RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.071/3
van 7 maart 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 61.071/3
du 7 mars 2017

sur

un projet d’arrêté royal ‘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-BHDRKADBI-GBAHBVT‡

Op 28 februari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit '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'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 maart 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 maart 2017.

*

Le 28 février 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal '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'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 3 mars 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Raf AERTGEERTS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 mars 2017.

*

‡LW-BHDRKADBI-GBAHBVT‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

> "Vu l'urgence motivée par le fait que, suivant l'article 259*undecie*s, § 1er, alinéa 1er, du Code judiciaire, l'évaluation des titulaires des mandats adjoints a lieu à la fin de chaque période pour laquelle ils ont été octroyés et au plus tard quatre mois avant l'expiration du délai ;
>
> Considérant que les différentes désignations dans ces nouveaux mandats adjoints sont intervenues après le 1er avril 2014 et que des titulaires de mandat visés au présent arrêté arriveront bientôt à 4 mois de la fin de leur mandat, vu que ce dernier arrivera à son terme au cours du mois d'août 2017 ;
>
> Considérant que les critères d'évaluation sont un élément essentiel à la préparation des entretiens d'évaluation par le collège d'évaluation;
>
> Considérant que ces critères sont établis sur la base d'une proposition du Conseil supérieur de la Justice et que ce dernier n'a pu communiquer sa proposition au Ministre de la Justice qu'en date du 1er février 2017 ;
>
> Considérant qu'un arrêté royal doit dés lors être adopté d'urgence à défaut de quoi leurs entretiens d'évaluation ne pourront être effectués conformément au présent arrêté."

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om voor de titularissen van de in artikel 1 ervan opgesomde adjunct-mandaten[1] de evaluatiecriteria (artikelen 2 tot 5) en de weging van deze criteria (artikel 6) te bepalen.

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 259*novies*, § 1, zesde lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Op grond van die bepaling bepaalt de Koning op voorstel van de Hoge Raad voor de Justitie de evaluatiecriteria en de weging van deze criteria rekening houdend met de eigenheid van de ambten en mandaten, en stelt hij nadere regels voor de toepassing van deze bepalingen op.

[1] Namelijk de afdelingsvoorzitters, ondervoorzitters van de vrederechters en rechters in de politierechtbank, afdelingsprocureurs, afdelingsauditeurs, adjunct-procureurs des Konings van Brussel (lees: eerste substituut-procureurs des Konings die de functie van adjunct-procureur des Konings van Brussel uitoefenen) en adjunct-arbeidsauditeurs van Brussel (lees: eerste substituut-arbeidsauditeurs die de functie van adjunct-arbeidsauditeur van Brussel uitoefenen).

‡LW-BHDRKADBI-GBAHBVT‡

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het ontworpen besluit is niet van toepassing op alle adjunct-mandaten vermeld in artikel 58*bis*, 3°, van het Gerechtelijk Wetboek. De adjunct-mandaten van ondervoorzitter in de rechtbank van eerste aanleg, de arbeidsrechtbank en de rechtbank van koophandel, eerste substituut-procureur des Konings, eerste substituut-arbeidsauditeur, kamervoorzitter in het hof van beroep en in het arbeidshof, eerste advocaat-generaal en advocaat-generaal bij het hof van beroep en bij het arbeidshof, voorzitter en sectievoorzitter (lees: afdelingsvoorzitter) in het Hof van Cassatie en eerste advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie vallen niet onder het toepassingsgebied van de ontworpen regeling.

