

This item is the archived peer-reviewed author-version of:

Judicial self-government in de Belgische rechtsorde: over rechterlijke onafhankelijkheid, rechterlijke verantwoordelijkheid en de scheiding der machten

Reference:

Leloup Mathieu.- Judicial self-government in de Belgische rechtsorde: over rechterlijke onafhankelijkheid, rechterlijke verantwoordelijkheid en de scheiding der machten
Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht - ISSN 0040-7437 - 77:1(2022), p. 3-24
To cite this reference: <https://hdl.handle.net/10067/1849520151162165141>

***Judicial self-government* in de Belgische rechtsorde: over rechterlijke onafhankelijkheid, rechterlijke verantwoordelijkheid en de scheiding der machten**

Mathieu Leloup*

**Mandaatassistent staats- en bestuursrecht, Universiteit Antwerpen, Onderzoeksgroep Overheid en Recht
Postdoctoraal onderzoeker, Masaryk Universiteit, Brno, Tsjechië, Judicial Studies Institute**

1. Inleiding

1. Wanneer men de rechterlijke macht vanuit een staatsrechtelijke invalshoek bespreekt, is dit vaak met een focus op de controlefunctie die zij uitoefent op de uitvoerende en wetgevende macht en op de onafhankelijkheid die zij daartoe moet genieten. De rechterlijke macht wordt dan in haar geheel afgezet tegen de twee andere politieke machten. De verschillende actoren binnen de rechterlijke macht en hun onderlinge machtsverhoudingen genieten traditioneel veel minder aandacht. Nochtans is er op dit vlak in de laatste drie decennia veel veranderd in de Belgische rechtsorde. Het gerechtelijk landschap is grondig aangepast, waarbij verschillende nieuwe actoren het levenslicht hebben gezien en er veel bevoegdheden naar de rechterlijke macht zijn gevloeid.

2. De Belgische rechtsorde maakt daarmee deel uit van een evolutie die zich doorheen gans Europa aftekent, waarbij beslissingen betreffende de rechterlijke macht en haar leden – zoals die over de benoeming, tucht en promotie van rechters – meer en meer worden genomen door organen die op zijn minst voor een deel uit rechters bestaan. Dit zogenaamd *judicial self-government*, hierna ook rechterlijk zelfbestuur genoemd, is sterk in opmars en wordt traditioneel beschouwd als een manier om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. *Judicial self-government* kan worden gedefinieerd als de praktijk waarbij bevoegdheden, zowel beslissings- als adviesbevoegdheden, omtrent de carrière van rechters en de administratie van rechtbanken (deels) in handen van rechters zelf worden gelegd. Dit betekent dat deze term niet beperkt is tot bepaalde institutioneel-welomlijnde organen, maar ook specifieke functies zoals die van korpschef in een rechtbank omvat.¹

* Mijn dank gaat uit naar Laura Martens en Vincent Verbelen voor hun opmerkingen bij een eerdere versie van deze bijdrage en naar de anonieme reviewers voor hun suggesties.

¹ D. KOSAR, “Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe”, *German Law Journal* 2018, 1571.

3. Ondanks de groeiende populariteit van *judicial self-government*, creëert de stap naar meer rechterlijk zelfbestuur ook vragen omtrent de verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht. Als steeds meer beslissingsmacht over zaken als de benoeming of de tucht van rechters uit handen wordt genomen van de wetgevende en uitvoerende macht, en daarbij in de handen van de rechterlijke macht wordt geplaatst, verdwijnen daarmee (enkele van) de middelen waarmee de rechterlijke macht verantwoordelijk blijft ten opzichte van deze politieke machten. De evolutie naar rechterlijk zelfbestuur leidt met andere woorden tot een verschuiving in het evenwicht tussen de drie staatsmachten, waarbij de positie van de rechterlijke macht wordt verstevigd ten opzichte van de twee andere.

4. Dit onderwerp krijgt ook steeds meer een Europese dimensie. Hoewel bepaalde internationale organisaties, zoals de Commissie van Venetië of the *Consultative Council of European Judges* (CCJE) zich al enkele decennia met *judicial self-government* bezighouden,² komen er ook steeds meer zaken over dit soort kwesties tot voor de Europese Hoven. Zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) als het Hof van Justitie (HvJ) hebben zich de afgelopen jaren met toenemende regelmaat over dergelijke vraagstukken moeten buigen, vaak zelfs in hun (meest) gezaghebbende Grote Kamer formatie. Daarbij hebben zij vaak belangrijke minimumvereisten geformuleerd en aangegeven wat er is toegestaan, dan wel vereist in termen van rechterlijk zelfbestuur onder het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter, vervat in artikel 6 EVRM en artikel 47 van het Handvest.

