif, qui a obtenu une évaluation 'insuffisant' ».

[33] *Voetnoot 46 van het aangehaalde advies: Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2479/001, p. 262.

[34] *Voetnoot 47 van het aangehaalde advies: Note de bas de page 144 de l'avis cité :* Article 409 du Code judiciaire.

[35] *Voetnoot 48 van het aangehaalde advies: Note de bas de page 145 de l'avis cité :* Article 49 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage et article 115 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

de fait propres à chaque situation, en vue de décider, le cas échéant, qu'il n'y a pas lieu, en l'espèce, de licencier le magistrat concerné.

Il s'impose dès lors de prévoir à l'alinéa 2 que dans le « cas de deux appréciations 'insuffisant' consécutives, le Conseil se prononce par voie d'arrêt sur le licenciement pour cause d'inaptitude professionnelle du conseiller », étant entendu que la décision de licencier un magistrat pour cause d'inaptitude professionnelle appartient au Conseil, les arrêts que ce dernier prononce en la matière étant susceptibles de faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État conformément au droit commun."[36]

9.4.1. In een verwante context heeft het Grondwettelijk Hof onderzocht of aan de mobiliteitsmaatregelen waarvan de bestaanbaarheid met artikel 152 van de Grondwet in het geding was, de nodige waarborgen waren verbonden, gelet op de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Die waarborgen betroffen de betrokkenheid van de rechter in kwestie bij de beslissing, het motiveren ervan en het voorzien in de nodige rechtsmiddelen, zodoende dat die maatregel verantwoord kon worden in het licht van zijn doelstelling, in rechte gegrond was en evenredig.[37]

9.4.2. Ook de Raad van State heeft vastgesteld dat een ontslag in de context van een evaluatie een evenredige maatregel dient te zijn. Het ontslag van een bestuursrechter na een eerste evaluatie "onvoldoende" voldeed niet aan die voorwaarde, zodat minstens moest worden voorzien in een regeling die de betrokkene na een eerste ongunstige beoordeling de mogelijkheid bood tot verbetering.[38]

C. Het ontslag in de voorgestelde regeling

10. Uit het voorgaande volgt dat de onafzetbaarheid van de rechter een essentieel, maar geen absoluut aspect is van zijn statuut. Beperkingen kunnen worden aanvaard, althans in zoverre ze met de nodige waarborgen worden omgeven. Bovendien kan een maatregel van ontslag slechts worden opgelegd door een rechtscollege.

11. De indieners moeten met de voorgestelde regeling vooreerst een legitiem doel nastreven, hetgeen met name te beschouwen is in het kader van het goed functioneren van de rechterlijke macht. Aanvaard kan worden dat rechters uit hun functie kunnen worden ontheven om redenen van ongeschiktheid wegens onbekwaamheid of een ernstig verzuim. De voorgestelde maatregelen kunnen in een dergelijk opzet worden ingepast. In het bijzonder wordt met het "ontslag van ambtswege"[39] van de magistraat, waarin wordt voorzien in het voorgestelde

[36] Adv.RvS 55.237/AG/4 van 10 maart 2014 over een voorontwerp van Waals decreet 'créant un Conseil du contentieux administratif wallon', opm. 3-4 bij artikel 138.

[37] GwH 15 oktober 2015, nr. 139/2015, B.8.

[38] Adv.RvS 53.941/AV/3 van 17 oktober 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 april 2014, opm. 78.

[39] In de tekst wordt beter geschreven "ontslag wegens beroepsongeschiktheid", vermits die bewoordingen aansluiten bij wat gebruikelijk is in de context van de beëindiging van de tewerkstelling bij ongunstige evaluatie en de maatregel aldus beter onderscheiden wordt van het "ontslag van ambtswege" als tuchtstraf in de zin van artikel 405, tweede lid, 5°, van het Gerechtelijk Wetboek.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

artikel 404/2, 3°, van het Gerechtelijk Wetboek, en dat zou kunnen worden opgelegd door de tuchtrechtscolleges, naar luid van de toelichting immers het volgende beoogd:

> "Gezien het niet de bedoeling kan zijn dat een magistraat blijft disfunctioneren nadat de begeleidingsmaatregelen geen soelaas brachten, is het ondenkbaar dat hij tot de pensioenleeftijd dat ambt zou kunnen blijven bekleden.
>
> Het invoeren van het begeleidingstraject in het kader van de evaluatie, geeft aan magistraten voldoende kansen om het functioneren bij te sturen. Indien de magistraat er niet in slaagt om zijn functioneren bij te sturen, zelfs na de vele kansen die hiertoe voorzien worden, of indien de magistraat niet de wil vertoont om zich op een adequate manier bij te sturen, moet het ontslag van ambtswege op een bepaald moment, door middel van een vonnis, uitgesproken kunnen worden. De goede werking van justitie en de dienstverlening ten opzichte van de burger kunnen hier enkel voordeel uit halen."[40]

12.1. Vooraleer de evenredigheid van de voorgestelde regeling te onderzoeken, moet worden nagegaan of een voldoende duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen evaluatie en tucht. In zijn advies van 18 december 2024 over het voorstel merkte de HRJ het volgende op:

> "De hier voorgestelde evaluatie is positief, in die zin dat ze meer op begeleiding en coaching steunt. Toch legt het wetsvoorstel een rechtstreeks verband tussen de evaluatie en de tucht wanneer de magistraat tweemaal na elkaar de vermelding 'onvoldoende' verkrijgt. Het is evenwel zo dat evaluatie en tucht intrinsiek verschillende concepten met onderscheiden doelstellingen zijn en dat het enige knooppunt tussen die concepten bijgevolg voorzichtig en zorgvuldig moet worden benaderd."[41]

12.2.1. Zoals hiervoor aangehaald, strekt de evaluatie van magistraten ertoe de interne werking van een rechtscollege te verbeteren. Het tuchtrecht strekt er daarentegen toe magistraten te bestraffen die hun ambtsplichten verzuimen, door hun gedrag afbreuk doen aan de waardigheid van hun ambt of de taken van hun ambt verwaarlozen en zodoende afbreuk doen aan de goede werking van de justitie of aan het vertrouwen in die instelling.

De indieners van het voorstel wensen de maatregelen die naar aanleiding van een volgende ongunstige evaluatie kunnen worden opgelegd door het tuchtrechtscollege, opgesomd in het voorgestelde artikel 404/2 van het Gerechtelijk Wetboek, te onderscheiden van de maatregelen die het gevolg kunnen zijn van een tuchtvervolging opgesomd in het bestaande artikel 405. Uit de toelichting blijkt dat de maatregelen die in artikel 404/2 worden opgesomd, de (enige) maatregelen zijn die kunnen worden opgelegd na de verwijzing naar de tuchtrechtscolleges van de zaak van een magistraat die twee beoordelingen "onvoldoende" kreeg, met uitsluiting dus van de (zware) tuchtstraffen waarin wordt voorzien in artikel 405.[42] Het voorstel beoogt te bewerkstelligen dat "de tuchtrechtbanken bevoegd zijn voor de tucht ten aanzien van de leden en de personeelsleden van de rechterlijke orde, maar dat ze ook bevoegd zijn voor het nemen van de maatregelen in het kader van de evaluatie van magistraten zoals bedoeld in artikel 404/2 van het Gerechtelijk Wetboek"[43].

---

[40] *Parl.St.* Kamer BZ 2024, nr. 56-289/001, 19.

[41] Hoge Raad voor de Justitie, advies over een 'wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek voor wat de evaluatie van magistraten betreft', goedgekeurd op 18 december 2024, beschikbaar op https://hrj.be/admin/storage/hrj/241218-advies-evaluatie-magistraten-def.pdf, 2.

[42] *Parl.St.* Kamer BZ 2024, nr. 56-289/001, 4.

[43] *Ibid.*, 19.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

Er wordt, wat de tuchtrechtbanken in hoger beroep betreft, beoogd "het onderscheid te maken tussen enerzijds de hogere beroepen in de tuchtdossiers en anderzijds de hogere beroepen ingesteld tegen de maatregelen genomen in het kader van de evaluatie van de magistraten."[44] De inhouding van wedde, de intrekking van een definitief adjunct-mandaat of het ontslag die aan de betrokken magistraat zouden kunnen worden opgelegd, waarin wordt voorzien in het eerstgenoemde artikel, zijn bedoeld als gevolgen van de evaluatie, en worden niet opgelegd als tuchtstraffen.

12.2.2. Het uitgangspunt van de indieners van het voorstel is dus niet dat twee opeenvolgende beoordelingen "onvoldoende" *ipso facto* worden beschouwd als een tuchtfeit. Het feit dat, in bepaalde gevallen, zowel een evaluatietraject als een tuchtprocedure tot maatregelen met een gelijkaardige strekking zouden kunnen leiden, betekent op zich evenmin dat evaluatie en tucht worden vermengd.

Gelet op de nieuwe functie die hun wordt toegewezen, moet de naam van de tuchtrechtscolleges in het Gerechtelijk Wetboek echter worden aangepast. Vermits ze voortaan ook (de gevolgen van) evaluaties van magistraten zullen beoordelen, wat zoals gezegd geen uitstaans heeft met tucht, betreft het niet langer louter een "tuchtrechtbank" of een "tuchtrechtbank in hoger beroep".[45] Een andere mogelijkheid bestaat erin afzonderlijke evaluatiecolleges op te richten.

12.3. In het licht van het voorgaande kan worden aangenomen dat de indieners van het voorstel ervoor opteren om de genoemde maatregelen voor de magistraten van de rechterlijke macht mogelijk te maken na afloop van een evaluatietraject en niet enkel als straf na het voeren van een tuchtprocedure. Zoals gezegd hebben beide onderscheiden doelstellingen. Er is geen principiële reden om aan te nemen dat dergelijke, zelfs verregaande, maatregelen niet als sluitstuk van een evaluatietraject zouden kunnen worden opgelegd als alle redelijke remediëringsmiddelen zijn uitgeput.

13.1.1. Er dient dan nog wel over te worden gewaakt dat het ontslag, als maatregel ten gevolge van opeenvolgende ongunstige evaluaties, in beginsel een evenredige maatregel is. Tegelijk, en daarmee verbonden, moet worden uitgesloten dat de voorgestelde regeling wordt misbruikt als mechanisme van toezicht op de inhoud van rechterlijke beslissingen. Bij de rechtzoekende mag daarover ook geen gegronde twijfel kunnen rijzen. De regeling moet daarom zowel inzake het te beoordelen gedrag als inzake de mogelijke gevolgen voldoende duidelijk zijn. Een ontslag vereist een beslissing van een rechtsprekende instantie die de mogelijkheid heeft om de regelmatigheid van de gevolgde procedure en de feitelijke omstandigheden te beoordelen en om te oordelen of een ontslag de gepaste maatregel is. Bijkomende waarborgen betreffen het recht om gehoord te worden van de betrokkene en de beschikbaarheid van rechtsmiddelen.

De afdeling Wetgeving houdt daarbij rekening met de volgende elementen.

[44] *Ibid.*, 20.

[45] Teneinde geen twijfel te laten bestaan over de aard van de maatregelen die naar luid van het voorgestelde artikel 404/2 van het Gerechtelijk Wetboek kunnen worden opgelegd, kan in de tekst van dat artikel nog uitdrukkelijk tot uiting worden gebracht dat de daarin genoemde maatregelen door de bevoegde rechtscolleges kunnen worden opgelegd wanneer zij gevat worden met toepassing van het voorgestelde artikel 259*decies*, § 5. Dat blijkt nu slechts uit samenlezing van die bepaling met de voorgestelde artikelen 409, § 1, tweede lid, en 410, § 1, tweede lid.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

13.1.2. Het voorwerp van de periodieke evaluatie van een magistraat is de wijze van ambtsuitoefening, met uitdrukkelijke uitsluiting van de inhoud van een rechterlijke beslissing. De concrete criteria en de weging ervan worden door de Koning op voorstel van de HRJ in het algemeen bepaald. De evaluatie vindt plaats op basis van prestatiedoelstellingen die worden vastgesteld op grond van de functiebeschrijving van de magistraat en rekening houdend met de organisatorische context, en waarover de magistraat inspraak heeft. Minstens eenmaal tijdens de evaluatieperiode wordt een functioneringsgesprek georganiseerd dat betrekking kan hebben op zijn sterktes en zwaktes, mogelijke verbeteringen in de wijze van ambtsuitoefening en zijn welzijn, behoeften en ontwikkeling. De functiebeschrijving en de doelstellingen kunnen worden aangepast. Aan het verslag van dat gesprek kan de magistraat zijn opmerkingen doen toevoegen.

13.1.3. Aan de evaluatie gaat een gesprek met de magistraat vooraf. De magistraat kan zijn opmerkingen doen toevoegen aan het voorlopig evaluatieverslag, dat zijn beoordeling vermeldt. In voorkomend geval moeten die worden beantwoord in het definitief verslag. De beoordelaars dienen uiterlijk een jaar na hun aanwijzing een opleiding inzake het beheer van *human resources*, evaluatie en tucht te volgen.