De redenen waarom voor die adjunct-mandaten niet in specifieke evaluatiecriteria wordt voorzien, worden niet toegelicht in het voorstel van de Hoge Raad voor de Justitie. Op de vraag hoe deze verschillende behandeling kan worden verantwoord, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "Les autres mandats adjoints visés à l'article 58*bis*, 3° et non visés dans le projet, sont soumis à l'arrêté royal du 20 juillet 2000 déterminant les modalités d'évaluation des magistrats, les critères d'évaluation et leur pondération. Les mandats adjoints visés à l'article 1er du projet sont ce que l'on peut appeler les 'nouveaux mandats adjoints' en ce qu'ils ont été créés, pour certains, par la loi du 19 juillet 2012 portant réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles et, pour d'autres, par la loi du 1er décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, pour lesquels aucun critère d'évaluation n'existait. Il a été choisi de les traiter dans un arrêté royal distinct de celui du 20 juillet 2000 afin de mettre l'accent sur l'aspect 'management' de ces mandats, proche des mandats de chefs de corps."

In het koninklijk besluit van 20 juli 2000 'tot vaststelling van de nadere regels voor de evaluatie van magistraten, de evaluatiecriteria en hun weging' worden voor alle werkende beroepsmagistraten de evaluatiecriteria bepaald, maar worden voor sommige categorieën van magistraten, waaronder de 'oude' adjunct-mandaten, specifieke criteria toegevoegd of weggelaten.[2] Het gaat om vrij beperkte aanpassingen, terwijl de ontworpen regeling voor de 'nieuwe' adjunct-mandaten een veel ruimere invulling vormt van deze bijkomende evaluatiecriteria. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

> "On peut constater que les titulaires de ces mandats adjoints sont beaucoup moins soumis à des obligations de gestion que les titulaires des mandats adjoints visés par le projet d'[arrêté royal] qui vous est soumis. L'essentiel des critères sur lesquels ils sont

[2] Voor de voorzitter en de afdelingsvoorzitter in het Hof van Cassatie worden de criteria 'collegialiteit', 'besluitvaardigheid' en 'organisatorische vaardigheden' toegevoegd, voor de kamervoorzitters in het hof van beroep of in het arbeidshof wordt het criterium 'overtuigingskracht' toegevoegd en voor de ondervoorzitter in de rechtbank van eerste aanleg, in de rechtbank van koophandel of in de arbeidsrechtbank worden de criteria 'overtuigingskracht' en 'delegatie' toegevoegd. Voor de advocaat-generaal bij het hof van beroep of bij het arbeidshof worden de criteria 'overtuigingskracht' en 'delegatie' toegevoegd, voor de eerste advocaat-generaal bij het hof van beroep of bij het arbeidshof worden de criteria 'overtuigingskracht', 'delegatie' en 'organisatorische vaardigheden' opgenomen, voor de eerste substituut-procureur des Konings en de eerste substituut-arbeidsauditeur worden de criteria 'specifieke kennis', 'overtuigingskracht' en 'delegatie' toegevoegd en voor de eerste advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie worden de criteria 'collegialiteit' en 'besluitvaardigheid' en 'organisatorische vaardigheden' toegevoegd en worden de criteria 'beleid in strafzaken' en 'samenwerkingsvermogen in hiërarchisch verband' weggelaten. Zie artikel 2, § 3, 1° tot 3°, en artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 20 juli 2000.

‡LW-BHDRKADBI-GBAHBVT‡

> évalués est commun avec les magistrats non titulaires de mandats adjoints. C'est la raison pour laquelle ils ne sont pas soumis à l'application du projet d'[arrêté royal]."

Het gegeven dat in artikel 58*bis*, 3°, en in artikel 259*novies* van het Gerechtelijk Wetboek geen onderscheid wordt gemaakt tussen bepaalde categorieën van adjunct-mandaten wat betreft de inhoudelijke invulling van de evaluatie van die mandaten, neemt niet weg dat de Koning bij de uitvoering van de laatstgenoemde wetsbepaling een dergelijk onderscheid kan maken, rekening houdende met de verscheiden aard van en de verscheiden vereiste competenties voor die adjunct-mandaten. Het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit moet evenwel kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel. De niet nader onderbouwde stelling dat de 'oude' adjunct-mandaten in veel mindere mate samenhangen met beheersverplichtingen kan in dat verband slechts een begin van verantwoording vormen. De stellers van het ontwerp moeten de verschillende behandeling van de 'nieuwe' adjunct-mandaten op een meer overtuigende en uitgewerkte wijze kunnen verantwoorden, eventueel in een verslag aan de Koning bij het te nemen besluit.