5. Deze bijdrage bespreekt het onderwerp van *judicial self-government* in de Belgische rechtsorde en tracht daarbij de verschillende bovenstaande overwegingen samen te behandelen. Deze bijdrage beoogt drie zaken. Een eerste doelstelling is om een overzicht te geven van enkele van de belangrijkste recente wijzigingen in het Belgisch gerechtelijk landschap waarbij een stap naar meer rechtelijk zelfbestuur wordt gezet. Daarbij wordt ook steeds aandacht besteed aan de verantwoording die de wetgever voor deze wijziging gaf. Een tweede doelstelling is om tijdens dit overzicht meteen ook na te gaan of de huidige stand van de Belgische rechtsorde inzake rechtelijk zelfbestuur in overeenstemming is met de recente – en steeds scherper wordende – Europese mensenrechtenstandaarden. In een derde beweging wordt het plaatje in zijn geheel bekeken en worden enkele kritische bedenkingen gemaakt bij de Belgische evolutie naar meer rechterlijk zelfbestuur.

² Beide instituten zijn adviserende organen bij de Raad van Europa. De CCJE focust op de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en bevoegdheden van rechters. De Commissie van Venetië spitst zich toe op vraagstukken van grondwettelijke aard.

6. De opbouw van dit artikel vloeit logisch voort uit de drie vermelde doelstellingen. In een volgende titel wordt eerst een kort theoretisch raamwerk geschetst van het concept *judicial self-government*. Daarna wordt in een derde titel een overzicht gegeven van dit concept in de Belgische rechtsorde aan de hand van vijf thema's: rechterlijke benoeming, promotie, evaluatie en tucht, en de financiële autonomie van de rechterlijke macht. Waar mogelijk wordt bij deze thema's de relevante Europese mensenrechtenspraak uiteengezet en wordt het systeem in België hieraan getoetst. Een vierde en laatste titel neemt dan een stap terug en beschouwt de vijf thema's in hun geheel. Daarbij wordt een meer overkoepelende analyse gemaakt van de evolutie in België naar meer rechterlijk zelfbestuur.

7. Het is belangrijk om op dit punt nog te wijzen op het feit dat deze bijdrage enkel de traditionele zittende magistratuur behandelt. Dit betekent vooreerst dat de staande magistratuur niet wordt besproken. Verder worden ook het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en de administratieve rechtscolleges buiten beschouwing gelaten, aangezien voor hen vaak aparte regimes gelden. Hoewel er ook voor deze instanties interessante ontwikkelingen vallen op te tekenen voor het onderwerp van deze bijdrage, zou dat tot een te brede strekking van het artikel leiden.

2. *Judicial self-government*: een raamwerk

8. *Judicial self-government* is in opmars doorheen Europa.³ Veel landen hebben de laatste decennia een evolutie naar meer rechterlijk zelfbestuur gekend. Voor sommige landen was dit een eerder organisch proces, waarbij opeenvolgende wetwijzigingen steeds meer bevoegdheden aan de rechterlijke macht toewezen. Voor andere, voornamelijk Centraal- en Oost-Europese, landen was het echter een verplichting. Zo zijn landen die tot de EU willen toetreden bijvoorbeeld verplicht, op grond van de zogenaamde Kopenhagen criteria,⁴ om een raad van de rechtspraak op te richten en deze belangrijke bevoegdheden te geven.⁵ Het is daarenboven belangrijk om op te merken dat *judicial self-government* geen binair gegeven is. Een rechtsorde doet niet al dan niet aan rechterlijk zelfbestuur. Het is daarentegen een schaal, waarbij elke rechtsorde zich ergens tussen de twee uitersten bevindt. Binnen één en hetzelfde land kunnen er daarenboven ook nog eens sterke verschillen zijn tussen de verschillende

³ D. KOSAŘ, "Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe", *German Law Journal* 2018, 1573.

⁴ De Kopenhagen criteria zijn een lijst van voorwaarden – politieke criteria, zoals het waarborgen van democratie en de rechtsstaat, economische criteria, zoals het hebben van een functionerende markteconomie, en de administratieve en institutionele capaciteit om het EU acquis ten uitvoer te leggen – waaraan landen moeten voldoen voor ze tot de Unie kunnen toetreden.

⁵ Zie: D. KOCHENOV, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, Alphen, Kluwer, 2008, 252–275.

thema's. Een land kan bijvoorbeeld sterk de kaart van zelfbestuur trekken als het op rechterlijke tucht aankomt, maar dat niet doen wat betreft de benoeming van rechters.

9. Uit bovenstaande volgt logischerwijze dat elk land er een ander systeem van *judicial self-government* op nahoudt. Waar twee landen op één aspect mogelijk volkomen overeenstemmen, kunnen zij op een ander punt diametraal tegenover elkaar staan. Elk land kiest namelijk voor het grootste deel zelf waar het zich op die schaal positioneert. Dat is een logisch gevolg van het feit dat het nog steeds in eerste instantie aan de landen zelf toekomt om autonoom hun institutionele architectuur vorm te geven en om te bepalen welke organen welke bevoegdheden zullen uitoefenen.⁶

10. Hoewel er geen eensgezindheid bestaat over de redenen om te evolueren naar meer rechterlijk zelfbestuur, wordt over het algemeen aangenomen dat een dergelijke evolutie bijdraagt aan de rechterlijke onafhankelijkheid.⁷ Het is inderdaad niet moeilijk om in te zien dat het verplaatsen van beslissingsmacht over de carrière van rechters van de politieke machten naar de rechterlijke macht kan bijdragen aan de onafhankelijkheid van deze laatste. In die zin kan de evolutie naar rechterlijk zelfbestuur makkelijk worden ingepast in een traditionele scheiding-der-machten logica, waarbij steevast wordt benadrukt dat de rechterlijke macht moet worden beschermd tegen onheuse druk van buitenaf.