13.1.4. Wordt een vermelding "onvoldoende" toegekend, dan wordt die beoordeling gevolgd door een begeleidingstraject van twaalf maanden op maat van en in overleg met de magistraat. Aan het verslag van de afspraken kan de magistraat zijn opmerkingen doen toevoegen. Gedurende het begeleidingstraject vindt ten minste één functioneringsgesprek plaats. Op het einde van het traject vindt een tweede evaluatie plaats. Op de suggestie van de HRJ om het in voorkomend geval gedurende maximaal zes maanden te kunnen voortzetten, zijn de indieners van het voorstel ingegaan.

Een vermelding "onvoldoende" kan sowieso enkel worden toegekend indien er tijdens de evaluatieperiode minstens twee functioneringsgesprekken hebben plaatsgevonden. Er kan opschortend beroep tegen worden ingesteld bij een beroepscommissie, in het kader waarvan de magistraat en de beoordelaars worden opgeroepen om te worden gehoord. De commissie beoordeelt de regelmatigheid van de evaluatie en gaat na of de beoordeling "onvoldoende" gerechtvaardigd is. Ze kan die behouden of een andere beoordeling toekennen.

13.1.5. Slechts wanneer de magistraat na afloop van het begeleidingstraject opnieuw de beoordeling "onvoldoende" krijgt, zendt de korpschef het dossier over aan het daarvoor bevoegde rechtscollege. Dat roept de magistraat en minstens één van de beoordelaars op voor een hoorzitting, waarna het bij vonnis kan besluiten tot de inhouding van de laatste driejaarlijkse verhoging van de wedde of de laatste cumulatieve weddebijslag, de intrekking van het definitief adjunct-mandaat of het ontslag. Tegen de beslissing van het bevoegde rechtscollege is een opschortend hoger beroep beschikbaar. Niets belet verder dat tegen het arrest in hoger beroep voorziening in cassatie wordt ingesteld.

13.1.6. Gelet op het voorgaande, en onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, kan de Raad van State aannemen dat de voorgestelde regeling in beginsel geen onevenredige gevolgen met zich meebrengt en met voldoende waarborgen is omringd om de onafhankelijkheid van de betrokken magistraat te garanderen.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

13.2. Een beoordeling "onvoldoende" wordt naar luid van het voorgestelde artikel 259*decies*, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek gevolgd door een begeleidingstraject van twaalf maanden. De vraag rijst of niet uitdrukkelijk moet worden voorzien in de mogelijkheid om dat traject te schorsen ten belope van de periodes tijdens dewelke van de magistraat geen prestaties kunnen worden verwacht, zoals ingeval van ziekte of verloven.

13.3. In de tekst van het voorstel dient te worden verduidelijkt dat indien de zaak hun met toepassing van artikel 259*decies*, § 5, van het Gerechtelijk Wetboek wordt voorgelegd, de bevoegde rechtscolleges alle aspecten van het dossier kunnen onderzoeken, met inbegrip van de beoordelingen "onvoldoende" door de beoordelaars of door de beroepscommissies[46], en dat ze in het licht daarvan de vrijheid behouden om in voorkomend geval geen maatregel op te leggen.[47] Dat tegen de beslissingen van de beroepscommissie naar luid van het voorgestelde artikel 259*undecies*/2, § 3, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek "geen enkel beroep" openstaat, kan overigens enkel onder die voorwaarde worden aanvaard, vermits anders besluiten zou betekenen dat de beoordelingen in het kader van de opeenvolgende evaluaties niet aan een afdoend rechterlijk toezicht kunnen worden onderworpen.

13.4. Naar luid van artikel 4, 4, van het Herziene Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1996 verbinden de partijen zich ertoe, teneinde de onbelemmerde uitoefening van het recht op een billijke beloning te waarborgen, het recht van alle werknemers op een redelijke opzeggingstermijn bij beëindiging van de dienstbetrekking te erkennen.

Op het eerste gezicht lijkt bij het ontslag van de magistraat ten gevolge van een tweede ongunstige evaluatie eveneens in een opzeggingstermijn te moeten worden voorzien. Die bepaling houdt voor de staten immers in beginsel onder andere de verplichting in om niet zelf de dienstbetrekking van een personeelslid van de overheid te beëindigen zonder dat een redelijke opzeggingstermijn of een vergoeding voor een periode die overeenstemt met een redelijke opzeggingstermijn wordt toegekend.[48]

13.5. In zijn advies van 18 december 2024 over het voorstel meende de HRJ dat de lijst van mogelijke maatregelen die de bevoegde rechtscolleges na twee ongunstige evaluaties (limitatief) kunnen opleggen, waarbij de inhouding van wedde overigens ongeschikt werd bevonden, te beperkt was in vergelijking met de maatregelen die zij in tuchtzaken kunnen nemen. De HRJ was er daarnaast voor gewonnen om een begeleidingstraject onder toezicht van het bevoegde rechtscollege mogelijk te maken.[49]

[46] De Raad van State merkt op dat de beroepscommissies weliswaar worden opgericht bij het College van de hoven en rechtbanken, bij het College van het openbaar ministerie en bij het Hof van Cassatie, maar slechts "interne organen" zijn en geen rechtscolleges (*Parl.St.* 2023-24, nr. 55-3812/001, 22).

[47] In de voorgestelde artikelen 404/1 en 404/2 van het Gerechtelijk Wetboek wordt respectievelijk slechts bepaald welke de te volgen procedure is en dat de bevoegde rechtscolleges de daar vermelde maatregelen kunnen nemen, maar wordt in het midden gelaten wat de omvang van de beoordeling is en of zij eveneens van het opleggen van een maatregel zouden kunnen afzien.

[48] RvS 28 april 2008, nr. 182.454, *Verdoodt*, overw. 8.5.

[49] Hoge Raad voor de Justitie, advies van 18 december 2024, 6.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

Het staat in beginsel aan de wetgever om te bepalen welke maatregelen in voorkomend geval kunnen worden opgelegd. In de loop van de parlementaire bespreking moet niettemin worden verantwoord waarom andere, minder verregaande maatregelen, niet tot de mogelijkheden behoren. Het verderzetten van begeleiding onder toezicht van het bevoegde rechtscollege zou eveneens kunnen bijdragen tot de evenredigheid van de voorgestelde regeling.

14.1. De Raad van State merkt bij het voorgaande nog op dat de evenredigheid van een ontslag wegens beroepsongeschiktheid impliceert dat die maatregel *in concreto* gemotiveerd wordt in verhouding tot de vastgestelde tekortkomingen.

Zoals gezegd zou de evaluatie na de inwerkingtreding van de aan te nemen wet geschieden op grond van criteria die betrekking hebben op de sociale vaardigheden en de intellectuele, professionele en organisatorische capaciteiten van de magistraat. Voor de korpschefs heeft ze tevens betrekking op hun managementcapaciteiten en inzonderheid op het personeelsbeheer en de initiatieven genomen met het oog op de bestrijding van de gerechtelijke achterstand. De Koning heeft daartoe evaluatiecriteria en de weging ervan bepaald.

14.2. Volgens de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, rust op de Koning in dat verband geen verplichting om evaluatiecriteria te bepalen die iedere appreciatiebevoegdheid van de evaluatoren uitsluiten. Enerzijds kan er geen sprake zijn van "evaluatie" indien er geen enkele mogelijkheid van discretionair oordeel openstaat, meer bepaald over de mate waarin de criteria gehaald worden. Anderzijds worden de eindbeoordelingen bepaald door het totaal van de scores die de magistraat voor elk van de evaluatiecriteria heeft behaald, zodat de toekenning van die eindbeoordeling niet louter discretionair is. Als aan dezelfde beoordeling een hoger of een lager cijfer gekoppeld wordt, betekent dit dat een bepaald evaluatiecriterium een hogere of een lagere weging meekrijgt. De beoordeling van alle magistraten, wat ook hun functie is, op volstrekt gelijke wijze door dezelfde of althans op dezelfde wijze oordelende evaluatoren is een ideaal dat zoveel mogelijk nagestreefd moet worden, maar dat in de realiteit wellicht nooit bereikt zal kunnen worden.[50]

Die vaststellingen kunnen worden bijgevallen, maar nemen niet weg dat, hoewel artikel 259*novies*, § 1, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de inhoud van een rechterlijke beslissing wordt uitgesloten van de evaluatie, sommige indicatoren toch kunnen raken aan het inhoudelijk werk van de magistraat. Te denken valt aan de indicatoren van het "beheersen van de juridische materies die behandeld worden", het "motiveren van de beslissingen zowel in rechte als in feite" of het "vermijden van nutteloze beslissingen of tussenvonnissen". Het bevoegde rechtscollege zal de gehanteerde indicatoren in voorkomend geval dienen te interpreteren in het licht van de voormelde wetsbepaling, maar ook in het licht van de onafhankelijkheid van de magistraat.

14.3. Daaruit volgt dat, bij de keuze van de maatregel die in voorkomend geval zou worden verbonden aan opeenvolgende ongunstige evaluaties, tekortkomingen die mede zijn vastgesteld op basis van dergelijke indicatoren slechts in de context van aangetoond ernstig

[50] RvS 9 mei 2005, nr. 144.185, *Lambrecht*, overw. 2.4.2.1.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

onbekwaam optreden aanleiding kunnen geven tot een ontslag.[51] Een en ander zal geval per geval moeten worden beoordeeld. Het verantwoord karakter van de opgelegde maatregel zal moeten blijken uit de motivering van het vonnis.

D. De toepasbaarheid op het openbaar ministerie

15.1. Het hiervoor onderzochte evaluatietraject is ook van toepassing op magistraten van het openbaar ministerie. De afdeling Wetgeving herinnert in dat verband aan artikel 153 van de Grondwet, dat bepaalt dat de Koning de ambtenaren van het openbaar ministerie bij de hoven en rechtbanken benoemt en ontslaat. In de context van het opleggen van tuchtstraffen aan de magistraten van het openbaar ministerie besloot de Raad van State het volgende:

> "Hoewel de wetgever krachtens de verschillende redactie van de artikelen 152 en 153 van de Grondwet ontegensprekelijk gemachtigd is om een verschillende tuchtregeling op te stellen voor leden van het openbaar ministerie en zittend magistraten, is het evenwel geraden te herinneren aan artikel 151 van de Grondwet, waarin de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie wordt bekrachtigd. Dat artikel is een recent artikel, dat in de Grondwet de hoedanigheid van magistraat versterkt die aan de leden van het openbaar ministerie is toegekend.
>
> Artikel 153 van de Grondwet bepaalt uitdrukkelijk dat alleen de Koning bevoegd is om leden van het openbaar ministerie te ontslaan. Die tekst staat er niet aan in de weg dat andere straffen - zoals de inhouding van wedde of de intrekking van het mandaat - ook door organen van de rechterlijke orde worden uitgesproken.
>
> De wetgever dient na te gaan of het, gelet op het principe van de onafhankelijkheid dat vervat is in artikel 151 van de Grondwet, niet wenselijk zou zijn dat bepaalde zware tuchtstraffen die aan leden van het openbaar ministerie kunnen worden opgelegd, zowel in eerste als in tweede aanleg door organen van de rechterlijke orde zouden kunnen worden uitgesproken."[52]

Ten aanzien een regeling waarbij de tuchtrechtbank die van oordeel is dat een magistraat van het openbaar ministerie moet worden afgezet, een met reden omkleed voorstel tot afzetting naar de Koning zendt, heeft de Raad van State het volgende opgemerkt:

> "Vanuit grondwettelijk oogpunt bestaat er geen bezwaar tegen het feit dat het wetsvoorstel beoogt, ter bescherming van de rechten van de tuchtrechtelijk vervolgde persoon, de uitoefening door de Koning van de aan hem voorbehouden bevoegdheid afhankelijk te maken van het optreden -in een welbepaalde zin- van een ander orgaan, te dezen de tuchtrechtbank (in eerste aanleg). De Grondwet zou zich wel verzetten tegen een regeling waarbij een andere overheid [b]evoegd gemaakt wordt om een magistraat van het openbaar ministerie af te zetten, of waarbij de Koning verplicht zou worden om de afzetting

[51] Vermits het ontslag de meest verregaande maatregel is ingeval van opeenvolgende ongunstige evaluaties, behoort het overigens sowieso voorbehouden te blijven voor kennelijke gevallen van onderpresteren, ongeacht de criteria en indicatoren die tot die evaluaties aanleiding gaven.