6. In de brief waarmee de Hoge Raad voor de Justitie zijn voorstel heeft bezorgd aan de minister bevoegd voor justitie, wordt het volgende uiteengezet:

> "Ter bevordering van de samenhang en de uniformiteit, acht de HRJ het aangewezen de evaluatiecriteria voor deze functies op dezelfde leest te schoeien als deze voor de korpschefs (waarvoor de HRJ het functieprofiel opstelde), temeer daar deze functiehouders direct gerelateerd zijn aan hun korpschef."

Zoals reeds in opmerking 5 werd weergegeven, betoogde de gemachtigde, wat betreft de uitwerking van evaluatiecriteria voor de 'nieuwe' adjunct-mandaten onder meer het volgende:

> "Il a été choisi de les traiter dans un arrêté royal distinct de celui du 20 juillet 2000 afin de mettre l'accent sur l'aspect 'management' de ces mandats, proche des mandats de chefs de corps."

De evaluatiecriteria voor de korpschefs (de mandaten vermeld in artikel 58*bis*, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek) zijn vervat in het koninklijk besluit van 9 mei 2008 'tot vaststelling van de evaluatiecriteria van de korpschefs en de weging van de criteria'.

De Raad van State moet vaststellen dat zowel de algemene indeling van die evaluatiecriteria als de specifieke opsomming van die criteria voor korpschefs in aanzienlijke mate verschilt van de ontworpen regeling voor adjunct-mandaten, ook al gaat het in beide gevallen om een omstandige opsomming van vereiste competenties. De vraag rijst of die verschillen wel verantwoord kunnen worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel, nu de Hoge Raad voor de Justitie zelf wijst op het gegeven dat de titularissen van de 'nieuwe' adjunct-mandaten "direct gerelateerd zijn aan hun korpschef". Tevens rijst de vraag of de uitwerking van twee inhoudelijk in die mate afwijkende evaluatiecriteria voor korpschefs, enerzijds, en voor 'nieuwe' adjunct-mandaten, anderzijds, de werkzaamheid van de evaluatie niet schaadt of alleszins bemoeilijkt.

‡LW-BHDRKADBI-GBAHBVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Aan het einde van de aanhef, vlak voor de voordrachtformule, moet een verwijzing naar dit advies worden ingevoegd.

*

‡LW-BHDRKADBI-GBAHBVT‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« Vu l'urgence motivée par le fait que, suivant l'article 259*undecies*, § 1er, alinéa 1er, du Code judiciaire, l'évaluation des titulaires des mandats adjoints a lieu à la fin de chaque période pour laquelle ils ont été octroyés et au plus tard quatre mois avant l'expiration du délai ;

Considérant que les différentes désignations dans ces nouveaux mandats adjoints sont intervenues après le 1er avril 2014 et que des titulaires de mandat visés au présent arrêté arriveront bientôt à 4 mois de la fin de leur mandat, vu que ce dernier arrivera à son terme au cours du mois d'août 2017 ;

Considérant que les critères d'évaluation sont un élément essentiel à la préparation des entretiens d'évaluation par le collège d'évaluation ;

Considérant que ces critères sont établis sur la base d'une proposition du Conseil supérieur de la Justice et que ce dernier n'a pu communiquer sa proposition au Ministre de la Justice qu'en date du 1er février 2017 ;

Considérant qu'un arrêté royal doit dés lors être adopté d'urgence à défaut de quoi leurs entretiens d'évaluation ne pourront être effectués conformément au présent arrêté ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les critères d'évaluation (articles 2 à 5) et leur pondération (article 6) pour les titulaires des mandats adjoints[1] énumérés dans son article 1er.

4. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 259*novies*, § 1er, alinéa 6, du Code judiciaire. En vertu de cette disposition, le Roi, sur la proposition du Conseil supérieur de la Justice, détermine les critères d'évaluation et la pondération de ces critères compte tenu de la spécificité des fonctions et des mandats, et détermine les modalités d'application de ces dispositions.

[1] À savoir les présidents de division, les vice-présidents des juges de paix et des juges au tribunal de police, les procureurs de division, les auditeurs de division, les procureurs du Roi adjoints de Bruxelles (lire : premiers substituts du procureur du Roi exerçant la fonction de procureur du Roi adjoint de Bruxelles) et les auditeurs du travail adjoints de Bruxelles (lire : premiers substituts de l'auditeur du travail exerçant la fonction d'auditeur du travail adjoint de Bruxelles).

‡LW-BHDRKADBI-GBAHBVT‡

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. L'arrêté en projet ne s'applique pas à tous les mandats adjoints mentionnés à l'article 58*bis*, 3°, du Code judiciaire. Les mandats adjoints de vice-président au tribunal de première instance, au tribunal du travail et au tribunal de commerce, de premier substitut du procureur du Roi, de premier substitut de l'auditeur du travail, de président de chambre à la cour d'appel et à la cour du travail, de premier avocat général et d'avocat général près la cour d'appel et la cour du travail, de président et de président de section à la Cour de cassation et de premier avocat général près la Cour de cassation ne relèvent pas du champ d'application du régime en projet.

Les raisons pour lesquelles des critères d'évaluation spécifiques ne sont pas prévus pour ces mandats adjoints ne sont pas précisées dans la proposition du Conseil supérieur de la Justice. À la question de savoir comment cette différence de traitement peut être justifiée, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Les autres mandats adjoints visés à l'article 58*bis*, 3° et non visés dans le projet, sont soumis à l'arrêté royal du 20 juillet 2000 déterminant les modalités d'évaluation des magistrats, les critères d'évaluation et leur pondération. Les mandats adjoints visés à l'article 1er du projet sont ce que l'on peut appeler les 'nouveaux mandats adjoints' en ce qu'ils ont été créés, pour certains, par la loi du 19 juillet 2012 portant réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles et, pour d'autres, par la loi du 1er décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, pour lesquels aucun critère d'évaluation n'existait. Il a été choisi de les traiter dans un arrêté royal distinct de celui du 20 juillet 2000 afin de mettre l'accent sur l'aspect 'management' de ces mandats, proche des mandats de chefs de corps ».

L'arrêté royal du 20 juillet 2000 'déterminant les modalités d'évaluation des magistrats, les critères d'évaluation et leur pondération' fixe les critères d'évaluation pour tous les magistrats professionnels actifs, mais ajoute ou omet [2] des critères spécifiques pour certaines catégories de magistrats, dont les 'anciens' mandats adjoints. Il s'agit d'adaptations relativement limitées, alors que le régime en projet développe de manière beaucoup plus large ces critères d'évaluation supplémentaires pour les 'nouveaux' mandats adjoints. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « On peut constater que les titulaires de ces mandats adjoints sont beaucoup moins soumis à des obligations de gestion que les titulaires des mandats adjoints visés par le projet d'[arrêté royal] qui vous est soumis. L'essentiel des critères sur lesquels ils sont

[2] Pour le président et le président de section à la Cour de cassation, les critères 'collégialité', 'esprit de décision' et 'capacité de gestion' sont ajoutés, pour les présidents de chambre à la cour d'appel ou à la cour du travail, le critère 'force de persuasion' est ajouté et pour le vice-président du tribunal de première instance, du tribunal de commerce ou du tribunal du travail, les critères 'force de persuasion' et 'délégation' sont ajoutés. Pour l'avocat général près la cour d'appel ou près la cour du travail, les critères 'force de persuasion' et 'délégation' sont ajoutés, pour le premier avocat général près la cour d'appel ou près la cour du travail, les critères 'force de persuasion', 'délégation' et 'capacité de gestion' sont insérés, pour le premier substitut du procureur du Roi et le premier substitut de l'auditeur du travail, les critères 'connaissances spécifiques', 'force de persuasion' et 'délégation' sont ajoutés et pour le premier avocat général près la Cour de cassation, les critères 'collégialité', 'esprit de décision' et 'capacité de gestion' sont ajoutés et les critères 'politique criminelle' et 'aptitude à travailler dans une structure hiérarchique' sont omis. Voir les articles 2, § 3, 1° à 3°, et 3, § 2, de l'arrêté royal du 20 juillet 2000.