11. Nochtans komt er de laatste jaren ook steeds meer kritiek op doorgedreven vormen van rechterlijk zelfbestuur. Daarbij valt te horen dat het niet het panacee is waar het doorgaans voor wordt aanzien.⁸ Een eerste opmerking hierbij is dat een dergelijke evolutie problemen doet rijzen in verband met de rechterlijke verantwoordelijkheid. Een sterk zelfbestuur scheidt de rechterlijke macht af van de politieke machten en vermindert daarmee onvermijdelijk de verantwoording die het aan deze externe actoren moet afleggen.⁹ Daarenboven blijft de verantwoordelijkheid binnen de rechterlijke macht soms te beperkt, mede door corporatistische reflexen.¹⁰ Deze evolutie zou met andere woorden bijdragen aan de ontwikkeling van de rechterlijke macht als “least accountable branch”.¹¹ Een tweede kritiek betreft het feit dat de

⁶ C. SAUNDERS, “Theoretical underpinnings of separation of powers” in G. JACOBSON en M. SCHOR (eds.), *Comparative Constitutional Theory*, Cheltenham, Edward Elgar, 2018, 70.

⁷ Met verdere verwijzingen: D. KOSAŘ, “Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe”, *German Law Journal* 2018, 1598-1603.

⁸ *Ibid.*, 1571.

⁹ F. WITTRECK, “German Judicial Self-Government – Institutions and Constraints”, *German Law Journal* 2018, 1949.

¹⁰ S. BENVENUTI en D. PARIS, “Judicial Self-Government in Italy: Merits, Limits and the Reality of an Export Model”, *German Law Journal* 2018, 1641-1669.

¹¹ D. KOSAŘ, “The least accountable branch”, *International Journal of Constitutional Law* 2013, 234-260.

stap naar meer zelfbestuur teveel macht bij bepaalde actoren binnen de rechterlijke macht zou leggen, die op hun beurt deze macht zouden kunnen misbruiken.¹² Met andere woorden: hoewel rechterlijk zelfbestuur de rechterlijke macht als geheel kan beschermen tegen druk van de andere machten, zet het wel meteen de deur open naar druk op individuele rechters van binnenuit.

3. *Judicial self-government* in de Belgische rechtsorde

12. Nu het theoretisch over *judicial self-government* is uiteengezet, volgt een overzicht van vijf thema's waar in België sprake is van een dergelijk rechterlijk zelfbestuur. Dit overzicht geeft duidelijk de evolutie weer die in België heeft plaatsgevonden en toont hoe de verschillende organen met elkaar interageren. De volgende vijf thema's worden hier verder besproken: rechterlijke benoeming, promotie, evaluatie en tucht, en de financiële autonomie van de rechterlijke macht. Er werd voor deze vijf onderwerpen gekozen omdat zij kunnen worden beschouwd als de elementen die de meest directe, juridisch-bindende invloed hebben op het statuut en de carrière van individuele rechters. Het ruimere thema van *judicial self-government* stopt echter niet bij deze vijf. In de laatste twee decennia zijn er ook belangrijke evoluties geweest op andere vlakken, die dan wel juridisch minder scherpe gevolgen teweegbrengen, maar nog steeds binnen het ruimer onderwerp van deze bijdrage vallen. Zo kan men bijvoorbeeld denken aan de oprichting van het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding¹³ en de Adviesraad van de magistratuur.¹⁴ Deze organen spelen eveneens een belangrijke (adviserende) rol binnen het statuut en de carrière van de rechters in België. Het onderwerp van *judicial self-government* in de Belgische rechtsorde is dus breder dan de hieronder besproken onderwerpen. Door de noodzakelijk beperkte ruimte die een artikel biedt, werd evenwel besloten de analyse tot deze vijf te beperken.

a. Rechterlijke benoeming

13. De belangrijkste wijziging van de afgelopen decennia voor wat het onderwerp van deze bijdrage betreft, heeft zich zonder twijfel voltrokken inzake de rechterlijke benoemingen. Het systeem waardoor de rechters in België worden benoemd, is doorheen de jaren grondig

¹² Zie hiervoor: D. KOSAŘ, "Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice", *European Constitutional Law Review* 2017, 114-122.

¹³ Wet 31 januari 2007 inzake de gerechtelijke opleiding en kennisbeheer en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding, *BS* 2 februari 2007.

¹⁴ Wet 8 maart 1999 tot instelling van een Adviesraad van de magistratuur, *BS* 19 maart 1999.

gewijzigd, met een duidelijke tendens naar een steeds objectievere en transparantere benoemingsprocedure.