[52] Adv.RvS 32.373/2 van 29 oktober 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 juli 2002 'tot wijziging van deel II, boek II, titel V, van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de tucht en tot intrekking van de wet van 7 mei 1999 tot wijziging, wat het tuchtrecht voor de leden van de Rechterlijke Orde betreft, van het Gerechtelijk Wetboek', eerste algemene opmerking.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

op te leggen als een in het kader van de tuchtprocedure optredende overheid hem een voorstel in die zin zou doen."[53]

15.2. De voorgaande conclusies zijn niet anders wanneer het gaat om een maatregel opgelegd in de context van de evaluatie van een magistraat van het openbaar ministerie. Daaruit volgt dat de bevoegde rechtbank weliswaar zou kunnen overgaan tot de inhouding van een deel van de wedde en tot de intrekking van het definitief adjunct-mandaat, maar niet tot ontslag. Daarvoor is enkel de Koning bevoegd. Het voorgestelde artikel 404/2 van het Gerechtelijk Wetboek moet in die mate aan een nieuw onderzoek worden onderworpen,[54] evenals het voorgestelde artikel 420, § 4, in de mate dat daarin de toegang tot de bevoegde rechtbank in hoger beroep wordt geregeld tegen de in artikel 404/2 bedoelde maatregelen.[55]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

16. In de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 259*novies*, § 1, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek (artikel 2, 1°, van het voorstel) wordt beter verwezen naar de "beoordeling" onvoldoende dan naar de "vermelding" onvoldoende.

17.1. In het voorgestelde artikel 259*novies*, § 3, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek (artikel 2, 10°, van het voorstel) wordt bepaald dat het functioneringsgesprek plaatsvindt tussen de magistraat en de korpschef "of zijn afgevaardigde". Het verdient aanbeveling in de tekst van de bepaling te omschrijven welke personen daarvoor in aanmerking komen.[56] De vraag rijst bovendien of zij in voorkomend geval dan ook niet, zoals de beoordelaars, een gepaste opleiding moeten volgen.

17.2. In dezelfde bepaling valt te lezen dat de magistraat kan vragen dat het functioneringsgesprek plaatsvindt met de korpschef. Indien de indieners van het voorstel het houden van het gesprek met de korpschef beschouwen als een recht van de magistraat, en niet louter als een mogelijkheid, wordt de betrokken zin beter als volgt geredigeerd: "Op vraag van de magistraat vindt het functioneringsgesprek plaats met de korpschef."

---

[53] Adv.RvS 51.119/AV/3, opm. 25.

[54] Eventueel kan dan inspiratie worden gevonden in artikel 418, § 3, vierde en vijfde lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Wat de tucht betreft, wordt daar bepaald dat indien de tuchtrechtbank van oordeel is dat een magistraat van het openbaar ministerie moet worden afgezet, zij een met redenen omkleed voorstel tot afzetting aan de Koning zendt. De Koning kan afwijken van de beslissing inzake het met redenen omkleed voorstel tot afzetting en kan in de plaats van de bevoegde overheid enige andere in artikel 405, § 1, bedoelde tuchtstraf opleggen.

[55] Vgl. artikel 420, § 1, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek, dat de bevoegdheid van de tuchtrechtbank in hoger beroep regelt tegen de in artikel 405 bedoelde zware tuchtstraffen, "[b]ehoudens de afzetting van de magistraten van het openbaar ministerie".

[56] Naar luid van de toelichting kan de korpschef "een van de andere beoordelaars afvaardigen, evenals een afdelingsvoorzitter, een sectievoorzitter, een afdelingsauditeur of een afdelingsprocureur" (*Parl.St.* Kamer BZ 2024, nr. 56-289/001, 6).

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

Artikel 3

18. De wijzigingen die in artikel 259*decies* van het Gerechtelijk Wetboek worden aangebracht bij artikel 3 van het voorstel moeten worden genummerd door middel van de onderverdelingen "1°", "2°", "3°", enz. in plaats van "a)", "b)", "c)", enz.[57]

19. In artikel 3, b) (lees: 3, 2°), van het voorstel moet worden geschreven "paragraaf 2, tweede lid, dat het *zesde* lid wordt" in plaats van "paragraaf 2, tweede lid, dat het *vijfde* lid wordt".

Artikel 5

20. In het voorgestelde artikel 259*undecies*/2, § 1, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek wordt de beroepstermijn tegen de definitieve beoordeling "onvoldoende" ingekort tot twintig dagen na de kennisgeving van die beoordeling. In de loop van de parlementaire bespreking zouden de indieners van het voorstel daarvoor het best een verantwoording bieden.

21. In dezelfde bepaling worden de korpschefs uitgesloten van de mogelijkheid om tegen de definitieve beoordeling "onvoldoende" die zij hebben gekregen in het kader van hun evaluatie beroep in te stellen.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[58] In het licht daarvan kan die bepaling enkel worden behouden indien tijdens de parlementaire bespreking van het voorstel een afdoende verantwoording voor die uitsluiting wordt gegeven.

Artikel 7

22. In de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 404/1, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek wordt beter verwezen naar de "beoordeling 'onvoldoende'" dan naar de "vermelding 'onvoldoende'".

---

[57] *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 58, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

[58] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

23. Dezelfde bepaling is luidens de tekst ervan van toepassing "indien een magistraat tweemaal na elkaar de vermelding 'onvoldoende' heeft gekregen zoals bedoeld in artikel 259*decies*, § 4" van het Gerechtelijk Wetboek. Het gaat om de hypothese waarin de magistraat na het volgen van het begeleidingstraject bij diens evaluatie de beoordeling "onvoldoende" heeft verkregen. Hoewel dat ook volgt uit het voorgestelde artikel 259*decies*, § 5, verdient het aanbeveling de eerste zin van het voorgestelde artikel 404/1, § 1, te herschrijven als volgt:

"§1. Indien een magistraat op het einde van het begeleidingstraject met toepassing van artikel 259*decies*, § 4, de beoordeling "onvoldoende" heeft verkregen,…"

24. Het voorgestelde artikel 404/1, § 2, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de zitting van het bevoegde rechtscollege plaatsvindt achter gesloten deuren. Krachtens artikel 148, eerste lid, van de Grondwet zijn de terechtzittingen van de rechtbanken echter openbaar, tenzij de openbaarheid gevaar oplevert voor de orde of de goede zeden, in welk geval zulks bij vonnis wordt verklaard. Het komt aan de rechter toe om het belang van de betrokkene bij een behandeling met gesloten deuren af te wegen tegen het algemeen belang dat gebaat is met een openbare behandeling van de zaak.

Het uitgangspunt van de regeling dient dus te zijn dat de zaak wordt behandeld in openbare terechtzitting. De betrokkene kan het bevoegde rechtscollege wel verzoeken om de zaak achter gesloten deuren te behandelen.

Artikel 11

25. In de toelichting bij het voorgestelde artikel 420 van het Gerechtelijk Wetboek valt te lezen dat het bevoegde rechtscollege in hoger beroep de in eerste aanleg opgelegde maatregel kan behouden of een minder zware maatregel opleggen "indien het hoger beroep wordt ingesteld door de betrokken magistraat". Het zou alleen een zwaardere maatregel kunnen nemen "indien het beroep wordt ingesteld door de korpschef of de beoordelaars." Indien de indieners van het voorstel die nadere regels beogen, moeten die uitdrukkelijk in de tekst worden opgenomen.

Artikel 14

26. In artikel 14 van het voorstel moeten de woorden "overeenkomstig artikel 3, d)" worden vervangen door de woorden "overeenkomstig artikel 259*decies*, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek, zoals vervangen bij deze wet" en moeten de woorden "overeenkomstig artikel 3, e)" worden vervangen door de woorden "overeenkomstig artikel 259*decies*, § 5, van het Gerechtelijk Wetboek, zoals ingevoegd bij deze wet". In de plaats van te verwijzen naar "artikel 7 (lees: artikel 404/1 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals ingevoegd bij deze wet)" wordt bovendien beter algemeen verwezen naar de regeling van de procedure voor de bevoegde rechtscolleges ingeval van toepassing van het in te voegen artikel 259*decies*, § 5, van het Gerechtelijk Wetboek.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

Artikel 15

27. In artikel 15 van het voorstel moeten de woorden "artikel 5" de eerste keer worden vervangen door de woorden "artikel 259*undecies*/2 van het Gerechtelijk Wetboek, zoals vervangen bij deze wet".

*

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

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.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'apporter des modifications au Code judiciaire en ce qui concerne l'évaluation des magistrats. Les modifications concernent principalement les qualités évaluées, les entretiens de planification, les entretiens de fonctionnement et les entretiens d'évaluation, les conditions auxquelles une mention « insuffisant » peut être attribuée et l'établissement de la mention (article 2 de la proposition), l'instauration d'un trajet d'accompagnement en cas de mention « insuffisant » (article 3), les responsables de l'évaluation de certaines fonctions particulières (article 4), le recours contre une mention « insuffisant » (article 5), le traitement par le tribunal disciplinaire du dossier d'un magistrat qui a obtenu la mention « insuffisant » pour la deuxième fois consécutive (article 7), les éventuelles mesures que peuvent prendre les juridictions disciplinaires (articles 6, 8 et 9) ainsi qu'un règlement du recours devant le tribunal disciplinaire d'appel contre les mesures que le tribunal disciplinaire a ou non imposées (articles 10 et 11).

La proposition contient des dispositions transitoires (articles 12 à 15) et règle l'entrée en vigueur de la loi à adopter (article 16).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. L'évaluation des magistrats

Régime existant

3.1.1. Aux termes de l'article 259*novies*, § 1er, du Code judiciaire, les magistrats professionnels effectifs sont soumis à une évaluation écrite motivée. Celle-ci est en principe périodique. L'évaluation périodique peut donner lieu à une mention « très bon », « bon », « suffisant » ou « insuffisant ». L'évaluation porte sur la manière dont les fonctions sont exercées, à l'exception du contenu de toute décision judiciaire, et est effectuée sur la base de critères portant sur la personnalité ainsi que sur les capacités intellectuelles, professionnelles et organisationnelles.

L'article 259*novies*, § 2, du Code judiciaire règle l'*entretien de planification*, qui a lieu entre le magistrat et ses évaluateurs ou l'un d'entre eux au début de la période sur laquelle porte l'évaluation du magistrat. L'entretien de planification vise à fixer les objectifs pour la période d'évaluation qui suit, sur la base d'une description concrète de la fonction du magistrat et en tenant compte du contexte organisationnel. Ces objectifs doivent être spécifiques, mesurables, acceptables

[1] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

et réalisables. Les évaluateurs, ou l'un d'entre eux, déterminent quelle mention sera attribuée au magistrat s'il atteint les objectifs fixés. Pour les points sur lesquels aucun accord n'a été atteint, les différents points de vue peuvent être exposés dans le rapport rédigé par le magistrat. Si les évaluateurs estiment que le rapport n'est pas une transcription fidèle du contenu de l'entretien de planification, ils y joignent leur version.

Aux termes de l'article 259*novies*, § 3, du Code judiciaire, un *entretien fonctionnel* peut avoir lieu au cours de la période d'évaluation lorsqu'il existe des raisons d'adapter le profil de fonction ou les objectifs. Cet entretien intervient soit à l'initiative des évaluateurs (ou de l'un d'entre eux), soit à la demande du magistrat. Un rapport est établi de la même manière que pour l'entretien de planification.

L'article 259*novies*, §§ 4 à 7, du Code judiciaire règle l'*entretien d'évaluation*. Le magistrat prépare cet entretien par écrit. Ensuite, les évaluateurs rédigent un projet d'évaluation provisoire. Celui-ci est communiqué au magistrat pendant l'entretien d'évaluation et est examiné avec lui. Le projet peut être adapté en fonction de l'entretien. Le chef de corps envoie une copie de l'évaluation provisoire à l'intéressé, qui peut transmettre dans un délai de quinze jours ses observations écrites, celles-ci étant ensuite jointes au dossier d'évaluation. À défaut d'observations écrites, l'évaluation provisoire devient définitive. Dans le cas contraire, une évaluation écrite définitive est rédigée dans laquelle il est répondu par écrit à ces observations. L'entretien d'évaluation est suivi d'un entretien de planification pour la période suivante.

3.1.2. Aux termes de l'article 259*decies* du Code judiciaire, l'évaluation périodique d'un magistrat a lieu la première fois un an après la prestation de serment dans la fonction où il doit être évalué et ensuite tous les trois ans. L'évaluation est effectuée à la majorité absolue des suffrages par le chef de corps et deux magistrats désignés à cet effet, qui doivent au moins avoir reçu la mention « bon ». Des dérogations sont prévues à ce principe de base. Dans le cas de cadres organiques comptant moins de cinq membres, c'est par exemple le chef de corps qui procède à l'évaluation.

3.1.3. Si, lors d'une évaluation périodique, un magistrat a obtenu la mention « insuffisant », celle-ci donne lieu, aux termes de l'article 259*decies*, § 3, du Code judiciaire, à l'application de l'article 360*quater*, selon lequel le magistrat perd, pendant six mois, la dernière majoration triennale de son traitement, sans préjudice des conséquences sur le plan disciplinaire. Dans ce cas, le magistrat fait l'objet d'une nouvelle évaluation après un délai de six mois. S'il n'obtient pas au moins la mention « bon », la même mesure est à nouveau d'application.