‡LW-BHDRKADBI-GBAHBVT‡

évalués est commun avec les magistrats non titulaires de mandats adjoints. C'est la raison pour laquelle ils ne sont pas soumis à l'application du projet d'[arrêté royal] ».

Le fait que les articles 58*bis*, 3°, et 259*novies* du Code judiciaire n'opèrent pas de distinction entre certaines catégories de mandats adjoints en ce qui concerne la portée de l'évaluation de ces mandats, n'empêche pas qu'en exécutant cette dernière disposition légale, le Roi puisse faire une telle distinction, en tenant compte de la nature diverse de ces mandats adjoints et des différentes compétences requises. La différence de traitement qui en résulte doit toutefois pouvoir être justifiée au regard du principe d'égalité. La thèse non autrement étayée selon laquelle les 'anciens' mandats adjoints sont bien moins soumis à des obligations de gestion ne peut constituer qu'un début de justification à cet égard. Les auteurs du projet doivent pouvoir justifier le traitement différent des 'nouveaux' mandats adjoints d'une manière plus convaincante et plus précise, le cas échéant dans un rapport au Roi joint à l'arrêté envisagé.

6. Dans la lettre par laquelle il a transmis sa proposition au ministre qui a la justice dans ses attributions, le Conseil supérieur de la Justice expose ce qui suit :

« Ter bevordering van de samenhang en de uniformiteit, acht de HRJ het aangewezen de evaluatiecriteria voor deze functies op dezelfde leest te schoeien als deze voor de korpschefs (waarvoor de HRJ het functieprofiel opstelde), temeer daar deze functiehouders direct gerelateerd zijn aan hun korpschef ».

En qui concerne l'élaboration de critères d'évaluation pour les 'nouveaux' mandats adjoints, le délégué, ainsi qu'il a déjà été souligné dans l'observation 5, a soutenu ce qui suit :

« Il a été choisi de les traiter dans un arrêté royal distinct de celui du 20 juillet 2000 afin de mettre l'accent sur l'aspect 'management' de ces mandats, proche des mandats de chefs de corps ».

Les critères d'évaluation des chefs de corps (les mandats énumérés à l'article 58*bis*, 2°, du Code judiciaire) sont fixés dans l'arrêté royal du 9 mai 2008 'déterminant les critères d'évaluation des chefs de corps et leur pondération'.

Le Conseil d'État se doit de constater que tant la division générale que l'énumération spécifique de ces critères d'évaluation pour les chefs de corps diffèrent dans une large mesure du régime en projet pour les mandats adjoints, même si, dans les deux cas, il s'agit d'une énumération circonstanciée de compétences requises. La question se pose de savoir si ces différences peuvent effectivement être justifiées au regard du principe d'égalité, dès lors que le Conseil supérieur de la Justice souligne lui-même le fait que les titulaires des 'nouveaux' mandats adjoints relèvent directement de leur chef de corps. La question se pose aussi de savoir si l'élaboration de deux critères d'évaluation à ce point divergents sur le fond pour les chefs de corps, d'une part, et pour les 'nouveaux' mandats adjoints, d'autre part, ne nuit pas à l'efficacité de l'évaluation ou, à tout le moins, ne la rend pas malaisée.

‡LW-BHDRKADBI-GBAHBVT‡

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. À la fin du préambule, on insérera une référence au présent avis juste avant la formule de proposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Jo BAERT

‡LW-BHDRKADBI-GBAHBVT‡