14. Het Nationaal Congres heeft er bij het uitwerken van de Belgische Grondwet na wat discussie toe besloten om de rechters te laten benoemen door de uitvoerende macht.¹⁵ Dat werd op dat moment als de “moderne” benoemingswijze beschouwd, die rechters beter beschermde tegen druk van buitenaf dan alternatieven zoals een verkiezing door het volk.¹⁶ Voor wat de lagere echelons van de gerechtelijke piramide betrof (de vrederechters en de rechters van de rechtbanken van eerste aanleg) genoot de Koning bij deze keuze een absolute vrijheid. Voor de hiërarchisch hogere rechtscolleges (de hoven van beroep en het Hof van Cassatie) evenals voor de benoeming van de voorzitters en ondervoorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg, moest de Koning kiezen uit kandidaten voorgedragen op twee lijsten, één door de betrokken hoven en een andere door de provincieraden en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad voor wat de hoven van beroep betreft, en beurtelings de Kamer en de Senaat voor wat betreft het Hof van Cassatie.¹⁷ Op die manier behielden de wetgevende en rechterlijke macht ook wat invloed op de benoeming van de hoogste rechterlijke posities.

15. Dit systeem leidde er *de facto* toe dat de ambten in de rechterlijke macht toekwamen aan personen die behoorden tot de hogere klassen.¹⁸ De magistratuur was met andere woorden een “sociologisch afgesloten korps”.¹⁹ Na de Tweede Wereldoorlog brokkelde dit elitarisme echter geleidelijk af, onder meer door de groeiende toegang tot het hoger onderwijs. Gaandeweg verplaatste het zwaartepunt van de benoemingsbeslissing zich van de Koning naar de politieke partijen, waarbij de verschillende benoemingen werden verdeeld onder de politieke families.²⁰ Aanwerving op grond van klasse werd vervangen door aanwerving op grond van politieke kleur.²¹ Deze gang van zaken werd aanvankelijk gerechtvaardigd met het argument dat de

¹⁵ E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique (1830-1831)*, II, 236-237.

¹⁶ O. ORBAN, *Le Droit Constitutionnel de la Belgique*, II, Luik, Dessin, 1908, 619. Ook de Commissie van Venetië verzet zich tegen een systeem waarbij rechters – rechtstreeks dan wel onrechtstreeks – worden verkozen. Zie: Commissie van Venetië, “Opinion No. 403/2006 on judicial appointments”, CDL-AD(2007)028, 3. Desalniettemin zijn er nog steeds voorbeelden te vinden van landen waar rechters rechtstreeks door het volk worden benoemd, zoals op het Kantonnaal niveau in Zwitserland.

¹⁷ Oud artikel 99 Gw.

¹⁸ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 1038.

¹⁹ F. PERIN, *Cours de Droit Constitutionnel*, IIb, Luik, Presses Universitaires de Liège, 1986, 239.

²⁰ P. TAELEMAN, “De toegang tot de magistratuur” in X. DE RIEMAECKER en R. VAN RANSBEEK (eds.), *Statuut en deontologie van de magistratuur*, 2^{de} ed., Brugge, die Keure, 2020, 168.

²¹ F. PERIN, *Cours de Droit Constitutionnel*, IIb, Luik, Presses Universitaires de Liège, 1986, 239.

rechterlijke macht een afspiegeling moest vormen van de pluralistische samenleving in haar geheel.²²

16. Het is evenwel niet moeilijk om in te zien dat een dergelijk benoemingssysteem tot een politisering van de magistratuur leidde, die niet zo makkelijk te rijmen viel met het beeld van een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Ondanks een eerste stap tot een meer objectieve benoemingsprocedure in 1991,²³ was het pas na het losbarsten van de affaire Dutroux en de daaropvolgende Witte Mars dat er werd besloten tot een meer fundamentele hervorming van het gerecht. Acht partijen besloten in het poëtisch genaamde octopusakkoord van mei 1998 tot één van de meest ingrijpende hervormingen in het gerechtelijk landschap sinds het ontstaan van België.

17. Een van de speerpunten van deze hervorming was een objectivering van het benoemings- en bevorderingsbeleid binnen de rechterlijke macht. Hiertoe werd artikel 151 Gw. grondig gewijzigd. De vierde paragraaf van dit artikel stelt dan nog wel steeds dat de Koning de rechters in de verschillende hoven en rechtbanken benoemt, hij doet dit evenwel op gemotiveerde voordracht van de bevoegde benoemings- en aanwijzingscommissie (hierna ook BAC) van de Hoge Raad voor de Justitie (hierna ook HRJ). Deze Raad was een nieuw orgaan dat door het octopusakkoord in het leven was geroepen en in paragrafen 2 en 3 van artikel 151 Gw. werd ingeschreven. De grondwetgever erkende zelf dat deze Raad een orgaan *sui generis* is,²⁴ dat niet zonder meer kan worden ondergebracht bij één van de drie staatsmachten en dat bij de uitoefening van zijn bevoegdheden moet waken over de goede werking van de rechterlijke macht en daarbij de onafhankelijkheid van deze macht moet respecteren.²⁵ Het

²² A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 1995, 253.