3.2. Un régime d'évaluation dérogatoire vaut pour les mandataires [2]. Aux termes de l'article 259*novies*, § 1er, du Code judiciaire, ils sont soumis à une évaluation du mandat lorsqu'il s'agit d'un mandat de chef de corps, d'un mandat adjoint ou d'un mandat spécifique. L'évaluation des titulaires des mandats peut donner lieu à une mention « bon » ou « insuffisant ». Outre les critères applicables à tous les magistrats effectifs, l'évaluation des chefs de corps porte également sur leur capacité de management et notamment sur la gestion du personnel et les initiatives prises

[2] Il en va de même pour les assesseurs au tribunal de l'application des peines, les magistrats de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation et les magistrats de liaison à l'étranger (voir les articles 196*quater*, 259*undecies*/1 et 309/1, § 6, du Code judiciaire).

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

en vue de lutter contre l'arriéré judiciaire. Les articles 259*novies*, §§ 9 et 10, et 259*undecies* du Code judiciaire déterminent la procédure à suivre. En application des articles 259*quater* et 259*quinquies* du Code judiciaire, une mention « insuffisant » entraîne en principe le non-renouvellement du mandat. Les titulaires d'un mandat adjoint qui, après neuf ans, sont désignés à titre définitif, sont soumis à une évaluation périodique.

La Cour constitutionnelle a annulé le régime d'évaluation dérogatoire en ce qu'il s'applique aux chefs de corps des cours et tribunaux [3].

4. L'article 259*novies*, § 1er, alinéa 6, du Code judiciaire habilite le Roi à déterminer, sur la proposition du Conseil supérieur de la Justice (ci-après : « CSJ »), les critères d'évaluation et la pondération de ces critères compte tenu de la spécificité des fonctions et des mandats, et à déterminer les modalités d'application de ces dispositions.

L'arrêté royal du 20 juillet 2000 'déterminant les modalités d'évaluation des magistrats, les critères d'évaluation et leur pondération' a largement pourvu à l'exécution de cette disposition. L'article 1er de cet arrêté dispose que les critères d'évaluation sont répartis, selon leur importance relative, en trois groupes. Aux termes des articles 2 et 3, ces critères diffèrent selon qu'il s'agit de magistrats du siège ou de membres du ministère public [4]. Des règles dérogatoires valent pour les titulaires d'un mandat spécifique et les titulaires d'un mandat adjoint [5]. En application de l'article 4, chaque critère d'évaluation est associé à un certain nombre d'indicateurs de comportement qui permettent de déduire si le magistrat remplit le critère et dans quelle mesure il le fait. Les indicateurs par critère ne sont pas les mêmes pour toutes les fonctions et tous les mandats. Ils figurent sur les formulaires d'évaluation annexés à l'arrêté [6].

L'article 5 du même arrêté prévoit que dans le cadre de l'évaluation périodique, il est attribué, par critère d'évaluation, une mention motivée « très bon », « bon », « suffisant », « insuffisant ». En vue de la pondération des critères d'évaluation, ces mentions correspondent à une valeur variant selon le groupe de critères. Après l'évaluation critère par critère, toutes les valeurs sont additionnées et l'évaluation finale est déterminée sur la base d'échelons fixés dans

[3] C.C., 1er septembre 2008, n° 122/2008 (voir aussi l'avis C.E. 74.817/16 du 12 février 2024 sur un avant-projet de loi 'portant optimalisation de la gestion autonome et du fonctionnement de l'ordre judiciaire', observation 14).

[4] Conformément à l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 20 juillet 2000, les principaux critères d'évaluation pour les magistrats du siège sont en principe, par exemple : connaissances juridiques requises pour les matières traitées, efficience et efficacité dans le travail, aptitude à la communication et qualité de l'expression, esprit de décision et éthique professionnelle. La collégialité et la maîtrise de soi revêtent une importance moindre. La catégorie la moins importante comprend l'intérêt pour une formation continue, la faculté d'adaptation et l'ouverture d'esprit et l'engagement.

[5] Pour le juge au tribunal de la jeunesse et le juge d'appel de la jeunesse, les principaux critères d'évaluation précités sont par exemple complétés par la possession de qualités pédagogiques et psychologiques conformément à l'article 2, § 2, 3°, de l'arrêté royal du 20 juillet 2000.

[6] Pour les conseillers à la cour d'appel et à la cour du travail, les indicateurs (non limitatifs) du critère d'évaluation « efficience et efficacité dans le travail » sont conformément à l'annexe 5 de l'arrêté royal du 20 juillet 2000, par exemple : faire preuve de capacité d'analyse, démontrer une capacité de gestion dans l'organisation du travail d'une équipe et dans la direction de celle-ci, motiver les collègues et collaborateurs, être efficace (gérer son travail et offrir des solutions efficaces aux problèmes rencontrés), témoigner d'esprit d'initiative, de bon sens et d'esprit pratique, équilibrer la qualité du travail (conscience professionnelle et créativité) et la quantité du travail (méthode de travail et suivi des dossiers), être ponctuel (respect des heures fixées et des délais), être capable de diriger une audience ou une réunion.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

l'arrêté. L'évaluation finale est motivée. En application de l'article 6, il est procédé d'une manière similaire pour l'évaluation des mandats, ceci devant mener à l'attribution d'une mention motivée « bon » ou « insuffisant » [7].

5. Aux termes de l'article 259*undecies*/2 du Code judiciaire, les magistrats peuvent introduire un recours devant une commission de recours contre la mention définitive « insuffisant » obtenue dans le cadre de leur évaluation dans les trente jours qui suivent la notification de cette mention.

Modifications au régime existant

6.1. La proposition apporte des modifications au régime existant. Les plus importantes sont les suivantes :

- Une mention « insuffisant » ne peut plus être attribuée que si au moins deux entretiens de fonctionnement ont eu lieu au cours de la période d'évaluation (article 259*novies*, § 1er, alinéa 4, proposé, du Code judiciaire).

- L'évaluation porte notamment sur les aptitudes sociales du magistrat et non plus sur sa personnalité (article 259*novies*, § 1er, alinéa 5, proposé).

- Un entretien de planification n'a plus lieu que lors de la prise de fonction du magistrat. Les évaluateurs rédigent le rapport, auquel le magistrat peut faire ajouter ses observations (article 259*novies*, § 2, alinéas 1er, 5 et 7, proposé).

- Au moins un entretien de fonctionnement a désormais lieu au cours de la période d'évaluation. Pour un magistrat qui prend ses fonctions, le premier a lieu au plus tard au terme de six mois. Il peut porter sur les points forts et faibles du magistrat et sur les améliorations qui peuvent être apportées à la manière dont il exerce ses fonctions. Le bien-être, les besoins et le développement peuvent également être abordés. La description de fonction et les objectifs peuvent être adaptés. L'entretien a lieu en principe entre le magistrat et le chef de corps ou son délégué. Celui-ci rédige un rapport, auquel le magistrat peut faire ajouter ses observations. Ce rapport mentionne les points qui ont été abordés durant l'entretien (article 259*novies*, § 3, proposé).

- Les évaluateurs de l'évaluation périodique doivent désormais suivre une formation sur la gestion des ressources humaines, l'évaluation et la discipline, organisée par l'Institut de formation judiciaire, au plus tard un an après leur désignation (article 259*decies*, § 2, alinéa 4, proposé).

[7] Pour certains mandats adjoints créés plus récemment, les critères d'évaluation, leur division, leur opérationnalisation au moyen d'indicateurs de comportement et leur pondération sont réglés dans l'arrêté royal du 18 avril 2017 'déterminant les critères d'évaluation et leur pondération des présidents de division, vice-présidents des juges de paix et des juges au tribunal de police, procureurs de division, auditeurs de division, procureur du Roi adjoint de Bruxelles et auditeur du travail adjoint de Bruxelles'.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

- La perte automatique de la dernière majoration du traitement en cas de mention « insuffisant » est abrogée. En lieu et place, cette mention est suivie d'un trajet d'accompagnement sur mesure du magistrat durant douze mois dans le but d'adapter son fonctionnement. Ce trajet répond aux manquements constatés par les évaluateurs (la non-réalisation d'objectifs de prestation fixés ou la nécessité de développer des compétences professionnelles). Il a pour objectif de permettre un accès rapide à des mesures ponctuelles d'accompagnement. Au début du trajet d'accompagnement, les évaluateurs et le magistrat s'accordent sur le déroulement du trajet d'accompagnement et ses modalités. Les évaluateurs rédigent un rapport de ce qui a été convenu, auquel le magistrat peut faire ajouter ses observations. Au cours du trajet d'accompagnement, au moins un entretien de fonctionnement a lieu entre le magistrat et les évaluateurs (article 259*decies*, § 3, proposé).

- Une seconde évaluation a lieu à la fin du trajet d'accompagnement. Les évaluateurs décident soit d'attribuer une des mentions visées à l'article 259*novies*, § 1er, alinéa 3, soit de poursuivre le trajet d'accompagnement pendant maximum six mois. Lorsque le magistrat obtient la mention « insuffisant », le chef de corps transmet le dossier d'évaluation du magistrat au tribunal disciplinaire (article 259*decies*, §§ 4 et 5, proposé).

- Le recours introduit contre la mention définitive « insuffisant » est réformé. Les magistrats, à l'exception des chefs de corps, peuvent introduire un recours devant les commissions de recours visées à l'article 331/6, §§ 2 et 3 [8]. Le recours a un effet suspensif. Le magistrat et les évaluateurs sont invités à être entendus. La commission peut, préalablement à l'audition, demander de transmettre des renseignements ou des pièces justificatives. Elle apprécie la recevabilité et le bien-fondé du recours. Elle juge de la régularité de l'évaluation et vérifie si l'attribution de la mention « insuffisant » est justifiée. Elle peut la maintenir ou attribuer une autre mention. Sa décision n'est susceptible d'aucun recours (article 259*undecies*/2 proposé).

- Si un magistrat a reçu consécutivement deux fois la mention « insuffisant » visée à l'article 259*decies*, § 4, proposé, le tribunal disciplinaire convoque le magistrat et au moins un des évaluateurs pour une audience. Celle-ci se tient à huis clos (article 404/1 proposé). Les juridictions disciplinaires peuvent prendre les mesures suivantes : la perte de la dernière majoration triennale du traitement ou du dernier supplément de traitement cumulatif, le retrait du mandat adjoint définitif ou la démission d'office (article 404/2 proposé). L'appel contre la mesure ou l'absence de mesure décidée par le tribunal disciplinaire peut être introduit devant le tribunal disciplinaire d'appel. L'appel suspend l'exécution immédiate de la mesure (article 420, § 4, proposé).

6.2. Dans la mesure où la réforme du régime d'évaluation dans le cadre de l'évaluation périodique peut entraîner - outre le retrait d'un mandat adjoint définitif - la démission d'un magistrat, elle doit être examinée de manière approfondie à la lumière de l'inamovibilité du juge.

[8] Il s'agit des commissions de recours instituées par la loi du 12 mai 2024 'portant statut social du magistrat' pour connaître des recours contre la décision du chef de corps de refuser un congé ou de lier certaines conditions à l'octroi du congé, au sens de l'article 331/3, alinéa 2, du Code judiciaire.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

B. L'inamovibilité du juge

Cadre général

7.1.1. Les articles 151, 152, 154 et 155 de la Constitution inscrivent dans la Constitution les caractéristiques principales du statut du pouvoir judiciaire. Cette consécration constitutionnelle vise avant tout à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire, étant donné que cette indépendance est essentielle dans un régime de séparation des pouvoirs [9].

L'article 151, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution dispose expressément que les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles et que le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles [10]. Il ressort des termes utilisés et des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 20 novembre 1998 que l'indépendance des magistrats garantie par la Constitution est de nature fonctionnelle et n'empêche pas, en principe, les autres pouvoirs, dans les limites des compétences qui leur sont attribuées par la Constitution, de prendre des mesures en vue du bon fonctionnement du pouvoir judiciaire. Lorsqu'ils prennent de telles mesures, les pouvoirs législatif et exécutif doivent toutefois veiller à ce que ces mesures ne compromettent pas l'indépendance fonctionnelle des juges [11].

7.1.2. Le principe de la nomination à vie du juge, consacré par l'article 152, alinéa 1er, de la Constitution, et l'inamovibilité de celui-ci qui en découle [12], offre une garantie pour son indépendance [13]. L'alinéa 2 de cette disposition ajoute qu'aucun juge ne peut être privé de sa place que par un jugement.

Ces dispositions visent tout d'abord à protéger l'indépendance du juge vis-à-vis des autres pouvoirs [14]. L'indépendance du juge dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle implique

[9] C.C., 16 mai 2013, n° 67/2013, B.7.1 ; C.C., 15 octobre 2015, n° 139/2015, B.11.3.