²³ Zie de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de voorschriften van het Gerechtelijk Wetboek die betrekking hebben op de opleiding en de werving van magistraten, *BS* 26 juli 1991.

²⁴ Zie ook: P. VAN ORSHOVEN, "Het statuut van de Hoge Raad voor de Justitie. Enkele kanttekeningen" in M. STORME (ed.), *De Hoge Raad voor de Justitie na vier jaar gewogen*, Brugge, die Keure, 2005, 3-25.

²⁵ *Parl.St.* Kamer, 1997-98, 1675/1, 5. De werking van de Hoge Raad voor de Justitie is recent nog het onderwerp geweest van een arrest van het EHRM. In het arrest *Loquifer* (EHRM 20 juli 2021, *Loquifer t. België*), besloot het Hof tot een schending van het recht op toegang tot een rechter, gewaarborgd in artikel 6 EVRM, omdat er geen rechterlijk beroep openstond tegen een beslissing van de algemene vergadering van de HRJ om één van zijn leden te schorsen. Hoewel het hier niet de plaats is om dit arrest in detail te ontleden, lijken er op het eerste gezicht twee mogelijkheden open te staan om aan deze uitspraak van het Hof tegemoet te komen. Een eerste optie zou zijn om de procedure binnen de Hoge Raad op zo een manier aan te passen dat deze tegemoet komt aan de vereisten van artikel 6 EVRM, zodat de Raad zelf als "tribunaal" kan worden beschouwd. Een tweede optie zou zijn om bepaalde beslissingen van de Raad, zoals de schorsing van zijn leden, vatbaar te maken voor een beroep bij een rechterlijke instantie.

moest een centrum van dialoog tussen de magistratuur en de politiek worden en een brug slaan tussen de verschillende machten.²⁶

18. Over de samenstelling en de bevoegdheden van de HRJ is reeds veel inkt gevloeid.²⁷ Voor het onderwerp van deze bijdrage volstaat het evenwel om op twee elementen te wijzen. Ten eerste, moet worden benadrukt dat de Raad een dubbele pariteit kent. Enerzijds bestaat de HRJ uit twee colleges, een Nederlandstalig en een Franstalig, met beide evenveel leden.²⁸ Deze leden worden verdeeld over de benoemings- en aanwijzingscommissie, en de advies- en onderzoekscommissie (hierna ook AOC). Anderzijds is er een evenwicht tussen het aantal leden van de Raad afkomstig van binnen en buiten de magistratuur. Artikel 151, §2 Gw. bepaalt namelijk dat de Nederlandstalige en Franstalige colleges van de HRJ paritair zijn samengesteld, enerzijds uit rechters en ambtenaren van het openbaar ministerie die rechtstreeks verkozen worden door hun gelijken en anderzijds uit andere leden benoemd door de Senaat met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen. Ten tweede, moet de cruciale opdracht van de HRJ, via zijn benoemings- en aanwijzingscommissies, inzake de benoeming van rechters worden benadrukt. Op grond van artikel 259^{ter} Ger.W. draagt de HRJ, na een uitvoerig selectieproces, op grond van criteria die betrekking hebben op de bekwaamheid en geschiktheid van de kandidaat,²⁹ één kandidaat voor na stemming bij twee derde meerderheid.³⁰ Hoewel de Koning niet verplicht is om de voorgedragen kandidaat te benoemen, kan een weigering enkel bij gemotiveerd besluit.³¹ Het is de Koning bovendien niet toegestaan om zijn mening in de plaats te stellen van die van de bevoegde benoemingscommissie.³² De Koning heeft met andere woorden slechts twee opties: of hij benoemt de voorgedragen kandidaat, of hij weigert de voordracht bij gemotiveerde beslissing. In dat tweede geval beschikt de

²⁶ X. DE RIEMAECKER, “De Hoge Raad voor de Justitie” in X. DE RIEMAECKER en R. VAN RANSBEEK (eds.), *Statuut en deontologie van de magistratuur*, 2^{de} ed., Brugge, die Keure, 2020, 14.

²⁷ Zie onder meer: M. CADELLI (ed.), *Le conseil supérieur de la justice: stop ou encore?*, Limal, Anthemis, 2016; J. LAENENS, “Samenstelling en werking van de Hoge Raad voor de Justitie” in J. LAENENS en M. STORME (eds.), *In de ban van Octopus*, Brugge, die Keure, 2000, 25-42; J. VAN COMPERNOLLE, “La nomination et la désignation des magistrats: un nouveau statut” in J. LAENENS en M. STORME (eds.), *In de ban van Octopus*, Brugge, die Keure, 2000, 43-63; J. LAENENS en S. RAES, *Justitie hervormd*, Antwerpen, Maklu, 2000, 13-34; M. VERDUSSEN (ed.), *Le Conseil supérieur de la justice*, Brussel, Bruylant, 1999.

²⁸ Het aantal leden van de Raad wordt niet voorgeschreven door de Grondwet. Op dit moment telt de Raad, op grond van artikel 259^{bis}-1 Ger.W., 44 leden.

²⁹ Artikel 259^{ter}, §4, tiende lid, Ger.W.

³⁰ Artikel 259^{ter}, §4 Ger.W.

³¹ Artikel 151, §4 Gw.

³² Zie RvS 21 januari 2002, nr. 102.712, §4.3.2.2. “Overwegende dat, zoals dat systeem door de Grondwet zelf is geconcipieerd, het blijk geeft van de bedoeling om de verantwoordelijkheid voor de benoeming van de rechters en andere leden van de magistratuur grotendeels in handen te geven van een bij de Grondwet ingesteld orgaan dat paritair is samengesteld uit leden van de rechterlijke macht en leden aangewezen door de wetgevende macht, en dat aan de uitvoerende macht enkel nog een corrigerende rol wordt toebedeeld, in die zin dat de Koning tweemaal kan weigeren de enige voorgedragen kandidaat te benoemen en om een nieuwe voordracht kan vragen;”

benoemingscommissie over vijftien dagen om een nieuwe kandidaat voor te dragen.³³ Als de commissie geen gevolg geeft aan dit verzoek, wordt een nieuwe oproep tot kandidaatstelling in het staatsblad gepubliceerd.

19. Het belang van de wijziging van artikel 151 Gw. en de oprichting van de HRJ mag niet worden onderschat. De rechters worden weliswaar nog steeds benoemd door de Koning, uiteraard met tegentekening van een minister,³⁴ maar dit enkel op gemotiveerd advies van de benoemings- en aanwijzingscommissies van de HRJ. Het zwaartepunt van de beslissingsmacht inzake rechterlijke benoemingen is dus verschoven van de uitvoerende macht naar een orgaan dat paritair is samengesteld uit leden binnen en buiten de magistratuur.³⁵ De invloed van de rechterlijke macht op het rechterlijke benoemingsproces is met andere woorden veel groter geworden.

20. Er kan geen twijfel over bestaan dat het huidige systeem van rechterlijke benoemingen in overeenstemming is met de Europese mensenrechtenstandaarden. Het EHRM stelt al decennia dat het loutere feit dat een rechter wordt aangesteld door de uitvoerende of wetgevende macht geen afbreuk doet aan diens onafhankelijkheid, op voorwaarde dat de benoemde rechters nadien vrij zijn van elke vorm van invloed of druk tijdens hun rechterlijke functie.³⁶ Ook het HvJ heeft recent hetzelfde standpunt ingenomen.³⁷ Het EHRM heeft in het verleden zelfs aanvaard dat de uitvoerende macht een “onbegrensde beslissingsmacht”³⁸ had inzake benoemingen of dat “politieke sympathieën een rol speelden tijdens het benoemingsproces in het parlement”³⁹. Zelfs het oude benoemingssysteem vóór de oprichting van de HRJ zou de mensenrechtentoets dus schijnbaar hebben doorstaan. De Europese Hoven laten dus ruimte voor de verscheidenheid aan systemen die er in Europa bestaat wat betreft de benoeming van

³³ Artikel 259ter, §5 Ger.W. voorziet ook in de mogelijkheid waarbij de Koning nalaat om binnen de voorgeschreven termijn van zestig dagen tot een beslissing te komen. De benoemingscommissie kan dan een aanmaning aan de Koning betekenen. Als ook binnen de vijftien dagen na deze betekening geen beslissing werd genomen, wordt het stilzwijgen geacht een afwijzende beslissing te zijn.

³⁴ Dit is niet altijd uitsluitend de Minister van Justitie. Zo kunnen ook de Ministers van Arbeid of Economische Zaken bevoegd zijn om samen met de Minister van Justitie of uitzonderlijk zelfs uitsluitend een voordracht te doen. Zie, bijvoorbeeld, artikelen 197, 198 en 203 Ger.W.

³⁵ Zie: RvS 21 januari 2002, nr. 102.712, RW 2001-02, noot I. OPDEBEEK, 1615.

³⁶ EHRM (GK) 1 december 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson t. IJsland*, §207; EHRM 18 oktober 2018, *Thiam t. Frankrijk*, §80; EHRM 23 november 2017, *Haarde t. IJsland*, §105; EHRM (besl.) 26 augustus 2003, *Filippini t. San Marino*; EHRM (besl.) 18 mei 1999, *Ninn-Hansen t. Denemarken*; EHRM 28 juni 1984, *Campbell and Fell t. Verenigd Koninkrijk*, §79.

³⁷ HvJ 2 maart 2021, C-824/18, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*, §122; HvJ 9 juli 2020, C-272/19, *Land Hessen*, §54; HvJ 19 november 2019, C-585/18, C-624/18 en C-625/18, *A.K., CP en DO*, §133.

³⁸ EHRM 28 januari 2020, *Ali Rıza e.a. t. Turkije*, §209.

³⁹ EHRM 23 november 2017, *Haarde t. IJsland*, §105; EHRM (besl.) 18 mei 1999, *Ninn-Hansen t. Denemarken*.

rechters.⁴⁰ De focus van de Europese bescherming ligt dus niet zozeer op het benoemingsproces *an sich*, maar eerder op de vraag of de rechters voldoende beschermd worden tegen externe druk van zodra ze benoemd zijn.