[10] En ce qui concerne le ministère public, cela s'applique sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. L'indépendance du ministère public a une portée moins étendue que celle des magistrats du siège : elle est garantie dans les cas où le ministère public décide de recherches et poursuites individuelles et dans les cas où il assiste le pouvoir judiciaire dans l'exercice de ses compétences juridictionnelles (avis C.E. 74.253/1 du 24 novembre 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 18 avril 2024 'optimisant le fonctionnement de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation et de l'Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale et modifiant la loi sur les armes', observation 4.3.2).

[11] C.C., 15 octobre 2015, n° 138/2015, B.25.2 ; C.C., 31 mai 2018, n° 62/2018, B.42.1 ; C.C., 19 décembre 2024, n° 155/2024, B.4.3.1.

[12] L'« inamovibilité » (de « onafzetbaarheid »), comprise comme l'impossibilité de destituer le juge, y compris par la voie d'une mesure de licenciement, n'est donc pas exclusivement liée à la « révocation » (de « afzetting ») d'un magistrat du ministère public en tant que peine disciplinaire majeure au sens de l'article 405 du Code judiciaire.

[13] Comparer avec l'avis C.E. 72.316/AG du 10 mars 2023 sur une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle en ce qui concerne sa composition et la procédure de nomination' (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2850/001), observation 5.

[14] Avis C.E. 39.717/AG du 21 février 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 15 septembre 2006 'réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers', observation 1.2. à propos de l'article 110 ; voir également l'avis C.E. 42.324/AG/3 du 20 mars 2007 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 21 décembre 2007 'complétant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement par un titre XVI « Contrôle, maintien et mesures de sécurité »', observation 11.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

toutefois également qu'il est libre de toute pression ou influence [15] *au sein de* sa juridiction et du pouvoir judiciaire, y compris à l'égard de sa hiérarchie [16].

7.1.3. Au regard de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, du Traité 'sur l'Union européenne', en vertu duquel les États membres doivent garantir le respect de l'exigence d'indépendance des autorités judiciaires, par les autorités judiciaires appelées à statuer sur des questions liées à l'interprétation et à l'application du droit de l'Union, la Cour de justice de l'Union européenne a compris l'inamovibilité du juge également comme une garantie de son indépendance. Cette inamovibilité n'est toutefois pas absolue, selon la Cour de justice :

> « 76. Le principe d'inamovibilité exige, notamment, que les juges puissent demeurer en fonction tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire du départ à la retraite ou jusqu'à l'expiration de leur mandat lorsque celui-ci revêt une durée déterminée. Sans revêtir un caractère totalement absolu, ledit principe ne peut souffrir d'exceptions qu'à condition que des motifs légitimes et impérieux le justifient, dans le respect du principe de proportionnalité. Ainsi est-il communément admis que les juges puissent être révoqués s'ils sont inaptes à poursuivre leurs fonctions en raison d'une incapacité ou d'un manquement grave, moyennant le respect de procédures appropriées.
>
> 77. À ce dernier égard, il découle, plus précisément, de la jurisprudence de la Cour que l'exigence d'indépendance impose que les règles gouvernant le régime disciplinaire et, partant, une révocation éventuelle de ceux qui ont pour tâche de juger présentent les garanties nécessaires afin d'éviter tout risque d'utilisation d'un tel régime en tant que système de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires. Ainsi, l'édiction de règles qui définissent, notamment, tant les comportements constitutifs d'infractions disciplinaires que les sanctions concrètement applicables, qui prévoient l'intervention d'une instance indépendante conformément à une procédure qui garantit pleinement les droits consacrés aux articles 47 et 48 de la Charte, notamment les droits de la défense, et qui consacrent la possibilité de contester en justice les décisions des organes disciplinaires constitue un ensemble de garanties essentielles aux fins de la préservation de l'indépendance du pouvoir judiciaire [arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 67] » [17].

[15] Par exemple C.J.U.E. (gde Ch.) 11 juillet 2024, n^os^ C-554/21, C-622/21 et C-727/21, *Financijska agencija c. Hann-Invest e.a.*, point 54 ; Cour eur. D.H., 6 octobre 2011, *Agrokompleks c. Ukraine*, § 137 ; voir aussi l'avis C.E. 53.519/3 du 11 juillet 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 18 février 2014 'relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire', observation 6.

[16] Par exemple Cass., 13 mars 2012, P.11.1750.N, cons. 5 ; voir à cet égard également la Recommandation CM/Rec(2010)/12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe 'sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités', adoptée le 17 novembre 2010, disponible sur https://search.coe.int/cm/fre?i=090000168058de9f, n° 22.

[17] C.J.U.E. (gde Ch.), 24 juin 2019, n° C-619/18, *Commission c. République de Pologne.*

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

Lorsque l'application d'une mesure à un juge en exercice a pour conséquence qu'il est mis fin à sa fonction plus tôt que prévu, la Cour estime que :

> « une telle application ne saurait être admise que si elle est justifiée par un objectif légitime et proportionnée au regard de celui-ci et pour autant qu'elle n'est pas de nature à susciter des doutes légitimes, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de la juridiction concernée à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent » [18].

7.2. L'indépendance du juge n'est pas qu'une question purement institutionnelle, elle est également un élément essentiel de la protection juridique du citoyen. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH) garantit à toute personne, lorsqu'il s'agit de déterminer ses droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, notamment, le droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi. Il résulte de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne que les instances qui, en tant que juridiction (au sens du droit de l'Union), font partie du système des voies de recours d'un État membre, doivent satisfaire aux exigences d'une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. L'indépendance du juge en constitue un aspect essentiel [19].

À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : Cour eur. D.H.) a observé à plusieurs reprises que le principe de l'inamovibilité des juges pendant l'exercice de leur mandat est généralement considéré comme un corollaire de leur indépendance, ce qui est une condition essentielle de l'État de droit, et fait donc partie des garanties offertes par l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH. Cela ne signifie cependant pas que ce principe est absolu, ainsi que la Cour eur. D.H. l'a jugé, en se référant à la jurisprudence de la Cour de Justice [20].

---

[18] *Ibid.*, point 79.

[19] Voir par exemple C.J.U.E. (gde Ch.), 27 février 2018, n° C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas,* points 29-52 ; C.J.U.E. (gde Ch.), 2 mars 2021, n° C-824/18, *A.B. e.a. c. Krajowa Rada Sądownictwa,* points 116-117. Le contenu de l'article 47 de la Charte s'inspire des articles 6, paragraphe 1, et 13 de la CEDH, de sorte que les droits garantis par l'article 47 de la Charte ont en principe le même sens et la même portée que ceux octroyés par la CEDH (article 52, paragraphe 3, de la Charte). Ce qui ne s'oppose toutefois pas à ce que le droit de l'Union offre une protection plus étendue (article 52, paragraphe 4, de la Charte), dès lors que le champ d'application matériel de l'article 47 de la Charte est plus large que celui des articles correspondants de la CEDH.

[20] Cour eur. D.H. (gde Ch.), 1er décembre 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, § 239. Voir aussi Cour eur. D.H., 9 novembre 2006, *Sacilor Lormines c. France,* § 67 et Cour eur. D.H., (gde Ch.), 18 juillet 2013, *Maktouf et Damjanović c. Bosnie-Herzégovine*, § 49. Un contrôle de légalité judiciaire indépendant d'une décision de destitution d'un juge est de toute façon nécessaire à la lumière de la protection juridique que le juge lui-même tire de l'article 6 de la CEDH (voir Cour eur. D.H., 15 mars 2022, *Grzęda c. Pologne,* § 327).

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

Le licenciement comme sanction disciplinaire

8. L'inamovibilité de principe du juge n'empêche pas que dans certaines circonstances il peut être mis fin à sa fonction pour raisons disciplinaires. Aux termes de l'article 404 du Code judiciaire, des sanctions disciplinaires peuvent être infligées à ceux qui manquent aux « devoirs de leur charge », ou qui par leur conduite portent atteinte à la « dignité de son caractère ». Ces sanctions peuvent également être infligées aux personnes qui négligent les « tâches de leur charge » et qui portent ainsi atteinte au bon fonctionnement de la justice ou à la confiance dans l'institution [21]. En application de l'article 405, font partie des peines disciplinaires « majeures » éventuelles la démission d'office, la destitution (pour les magistrats du siège) ou la révocation (pour les magistrats du ministère public) [22].

Les autorités disciplinaires sont habilitées à engager la procédure (le cas échéant après une plainte). Une enquête est ensuite effectuée. Si, à l'issue de celle-ci, l'autorité disciplinaire souhaite infliger une peine disciplinaire majeure, elles saisit alors le tribunal disciplinaire. À l'exception de la révocation des magistrats du ministère public, qui ne peut être infligée que par le Roi, l'appel contre les peines disciplinaires majeures est introduit devant le tribunal disciplinaire d'appel.

Licenciement après une évaluation défavorable

9.1. La section de législation observe qu'il faut opérer une distinction entre évaluation et discipline, ne serait-ce que parce que des évaluations défavorables ne justifient pas toujours l'imposition d'une sanction disciplinaire. Consécutivement à une proposition antérieure de ne plus confronter à une mesure financière un magistrat qui a fait successivement l'objet de deux évaluations ayant donné lieu à la mention « insuffisant », comme le prévoit l'article 360*quater* du Code judiciaire, mais de saisir le tribunal disciplinaire, le Conseil d'État a constaté que le tribunal disciplinaire devra avant tout vérifier si l'intéressé a commis une infraction disciplinaire. Tel ne serait pas toujours le cas, dès lors que l'inaptitude à exercer une charge n'est pas nécessairement la conséquence d'un manquement fautif [23]. On ne peut donc pas considérer qu'une évaluation défavorable fonde *ipso facto* une sanction disciplinaire.

9.2.1. Dans le prolongement de ce qui précède, un régime qui peut imposer un licenciement non seulement à titre de sanction disciplinaire, mais également directement en tant que mesure résultant d'une évaluation défavorable, constitue pour le juge une restriction

[21] Pour les magistrats effectifs et suppléants, les assesseurs au tribunal de l'application des peines, les juges et les conseillers sociaux et les juges consulaires, les devoirs de leur charge, la dignité de son caractère et les tâches de leur charge doivent notamment être interprétés au regard des principes généraux en matière de déontologie.

[22] La démission d'office fait perdre la qualité de membre de l'ordre judiciaire. La destitution et la révocation entraînent en outre la perte de la pension de retraite et l'interdiction d'exercer à nouveau des fonctions dans l'ordre judiciaire.

[23] Avis C.E. 51.119/AG/3 des 22 mai et 5 juin 2012 sur une proposition devenue la loi du 15 juillet 2013 'modifiant les dispositions du Code judiciaire relatives à la discipline', observation 33.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

supplémentaire de son inamovibilité. La section de législation a déjà examiné dans le chef du juge administratif si une telle restriction est compatible avec l'inamovibilité [24].

Un licenciement pour inaptitude professionnelle d'un juge nommé à vie, consécutivement à deux mentions « insuffisant » successives, par un membre du *pouvoir exécutif,* même sur proposition du chef de corps, constituerait une dérogation inadmissible au principe selon lequel « l'inamovibilité du juge constitue une garantie pour l'indépendance du 'pouvoir judiciaire' par rapport au pouvoir exécutif » [25]. En outre, le Conseil d'État avait adressé une mise en garde en ce qui concerne l'établissement d'« un lien direct entre l'évaluation et le régime disciplinaire ».

> « L'évaluation des magistrats doit avoir pour objectif de mettre en œuvre un contrôle de qualité interne et périodique en vue d'améliorer le fonctionnement de la juridiction. En revanche, le régime disciplinaire des magistrats vise à sanctionner ceux qui négligent leur devoir professionnel ou qui, par leur comportement, portent atteinte à la dignité de leur fonction » [26].

9.2.2. Dans sa note de vision sur le système d'évaluation des magistrats, le CSJ a adopté le point de vue suivant :

> « Le CSJ est attaché à la nette distinction entre discipline et évaluation. Le CSJ est d'avis que le système d'évaluation ne devrait pas intégrer la possibilité de sanctions disciplinaires directes en cas de dysfonctionnement du magistrat. En effet, en cas de difficulté, tel que cela a déjà été dit plus haut, un accompagnement est préférable. Une procédure disciplinaire pourrait être envisagée uniquement en ultime recours, de manière exceptionnelle et en cas de manquement dans le suivi des pistes d'amélioration et d'accompagnement proposées » [27].

Le *Conseil consultatif de Juges européens* (CCJE), un organe consultatif du Conseil de l'Europe, estime également qu'il faut opérer une distinction entre évaluation et discipline. Compte tenu de l'inamovibilité de principe du juge, il a conclu dans l'un de ses avis ce qui suit :

> « Il devrait être mis fin à une nomination définitive uniquement en cas de violations graves des règles disciplinaires ou des dispositions pénales prévues par la loi ou lorsque la conclusion inévitable du processus d'évaluation est que le juge est incapable ou refuse d'exercer ses fonctions judiciaires à un niveau minimum acceptable, évalué objectivement. Dans tous les cas, il doit toujours exister des garanties procédurales adéquates pour le juge évalué et elles doivent être scrupuleusement observées » [28].