21. Beide Europese Hoven hebben recent wel de nadruk gelegd op het feit dat de deelname van andere organen in het benoemingsproces, zoals een Hoge Raad voor de Justitie, dat proces meer objectief kan maken.⁴¹ Dat is uiteraard wel op voorwaarde dat dit orgaan zelf onafhankelijk en onpartijdig is.⁴² In die optiek rijst de vraag of er bepaalde vereisten zijn wat betreft de samenstelling van dergelijke organen. Verschillende internationale organisaties hebben zich inderdaad in die zin uitgesproken. Zo heeft de Commissie van Venetië reeds herhaaldelijk benadrukt dat een substantieel deel, of zelfs een meerderheid, van dergelijke organen uit rechters moet bestaan die door hun gelijken worden aangeduid.⁴³ De CCJE houdt er eenzelfde visie op na.⁴⁴ Hoewel de Europese rechtspraak op dit vlak nog niet volkomen is uitgekristalliseerd, lijkt hetzelfde niet op te gaan voor het EHRM en het HvJ. In tegenstelling tot de situatie waarin een raad van de rechtspraak tuchtrechtelijke bevoegdheden heeft,⁴⁵ leggen de Europese Hoven geen duidelijke standaarden op voor wat betreft de samenstelling van dit soort organen wanneer ze betrokken zijn bij het rechterlijk benoemingsproces.⁴⁶ Zo heeft het HvJ recent gesteld dat het feit dat de meerderheid van de leden van een rechterlijke selectiecommissie door het parlement werden aangeduid, niet volstond om te twijfelen aan de onafhankelijkheid van de rechters die deze commissie benoemt.⁴⁷ Een dergelijk gebrek aan scherpe vereisten inzake samenstelling lijkt ook het meest logisch in het licht van de overige Europese rechtspraak. Het zou niet meteen consistent zijn wanneer het EHRM of het HvJ er

⁴⁰ Zie: EHRM 9 februari 2021, *Xhoxhaj t. Albanië*, §295; Conclusie van Advocaat-Generaal Hogan van 17 december 2020 in C-896/19, *Repubblika*, §76.

⁴¹ HvJ 2 maart 2021, C-824/18, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*, §124; EHRM 21 april 2020, *Anželika Šimaitienė t. Litouwen*, §82.

⁴² Denk in deze zin aan de twijfels die rijzen over de onafhankelijkheid van de Poolse raad van de rechtspraak, gelet op de manier waarop zijn leden worden aangesteld. Het EHRM en het HvJ hebben trouwens in hun meest recente rechtspraak in niet mis te verstane bewoordingen geoordeeld dat de Poolse raad van de rechtspraak niet als een onafhankelijk orgaan kan worden beschouwd. Zie: EHRM 8 november 2021, *Dolińska - Ficek en Ozimek t. Polen*; EHRM 22 juli 2021, *Reczkowicz t. Polen*; HvJ 15 juli 2021, C-791/19, *Commissie t. Polen (Régime disciplinaire des juges)*, §108.

⁴³ Commissie van Venetië, “Opinion No. 712/2013 on the draft law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina”, CDL-AD(2014)008, §28; Commissie van Venetië, “Opinion No. 403/2006 on judicial appointments”, CDL-AD(2007)028, §50.

⁴⁴ CCJE, “Opinion No.10(2007) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society”, §§15-20.

⁴⁵ Zie *infra* rn. 59.

⁴⁶ Zie ook het arrest: HvJ 20 april 2021, C-896/19, *Repubblika*. Ook hier hanteert het Hof een meer globale benadering waarin het kijkt of de nationale regelgeving volstaat om een schijn van afhankelijkheid uit te sluiten.

⁴⁷ HvJ 9 juli 2020, C-272/19, *Land Hessen*, §§55-58. Zie voor andere zaken waarin het EHRM en HvJ nalaten om duidelijke vereisten in deze zin op te leggen: HvJ 19 november 2019, C-585/18, C-624/18 en C-625/18, *A.K., CP en DO*; EHRM 18 oktober 2018, *Thiam t. Frankrijk*.

geen graten in zien dat een minister of staatshoofd een “onbegrensde beslissingsmacht” heeft inzake rechterlijke benoemingen, maar terzelfdertijd vereist dat een raad van de rechtspraak die tussenkomt in dat benoemingsproces op een bepaalde manier zou moeten zijn samengesteld.

22. Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat de huidige samenstelling van de Hoge Raad voor de Justitie geen problemen doet rijzen in het licht van de Europese mensenrechtenstandaarden. Integendeel, aangezien de Raad voor de helft is samengesteld uit leden afkomstig uit de rechterlijke macht, die daarenboven nog eens verkozen zijn door leden van de magistratuur zelf,⁴⁸ voldoet de Raad zelfs aan de hoge vereisten die in internationale *soft-law* instrumenten kunnen worden teruggevonden.