---

[24] Le seul fait qu'une juridiction administrative ne fasse pas partie du pouvoir judiciaire ne permet pas de conclure qu'elle ne doit pas satisfaire aux exigences d'indépendance et d'impartialité. Le principe général de droit selon lequel le juge doit être indépendant et impartial s'applique en effet à toutes les juridictions (C.C., 30 juin 2014, n° 98/2014, B.14.1).

[25] Avis C.E. 39.717/AG, observation 1.2 à propos de l'article 110.

[26] Avis C.E. 39.717/AG, observation 1.5 à propos de l'article 110. Le Conseil a relevé la possibilité offerte par le droit disciplinaire d'engager une action contre un magistrat qui manque aux devoirs de sa fonction.

[27] Conseil supérieur de la Justice, note de vision 'sur le système d'évaluation des magistrats', approuvée le 15 mars 2023, disponible sur https://csj.be/admin/storage/hrj/notedevisionevaluation.pdf, 6 (notes de bas de page omises).

[28] Conseil consultatif de Juges européens, avis n° 17 (2014) 'sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire', adopté le 24 octobre 2024, disponible sur https://rm.coe.int/1680747706, n° 29 (notes de bas de page omises).

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

La procédure doit permettre au juge de faire connaître son point de vue sur ses activités et sur l'évaluation à laquelle celles-ci donneraient lieu. Il doit avoir la possibilité de contribuer utilement au processus, par exemple en ajoutant des observations ou en étant entendu. Il doit également pouvoir contester une évaluation, *a fortiori* lorsque des conséquences plus graves y seraient liées [29].

9.3. Un dispositif qui prévoit la possibilité d'un licenciement – prononcé par *une juridiction* – dans le cadre d'une procédure d'évaluation, a déjà été instauré pour les juges administratifs fédéraux [30] et flamands [31]. Dans l'avis 55.237/AG/4 du 10 mars 2014 sur un avant-projet de décret wallon 'créant un Conseil du contentieux administratif wallon', la section de législation a jugé comme suit en ce qui concerne les conditions préalables dans lesquelles un tel licenciement est possible :

> « 3. Tel qu'il est rédigé, tel que le commentaire des articles en précise la portée et comme l'a confirmé la déléguée du ministre, l'article 138 entend lier la compétence du Conseil, qui serait donc tenu de prononcer le licenciement après avoir constaté que le magistrat a fait l'objet de deux évaluations négatives consécutives. Une telle formulation diffère de ce qui vaut à l'égard des magistrats du Conseil du contentieux des étrangers et du Conseil pour les contestations des autorisations, pour lesquels il est prévu que la juridiction compétente se prononce par voie d'arrêt sur le licenciement, sans être tenue de prendre un arrêt en ce sens, formulation dont il résulte que la juridiction est habilitée à apprécier si le licenciement est justifié, en fait et en droit [32].

---

[29] *Ibid.*, n° 41.

[30] Voir l'article 39/29, § 4, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', abrogé par la loi du 23 décembre 2021, qui prévoyait, en réaction à l'avis C.E. 39.717/AG précité, que lorsqu'un membre du Conseil du Contentieux des Étrangers a obtenu deux évaluations 'insuffisant' successives, à la demande du premier président du Conseil, le Conseil d'État s'est réuni en assemblée générale en chambre du conseil, pour, sur l'avis de l'auditeur général ou de l'auditeur général adjoint, se prononcer par voie d'arrêt, sur le licenciement pour inaptitude professionnelle de l'intéressé. L'article 39/28, § 2, de la même loi disposait que l'évaluation était effectuée « sur la base de critères portant sur la personnalité ainsi que sur les capacités intellectuelles, professionnelles et organisationnelles, en ce compris la qualité des prestations, sans porter atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du membre du Conseil ». Le Roi a été habilité à fixer les critères d'évaluation et à déterminer les modalités d'application de ces dispositions.

[31] Voir l'article 56, alinéa 2, du décret flamand du 4 avril 2014 'relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes', qui dispose que si, après une évaluation 'insuffisant', le juge administratif effectif obtient une deuxième évaluation 'insuffisant' lors d'une des deux évaluations suivantes, l'assemblée générale se prononce par arrêt sur le licenciement du juge administratif effectif (comparer avec l'article 4.8.38, § 1er, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009, abrogé par le même décret, qui disposait qu'en cas de deux appréciations 'insuffisant' consécutives, le Conseil du Contentieux des Étrangers se prononçait par arrêt sur le licenciement pour cause d'inaptitude professionnelle du conseiller). L'article 54, § 2, alinéa 1er, du même décret dispose que l'évaluation concerne « le mode d'exercice de la fonction et est faite sur la base de critères relatifs à la personnalité ainsi qu'aux capacités intellectuelles, professionnels et organisationnelles, y compris la qualité des prestations fournies sans qu'il soit porté préjudice à l'indépendance et l'impartialité du juge administratif ». Le Gouvernement flamand est habilité à fixer les critères d'évaluation.

[32] *Note de bas de page 45 de l'avis cité :* Concernant le Conseil du contentieux des étrangers, le rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des affaires générales et de la fonction publique de la Chambre précise que « la décision [sur l'action en licenciement] est laissée au Conseil d'État, de manière à donner suite à l'observation selon laquelle une telle décision ne peut pas être prise par le pouvoir exécutif (*Doc. parl.*, Chambre, 51-2479/011, p. 41). Le commentaire de l'article 54 du décret 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges' précise quant à lui : (Traduction) « 18. Des magistrats ne peuvent être démis de leur fonction que par une décision judiciaire. Par analogie avec cette règle, cet article prévoit que l'assemblée générale délibère et se prononce au sujet du licenciement d'un juge administratif effectif, qui a obtenu une évaluation 'insuffisant' ».

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

Dans son avis 39.717/AG donné le 21 février 2006 sur l'avant-projet devenu la loi du 15 septembre 2006 'réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers' [33], l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, à propos du mécanisme de licenciement par le Gouvernement, agissant sur la proposition du chef de corps, du juge du Conseil du contentieux des étrangers qui a fait l'objet de deux évaluations négatives successives, a fait valoir que tel que conçu par les auteurs de l'avant-projet, ce mécanisme était incompatible avec le principe d'indépendance des juges inscrit notamment 'à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales' et qui 'requiert que les membres d'une juridiction soient inamovibles pendant l'exercice de leurs fonctions'. L'inamovibilité du juge, rappelle cet avis, ne constitue pas un principe absolu : elle 'n'exclut […] pas qu[e le juge] puisse être destitué par la Cour de cassation dans le cadre de poursuites disciplinaires [34]. Le juge de la Cour d'arbitrage ou le conseiller d'État qui a manqué à la dignité de ses fonctions ou aux devoirs de son état peut lui aussi, suivant le cas, être déclaré déchu ou suspendu de ses fonctions par la Cour d'arbitrage ou par la Cour de cassation [35]'. Toutefois, conclut l'avis, le système qui consiste à confier à l'Exécutif le pouvoir de licencier un magistrat pour inaptitude professionnelle, 'fût-ce sur proposition du plus haut magistrat de la juridiction', 'est incompatible avec le principe d'indépendance du juge'.

4. Il en résulte que si des exceptions au principe d'inamovibilité des magistrats sont concevables en droit, elles doivent être conçues en manière telle qu'elles ne mettent pas en péril le principe d'indépendance de la juridiction et des magistrats qui la composent. À cet égard, la règle selon laquelle le Conseil est tenu de prononcer le licenciement après deux évaluations négatives emporterait une atteinte inadmissible au principe d'indépendance du juge, si elle devait être comprise en ce sens que la juridiction appelée à statuer sur le licenciement par voie d'arrêt serait tenue de prononcer celui-ci sans pouvoir contrôler la régularité de l'ensemble de la procédure ni pouvoir apprécier les circonstances de fait propres à chaque situation, en vue de décider, le cas échéant, qu'il n'y a pas lieu, en l'espèce, de licencier le magistrat concerné.

Il s'impose dès lors de prévoir à l'alinéa 2 que dans le « cas de deux appréciations 'insuffisant' consécutives, le Conseil se prononce par voie d'arrêt sur le licenciement pour cause d'inaptitude professionnelle du conseiller », étant entendu que la décision de licencier un magistrat pour cause d'inaptitude professionnelle appartient au Conseil, les arrêts que ce dernier prononce en la matière étant susceptibles de faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État conformément au droit commun » [36].

9.4.1. Dans un contexte connexe, la Cour constitutionnelle a examiné si les mesures de mobilité dont la compatibilité avec l'article 152 de la Constitution était en cause, étaient assorties des garanties nécessaires, eu égard aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Ces garanties concernaient l'association du juge en question à la décision, la

[33] *Note de bas de page 46 de l'avis cité : Doc. parl.,* Chambre, 2005-2006, n° 51- 2479/001, p. 262.

[34] *Note de bas de page 47 de l'avis cité : Note de bas de page 144 de l'avis cité :* Article 409 du Code judiciaire.

[35] *Note de bas de page 48 de l'avis cité : Note de bas de page 145 de l'avis cité :* Article 49 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage et article 115 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

[36] Avis C.E. 55.237/AG/4 du 10 mars 2014 sur un avant-projet de décret wallon 'créant un Conseil du contentieux administratif wallon', observations 3-4 à propos de l'article 138.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

motivation de celle-ci et l'ouverture des voies de recours nécessaires, de sorte que cette mesure pouvait être justifiée au regard de son objectif, était fondée en droit et proportionnée [37].

9.4.2. Le Conseil d'État également a constaté qu'un licenciement dans le contexte d'une évaluation doit être une mesure proportionnée. Le licenciement d'un juge administratif après une première évaluation « insuffisant » ne remplissait pas cette condition, de sorte qu'il fallait au moins prévoir un dispositif qui offrait à l'intéressé la possibilité de s'améliorer après une première évaluation défavorable [38].

C. Le licenciement dans le dispositif proposé

10. Il découle de ce qui précède que l'inamovibilité du juge est un aspect essentiel, mais non pas absolu de son statut. Des restrictions peuvent être admises, du moins dans la mesure où elles sont entourées des garanties nécessaires. En outre, une mesure de licenciement ne peut être imposée que par une juridiction.

11. Tout d'abord, les auteurs du dispositif proposé doivent poursuivre un objectif légitime, lequel est à considérer, notamment, dans le cadre du bon fonctionnement du pouvoir judiciaire. On peut admettre que des juges soient destitués pour des raisons d'inaptitude due à l'incompétence ou à un manquement grave. Les mesures proposées peuvent s'inscrire dans le cadre d'une telle intention. En particulier, la « démission d'office » [39] du magistrat, qui est prévue à l'article 404/2, 3°, proposé, du Code judiciaire et qui pourrait être imposée par les juridictions disciplinaires, poursuit, selon les développements, l'objectif suivant :

> « Dès lors que l'objectif ne peut être qu'un magistrat continue à dysfonctionner après que des mesures d'accompagnement n'y ont pas remédié, il n'est pas concevable qu'il puisse continuer à exercer cette fonction jusqu'à l'âge de la pension.
>
> L'introduction du trajet d'accompagnement dans le cadre de l'évaluation donne aux magistrats suffisamment d'occasions de corriger son fonctionnement. Si le magistrat ne parvient pas à corriger son fonctionnement, même après les nombreuses occasions qui lui sont données, ou si le magistrat ne manifeste aucune volonté de le corriger d'une manière adéquate, il doit être possible à un certain moment de prononcer la démission d'office par le biais d'un jugement. Cela ne peut être que bénéfique pour le bon fonctionnement de la justice et le service aux citoyens » [40].

12.1. Avant d'examiner la proportionnalité du dispositif proposé, il convient de vérifier si une distinction suffisamment claire est opérée entre évaluation et discipline. Dans son avis du 18 décembre 2024 sur la proposition, le CSJ a relevé ce qui suit :

---

[37] C.C., 15 octobre 2015, n° 139/2015, B.8.

[38] Avis C.E. 53.941/AG/3 du 17 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 4 avril 2014, observation 78.

[39] Dans le texte, mieux vaut écrire « licenciement pour inaptitude professionnelle », dès lors que ces mots correspondent à ce qui est d'usage dans le contexte de la fin de la relation de travail en cas d'évaluation défavorable et que la mesure se distingue ainsi mieux de la « démission d'office » en tant que sanction disciplinaire au sens de l'article 405, alinéa 2, 5°, du Code judiciaire.

[40] *Doc. Parl.*, Chambre, S.E., 2024, n° 56-289/001, p. 19.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

> « L'évaluation telle qu'elle est proposée, est positive en ce qu'elle constitue une approche basée davantage sur l'accompagnement et le coaching. Néanmoins, la proposition de loi établit un lien direct entre l'évaluation et la discipline dès lors qu'un magistrat se voit attribuer deux fois consécutivement la mention 'insuffisant'. Or, il y a lieu de rappeler que l'évaluation et la discipline sont des concepts intrinsèquement différents qui poursuivent des objectifs distincts et que dès lors, il y a lieu d'envisager l'unique point de jonction entre ces concepts avec précaution et minutie » [41].

12.2.1. Comme il a été indiqué ci-dessus, l'évaluation des magistrats vise à améliorer le fonctionnement interne d'une juridiction. En revanche, le droit disciplinaire vise à sanctionner les magistrats qui manquent aux devoirs de leur charge, qui par leur conduite portent atteinte à la dignité de son caractère ou qui négligent les tâches de leur charge et qui portent ainsi atteinte au bon fonctionnement de la justice ou à la confiance dans l'institution.

Les auteurs de la proposition entendent distinguer les mesures qui peuvent être imposées par la juridiction disciplinaire à la suite d'une nouvelle évaluation défavorable et qui sont énumérées à l'article 404/2, proposé, du Code judiciaire, des mesures qui peuvent résulter d'une poursuite disciplinaire et qui sont énumérées à l'article 405 existant. Il ressort des développements que les mesures énumérées à l'article 404/2 sont les (seules) mesures qui peuvent être imposées après le renvoi vers les juridictions disciplinaires de l'affaire d'un magistrat ayant obtenu deux mentions « insuffisant », à l'exclusion donc des peines disciplinaires (majeures) que prévoit l'article 405 [42]. La proposition vise à faire en sorte que « les tribunaux disciplinaires s[oient] compétents pour la discipline à l'égard des membres et des membres du personnel de l'ordre judiciaire, mais qu'ils s[oient] également compétents pour la prise de mesures dans le cadre de l'évaluation des magistrats visée à l'article 404/2 du Code judiciaire » [43]. En ce qui concerne les tribunaux disciplinaires d'appel, on vise à faire « la distinction entre, d'une part, les recours dans les dossiers disciplinaires et, d'autre part, les recours introduits contre les mesures prises dans le cadre de l'évaluation des magistrats » [44]. La retenue de traitement, le retrait d'un mandat adjoint définitif ou le licenciement qui pourraient être imposés au magistrat concerné et qui sont prévus par l'article précité, sont conçus comme des conséquences de l'évaluation et ne sont pas infligés à titre de sanctions disciplinaires.

12.2.2. Les auteurs de la proposition ne partent donc pas du postulat que deux mentions « insuffisant » consécutives sont *ipso facto* considérées comme un fait disciplinaire. Le fait que, dans certains cas, tant un processus d'évaluation qu'une procédure disciplinaire puissent conduire à des mesures de portée similaire ne signifie pas non plus en soi qu'il y ait confusion entre évaluation et discipline.

Compte tenu de la nouvelle fonction qui leur est attribuée, le nom des juridictions disciplinaires devra toutefois être adapté dans le Code judiciaire. Étant donné qu'elles jugeront

---

[41] Conseil supérieur de la Justice, avis sur une 'proposition de loi modifiant le code judiciaire en ce qui concerne l'évaluation des magistrats', approuvé le 18 décembre 2024, disponible sur https://csj.be/admin/storage/hrj/241218-avis-evaluation-magistrats-def.pdf, p. 2.

[42] *Doc. Parl.*, Chambre, S.E., 2024, n° 56-289/001, p. 4.

[43] *Ibid.*, p. 19.

[44] *Ibid.*, p. 20.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

désormais également les (effets des) évaluations des magistrats, lesquelles, comme indiqué ci-dessus, n'ont aucun lien avec la discipline, il ne s'agit plus d'une simple « juridiction disciplinaire » ou d'un simple « tribunal disciplinaire d'appel » [45]. Une autre possibilité consiste à instituer des collèges d'évaluation distincts.

12.3. À la lumière de ce qui précède, on peut admettre que les auteurs de la proposition décident de rendre ces mesures possibles pour les magistrats du pouvoir judiciaire à l'issue d'un processus d'évaluation et pas seulement en tant que sanction au terme d'une procédure disciplinaire. Ainsi qu'il a été dit, les deux procédures poursuivent des objectifs distincts. Il n'existe pas de raison de principe de penser que de telles mesures, même radicales, ne pourraient pas être imposées comme aboutissement d'un processus d'évaluation lorsque tous les moyens de remédiation raisonnables ont été épuisés.

13.1.1. Il reste qu'il faut encore veiller à ce que le licenciement, en tant que mesure découlant de deux évaluations défavorables successives, soit en principe une mesure proportionnée. Dans le même temps, et en lien avec ce qui précède, il faut exclure tout usage abusif du dispositif proposé comme mécanisme de contrôle du contenu des décisions de justice. Il ne faut pas non plus que le justiciable puisse avoir un doute légitime à cet égard. Le dispositif se doit donc d'être suffisamment clair tant en ce qui concerne le comportement à apprécier qu'en ce qui concerne les éventuels effets. Un licenciement nécessite une décision d'une instance judiciaire qui est en mesure d'évaluer la régularité de la procédure suivie et les circonstances de fait ainsi que d'apprécier si un licenciement est effectivement la mesure appropriée. Des garanties supplémentaires concernent le droit d'être entendu de la personne concernée et l'existence de voies de recours.

À cet égard, la section de législation tient compte des éléments suivants.

13.1.2. L'évaluation périodique d'un magistrat porte sur la manière dont les fonctions sont exercées, à l'exception expresse du contenu de toute décision judiciaire. Les critères concrets et la pondération de ceux-ci sont déterminés de manière générale par le Roi sur proposition du CSJ. L'évaluation a lieu sur la base d'objectifs de prestation, qui sont fixés en se fondant sur la description de fonction du magistrat et en tenant compte du contexte organisationnel, et sur lesquels le magistrat peut donner son avis. Au moins une fois pendant la période d'évaluation est organisé un entretien de fonctionnement, lequel peut porter sur les points forts et les points faibles du magistrat, sur les éventuelles améliorations à apporter à la manière dont le magistrat exerce ses fonctions ainsi que sur le bien-être, les besoins et le développement du magistrat. La description de fonction et les objectifs peuvent être adaptés. Le magistrat peut faire ajouter ses observations au rapport de cet entretien.

13.1.3. L'évaluation est précédée d'un entretien avec le magistrat. Le magistrat peut faire ajouter ses observations au rapport d'évaluation provisoire, qui indique la mention qui lui est attribuée. Le cas échéant, il doit être répondu à ces observations dans le rapport définitif. Les

[45] Afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la nature des mesures pouvant être imposées aux termes de l'article 404/2, proposé, du Code judiciaire, on peut indiquer explicitement dans le texte de cet article que les mesures qui y sont prévues peuvent être imposées par les juridictions compétentes lorsqu'elles sont saisies en application de l'article 259*decies*, § 5, proposé. Pour l'instant, cela ressort uniquement de la combinaison de cette disposition avec les articles 409, § 1er, alinéa 2, et 410, § 1er, alinéa 2, proposés.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

évaluateurs doivent suivre une formation sur la gestion des ressources humaines, l'évaluation et la discipline, au plus tard un an après leur désignation.

13.1.4. Lorsqu'une mention « insuffisant » est obtenue, elle est suivie d'un trajet d'accompagnement de douze mois du magistrat, sur mesure et en concertation avec celui-ci. Le magistrat peut faire ajouter ses observations au rapport consacré aux accords pris. Au moins un entretien de fonctionnement est organisé durant le trajet d'accompagnement. À la fin du trajet, une deuxième évaluation a lieu. Les auteurs de la proposition ont tenu compte de la suggestion du CSJ de pouvoir poursuivre ce trajet, le cas échéant, pendant maximum six mois.

Une mention « insuffisant » ne peut quoi qu'il en soit être attribuée que si au moins deux entretiens de fonctionnement ont eu lieu au cours de la période d'évaluation. Un recours suspensif peut être introduit contre cette mention auprès d'une commission de recours, dans le cadre duquel le magistrat et les évaluateurs sont invités à être entendus. La commission juge de la régularité de l'évaluation et vérifie si la mention « insuffisant » est justifiée. Elle peut soit maintenir la mention, soit attribuer une autre mention.

13.1.5. C'est uniquement lorsque le magistrat obtient de nouveau la mention « insuffisant » à l'issue du trajet d'accompagnement que le chef de corps transmet le dossier à la juridiction compétente. Celle-ci convoque le magistrat et au moins un des évaluateurs pour une audience, à l'issue de laquelle elle peut décider par jugement de la perte de la dernière majoration triennale du traitement ou du dernier supplément de traitement cumulatif, du retrait du mandat adjoint définitif ou du licenciement. Un appel suspensif est possible contre la décision de la juridiction compétente. Rien ne s'oppose en outre à un pourvoi en cassation contre l'arrêt en appel.

13.1.6. Eu égard à ce qui précède et sous réserve des observations formulées ci-dessous, le Conseil d'État peut admettre que le dispositif proposé n'emporte en principe pas d'effets disproportionnés et est entouré de garanties suffisantes pour assurer l'indépendance du magistrat concerné.

13.2. Aux termes de l'article 259*decies*, § 3, proposé, du Code judiciaire, l'obtention de la mention « insuffisant » est suivie d'un trajet d'accompagnement de douze mois. La question se pose de savoir s'il ne faut pas prévoir expressément la possibilité de suspendre ce trajet à concurrence des périodes pendant lesquelles on ne peut attendre du magistrat qu'il effectue des prestations, comme en cas de maladie ou de congés.

13.3. Dans le texte de la proposition, il convient de préciser que si l'affaire est soumise aux juridictions compétentes en application de l'article 259*decies*, § 5, du Code judiciaire, celles-ci peuvent examiner tous les aspects du dossier, y compris les mentions « insuffisant » attribuées par les évaluateurs ou par les commissions de recours [46], et qu'à la lumière de ces éléments, elles restent libres, le cas échéant, de n'imposer aucune mesure [47]. Par ailleurs, le fait que les décisions

[46] Le Conseil d'État relève que si les commissions de recours sont instituées près le Collège des cours et tribunaux, près le Collège du ministère public et près la Cour de cassation, elles ne sont que des « organe[s] (...) interne[s] » et non des juridictions (*Doc. parl.*, 2023-2024, n° 55-3812/001, p. 22).

[47] Les articles 404/1 et 404/2, proposés, du Code judiciaire prévoient, respectivement, seulement quelle est la procédure à suivre et que les juridictions compétentes peuvent prendre les mesures qui y sont mentionnées, mais ils laissent en

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

de la commission de recours, conformément à l'article 259*undecies*/2, § 3, alinéa 2, proposé, du Code judiciaire, ne soient « susceptible[s] d'aucun recours » ne peut être accepté qu'à cette condition, car cela signifierait sinon que les mentions attribuées dans le cadre des évaluations successives ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire adéquat.

13.4. Aux termes de l'article 4, 4, de la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, les parties s'engagent, en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à une rémunération équitable, à reconnaître le droit de tous les travailleurs à un délai de préavis raisonnable dans le cas de cessation de l'emploi.

À première vue, le licenciement du magistrat consécutivement à une deuxième évaluation défavorable semble également nécessiter un délai de préavis. En effet, cette disposition implique en principe, entre autres, l'obligation pour les États de ne pas mettre fin eux-mêmes à l'emploi d'un membre du personnel des services publics sans que soit accordé un délai de préavis raisonnable ou une indemnité pour une période correspondant à un délai de préavis raisonnable [48].

13.5. Dans son avis du 18 décembre 2024 sur la proposition, le CSJ a estimé que la liste de mesures possibles que les juridictions compétentes peuvent imposer (limitativement) après deux mentions défavorables, parmi lesquelles la retenue de traitement qui a par ailleurs été jugée inappropriée, était trop limitée par rapport aux mesures qu'elles peuvent prendre dans des affaires disciplinaires. En outre, le CSJ s'est prononcé en faveur de la possibilité d'un trajet d'accompagnement sous la supervision de la juridiction compétente [49].

En principe, il appartient au législateur de déterminer quelles mesures peuvent être imposées le cas échéant. Au cours des travaux parlementaires, il faut néanmoins justifier pourquoi il n'est pas possible d'envisager d'autres mesures, moins radicales. La poursuite de l'accompagnement sous la supervision de la juridiction compétente pourrait aussi contribuer à la proportionnalité du dispositif proposé.

14.1. Lié à ce qui précède, le Conseil d'État relève encore que la proportionnalité d'un licenciement pour inaptitude professionnelle implique de motiver cette mesure *in concreto* par rapport aux manquements constatés.

Ainsi qu'il a été indiqué, l'évaluation après l'entrée en vigueur de la loi à adopter serait basée sur des critères portant sur les aptitudes sociales et les capacités intellectuelles, professionnelles et organisationnelles du magistrat. Pour les chefs de corps, elle porte également sur leur capacité de management et notamment sur la gestion du personnel et les initiatives prises en vue de lutter contre l'arriéré judiciaire. Le Roi a déterminé des critères d'évaluation à cet effet et la pondération de ceux-ci.

14.2. Selon le Conseil d'État, section du contentieux administratif, le Roi n'est pas tenu à cet égard de déterminer des critères d'évaluation qui excluent tout pouvoir d'appréciation des

suspens la question de la portée de l'appréciation et la question de savoir si elles pourraient également renoncer à imposer une mesure.

[48] C.E., 28 avril 2008, n° 182.454, *Verdoodt*, considérant 8.5.

[49] Conseil supérieur de la justice, avis du 18 décembre 2024, p. 6.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

évaluateurs. D'une part, il ne saurait être question d'« évaluation » s'il n'y a aucune possibilité d'appréciation discrétionnaire, en particulier quant à la mesure dans laquelle ces critères sont respectés. D'autre part, les mentions finales sont déterminées par le total des notes obtenues par le magistrat pour chacun des critères d'évaluation, de sorte que l'attribution de cette mention finale n'est pas purement discrétionnaire. Si l'on associe une note plus ou moins élevée à une même mention, cela signifie que l'on accorde une pondération plus ou moins élevée à un critère d'évaluation donné. L'évaluation de tous les magistrats, quelle que soit leur fonction, effectuée en toute égalité par les mêmes évaluateurs ou du moins par des évaluateurs jugeant de la même manière, est un idéal qui doit être poursuivi autant que possible, mais qui ne sera sans doute jamais atteint dans la réalité [50].

On peut se rallier à ces constatations, mais il n'en reste pas moins que, bien que l'article 259*novies*, § 1er, alinéa 4, du Code judiciaire dispose que le contenu de toute décision judiciaire est exclu de l'évaluation, certains indicateurs peuvent quand même toucher au travail de fond du magistrat. On peut penser aux indicateurs tels que « avoir la maîtrise des matières juridiques traitées », « motiver ses décisions tant en fait qu'en droit » ou « éviter des décisions et des actes de procédure susceptibles de retarder inutilement l'issue d'un litige ». La juridiction compétente devra, le cas échéant, interpréter les indicateurs utilisés à la lumière de la disposition légale précitée, mais aussi à la lumière de l'indépendance du magistrat.

14.3. Il s'ensuit que, lors du choix de la mesure qui serait, le cas échéant, liée à des évaluations défavorables successives, les manquements constatés notamment sur la base de tels indicateurs ne pourraient donner lieu à un licenciement que dans le contexte d'une incompétence grave démontrée [51]. Il s'agira d'une appréciation au cas par cas. Le caractère justifié de la mesure imposée devra ressortir de la motivation du jugement.

D. L'applicabilité au ministère public

15.1. Le processus d'évaluation examiné ci-dessus est également d'application aux magistrats du ministère public. À cet égard, la section de législation rappelle l'article 153 de la Constitution, qui dispose que le Roi nomme et révoque les officiers du ministère public près des cours et des tribunaux. Dans le contexte de l'imposition de sanctions disciplinaires aux magistrats du ministère public, le Conseil d'État a conclu ce qui suit :

> « Si la rédaction différente des articles 152 et 153 de la Constitution autorise incontestablement le législateur à aménager un régime disciplinaire différencié pour les membres du ministère public et pour les magistrats du siège, il importe cependant de rappeler que l'article 151 de la Constitution consacre l'indépendance du ministère public. Il s'agit d'un texte nouveau qui, dans la Constitution, renforce la qualité de magistrat reconnue aux membres du ministère public.
>
> L'article 153 de la Constitution réserve formellement au Roi le pouvoir de prononcer la révocation des membres du ministère public. Ce texte ne fait pas obstacle à ce que

[50] C.E., 9 mai 2005, n° 144.185, *Lambrecht*, considérant 2.4.2.1.

[51] Par ailleurs, la démission étant la mesure la plus lourde de conséquences en cas d'évaluations défavorables successives, elle devra en tout état de cause être réservée aux cas manifestes de sous-performance, quels que soient les critères et indicateurs ayant donné lieu à ces évaluations.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

d'autres sanctions - ainsi la retenue de traitement ou encore le retrait de mandat - puissent être prononcées y compris par des organes juridictionnels.

Il appartient au législateur d'apprécier si, compte tenu du principe d'indépendance consacré par l'article 151 de la Constitution, il ne serait pas souhaitable que certaines sanctions majeures applicables au ministère public puissent être prononcées tant au premier qu'au second degré par des organes de l'ordre judiciaire » [52].

Au sujet d'un dispositif en vertu duquel le tribunal disciplinaire qui estime qu'il y a lieu de révoquer un magistrat du ministère public transmet une proposition motivée de révocation au Roi, le Conseil d'État a observé ce qui suit :

« D'un point de vue constitutionnel, il n'y a pas d'objection à ce que, en vue de protéger les droits de la personne poursuivie disciplinairement, la proposition de loi vise à subordonner l'exercice, par le Roi, de la compétence qui lui est réservée, à l'intervention - dans un sens bien déterminé - d'un autre organe, en l'occurrence le tribunal disciplinaire (en première instance). La Constitution s'opposerait par contre à un régime dans lequel une autre autorité serait habilitée à révoquer un magistrat du ministère public, ou dans lequel le Roi serait tenu d'infliger la révocation si une autorité agissant dans le cadre de la procédure disciplinaire lui faisait une proposition en ce sens » [53].

15.2. Les conclusions qui précèdent ne sont pas différentes lorsqu'il s'agit d'une mesure imposée dans le contexte de l'évaluation d'un magistrat du ministère public. Il s'ensuit que le tribunal compétent pourrait certes décider de la retenue d'une partie du traitement ainsi que du retrait du mandat adjoint définitif, mais pas du licenciement. Seul le Roi y est habilité. L'article 404/2, proposé, du Code judiciaire devra être réexaminé dans cette mesure [54], de même que l'article 420, § 4, proposé, dans la mesure où il règle l'accès au tribunal compétent en appel contre les mesures visées à l'article 404/2 [55].

[52] Avis C.E. 32.373/2 du 29 octobre 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 7 juillet 2002 'modifiant la deuxième partie, livre II, titre V du Code judiciaire relatif à la discipline et rapportant la loi du 7 mai 1999 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le régime disciplinaire applicable aux membres de l'Ordre judiciaire', première observation générale.

[53] Avis C.E. 51.119/AG/3, observation 25.

[54] On peut éventuellement s'inspirer de l'article 418, § 3, alinéas 4 et 5, du Code judiciaire. En ce qui concerne la discipline, il y est disposé que si le tribunal disciplinaire estime qu'il y a lieu à révoquer un magistrat du ministère public, il transmet une proposition motivée de révocation au Roi. Le Roi peut s'écarter de la décision de proposition motivée de révocation et infliger, en lieu et place de l'autorité compétente, toute autre peine disciplinaire visée à l'article 405, § 1er.

[55] Comparer avec l'article 420, § 1er, alinéa 1er, du Code judiciaire, qui règle la compétence du tribunal disciplinaire en appel contre les peines disciplinaires majeures visées à l'article 405, « [à] l'exception de la révocation des magistrats du ministère public ».

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

16. Dans le texte néerlandais de l'article 259*novies*, § 1er, alinéa 4, proposé, du Code judiciaire (article 2, 1°, de la proposition), mieux vaut faire état de la « beoordeling » insuffisant plutôt que de la « vermelding » insuffisant.

17.1. L'article 259*novies*, § 3, alinéa 3, proposé, du Code judiciaire (article 2, 10°, de la proposition) dispose que l'entretien de fonctionnement a lieu entre le magistrat et le chef de corps « ou son délégué ». Il est recommandé de décrire dans le texte de la disposition quelles personnes entrent en ligne de compte à cet effet [56]. La question se pose en outre de savoir si, le cas échéant, ces personnes ne doivent pas dès lors suivre une formation adaptée, à l'instar des évaluateurs.

17.2. Dans la même disposition, on peut lire que le magistrat peut demander que l'entretien de fonctionnement ait lieu avec le chef de corps. Si les auteurs de la proposition considèrent le fait que l'entretien ait lieu avec le chef de corps comme un droit du magistrat, et non comme une simple possibilité, la phrase en question gagnerait à être formulée comme suit : « À la demande du magistrat, l'entretien de fonctionnement a lieu avec le chef de corps ».

Article 3

18. Les modifications apportées à l'article 259*decies* du Code judiciaire par l'article 3 de la proposition doivent être numérotées au moyen des subdivisions « 1° », « 2° », « 3° », etc. au lieu de « a) », « b) », « c) », etc. [57].

19. À l'article 3, b) (lire : 3, 2°), de la proposition, on écrira « paragraphe 2, alinéa 2, qui devient l'alinéa *6*, » au lieu de « paragraphe 2, alinéa 2, qui devient l'alinéa *5*, ».

Article 5

20. L'article 259*undecies*/2, § 1er, alinéa 1er, proposé, du Code judiciaire raccourcit le délai de recours contre la mention définitive « insuffisant » à vingt jours suivant la notification de cette mention. Les auteurs de la proposition seraient bien avisés de justifier ce point dans les travaux parlementaires.

21. La même disposition exclut que les chefs de corps puissent introduire un recours contre la mention définitive « insuffisant » obtenue dans le cadre de leur évaluation.

---

[56] Selon les développements, le chef de corps peut « déléguer un des autres évaluateurs mais également un président de division, un président de section, un auditeur de division ou un procureur de division » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 2024, n° 56-289/001, p. 6).

[57] *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 58, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé [58]. À la lumière de ce qui précède, cette disposition ne peut être maintenue que si une justification adéquate est donnée pour cette exclusion lors des travaux parlementaires.

Article 7

22. Dans le texte néerlandais de l'article 404/1, § 1er, proposé, du Code judiciaire, mieux vaut faire état de la « beoordeling 'onvoldoende' » plutôt que de la « vermelding 'onvoldoende' ».

23. Selon son texte, la même disposition est applicable « [s]i un magistrat a reçu consécutivement deux fois la mention 'insuffisant' visée à l'article 259*decies*, § 4 » du Code judiciaire. Il s'agit de l'hypothèse où le magistrat, après avoir suivi le trajet d'accompagnement, a obtenu la mention « insuffisant » lors de son évaluation. Bien que cela ressorte également de l'article 259*decies*, § 5, proposé, il est recommandé de réécrire la première phrase de l'article 404/1, § 1er, proposé, comme suit :

« § 1er. Si un magistrat a obtenu la mention 'insuffisant' au terme du trajet d'accompagnement, en application de l'article 259*decies*, § 4, ... ».

24. L'article 404/1, § 2, alinéa 2, proposé, du Code judiciaire dispose que l'audience de la juridiction compétente se tient à huis clos. En vertu de l'article 148, alinéa 1er, de la Constitution, les audiences des tribunaux sont toutefois publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, auquel cas le tribunal le déclare par un jugement. Il appartient au juge de mettre en balance l'intérêt de l'intéressé à un traitement à huis clos et l'intérêt général qui est servi par la publicité de l'affaire.

Le postulat de départ du dispositif doit donc être que l'affaire est traitée en audience publique. L'intéressé peut néanmoins demander à la juridiction compétente de traiter l'affaire à huis clos.

Article 11

25. On peut lire dans les développements de l'article 420, proposé, du Code judiciaire que la juridiction d'appel compétente peut maintenir la mesure imposée en première instance ou

[58] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡

imposer une mesure moins sévère « si l'appel est interjeté par le magistrat concerné ». Elle ne pourrait imposer une mesure plus sévère que « si l'appel est interjeté par le chef de corps ou les évaluateurs ». Si les auteurs de la proposition ont l'intention de prévoir ces modalités, elles doivent figurer expressément dans le texte.

Article 14

26. À l'article 14 de la proposition, les mots « conformément à l'article 3, d) » doivent être remplacés par les mots « conformément à l'article 259*decies*, § 3, du Code judiciaire, remplacé par la présente loi » et les mots « conformément à l'article 3, e) » doivent être remplacés par les mots « conformément à l'article 259*decies*, § 5, du Code judiciaire, inséré par la présente loi ». Au lieu de renvoyer à l'« article 7 (lire : l'article 404/1 du Code judiciaire, inséré par la présente loi) », mieux vaut se référer de manière générale au règlement de la procédure devant les juridictions compétentes en cas d'application de l'article 259*decies*, § 5, à insérer, du Code judiciaire.

Article 15

27. À l'article 15 de la proposition, on remplacera la première mention de « L'article 5 » par les mots « L'article 259*undecies*/2 du Code judiciaire, remplacé par la présente loi ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

‡LW-CEBZOABAI-HHBIIVT‡