23. Een volgende vraag die rijst in verband met de benoeming van rechters is of er een rechterlijk beroep moet open staan tegen de uiteindelijke benoemingsbeslissing. Ook op dit vlak is de Europese rechtspraak in volle ontwikkeling. Gelet op het noodzakelijk beperkte bestek van deze bijdrage, kan evenwel niet uitvoerig op deze rechtspraak worden ingegaan. Kort gesteld,⁴⁹ vereist het Hof van Justitie in beginsel geen rechterlijk beroep inzake rechterlijke benoemingen. De situatie is evenwel anders wanneer de afwezigheid van zo’n beroepsmogelijkheid er, in het licht van het ganse wettelijk kader, toe leidt dat er objectieve twijfels rijzen over de onafhankelijkheid van de rechters die worden benoemd.⁵⁰ In dergelijke omstandigheden moeten de nationale rechters de benoemingsprocedure toch controleren en, indien nodig, elke nationale bepaling die hen die bevoegdheid ontzegt buiten beschouwing laten.⁵¹ Wat het EHRM betreft, is de vraag in essentie of de rechterlijke benoemingsprocedure onder het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM en bijgevolg het recht op toegang tot een rechter valt.⁵² Wanneer de rechterlijke benoeming op grond van de welgekende *Eskelinen*-criteria als een burgerlijk recht kan worden beschouwd,⁵³ valt deze procedure onder artikel 6 EVRM en moet er in beginsel ook een rechterlijk beroep voorhanden zijn.⁵⁴

⁴⁸ Artikel 151, §2 Gw. en artikel 259bis-2, §1 Ger.W.

⁴⁹ Zie uitvoeriger: M. LELOUP, *The Impact of the Fundamental Rights Case Law of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice on the Domestic Separation of Powers*, onuitg. doctoraatsthesis UAntwerpen, 2021, 57-63.

⁵⁰ HvJ 2 maart 2021, C-824/18, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*, §125. Advocaat-Generaal Tanchev heeft in een latere zaak nog beargumenteerd dat een dergelijk beroep dan ook schorsende werking moet hebben. Zie zijn conclusie van 15 april 2021 in C-487/19, *W. Ž. () en des affaires publiques de la Cour suprême – nomination*, §58.

⁵¹ HvJ 2 maart 2021, C-824/18, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*, §140-149.

⁵² Ter herinnering, het EHRM stelt consistent sinds het arrest *Golder*, dat artikel 6 EVRM ook een recht op toegang tot de rechter inhoudt. Zie: EHRM (plenair) 21 februari 1975, *Golder t. Verenigd Koninkrijk*.

⁵³ EHRM (GK) 19 april 2007, *Vilho Eskelinen t. Finland*, §62.

⁵⁴ In twee recente arresten heeft het EHRM evenwel een principe geponeerd dat ertoe kan leiden dat beslissingen die de carrière van rechters betreffen, zoals benoemingsbeslissingen, steeds als een burgerlijk recht op grond van de *Eskelinen*-criteria zullen worden beschouwd. Zie hierover: M. LELOUP, “Another step enhancing the

24. De reden dat er in deze bijdrage zo snel over de Europese rechtspraak werd gegaan wat dit onderwerp betreft, is omdat de situatie in de Belgische rechtsorde veel eenvoudiger is. Hier wordt namelijk al geruime tijd aanvaard dat de benoemingsbeslissing van de Koning een administratieve handeling is die vatbaar is voor een annulatie- en schorsingsberoep voor de Raad van State.⁵⁵ De beslissing van de HRJ waarin een kandidaat wordt voorgedragen is evenwel niet vatbaar voor een dergelijk beroep.⁵⁶ Dat was de uitdrukkelijke wil van de wetgever, aangezien de Hoge Raad, gelet op zijn *sui generis* statuut, niet als een administratieve overheid kon worden beschouwd.⁵⁷ Het ietwat eigenaardige gevolg van deze gang van zaken is dat de akte waarin het zwaartepunt van de beslissingsmacht ligt, zelf niet kan worden aangevochten.⁵⁸

25. Dit betekent evenwel niet dat de Raad van State de inhoud van het advies van de benoemings- en aanwijzingscommissie niet inhoudelijk zal beoordelen. De Raad stelt in deze: “Een beslissing waarbij de benoemingscommissie van de Hoge Raad voor de Justitie overeenkomstig artikel 259ter, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek, aan de minister van Justitie voorstelt een kandidaat tot vrederechter te benoemen is geen beslissing die rechtstreeks met een annulatieberoep bestreden kan worden, aangezien de benoemingscommissie dan niet optreedt als een administratieve overheid in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dit verhindert niet dat de onregelmatigheid van een dergelijke voordrachtbeslissing kan aangevoerd worden om de onregelmatigheid van de daarop gesteunde benoemingsbesluit aan te tonen.”⁵⁹ Aangezien de Koning, door de voorgedragen kandidaat te benoemen, de motivering door de HRJ tot de zijne maakt, kan de Raad van State de voordrachtbeslissing controleren op eventuele schendingen van substantiële of op straffe van

(procedural) protection for judges: *Eminağaoğlu v Turkey and Bilgen v Turkey*”, *Strasbourg Observers* (laatst geraadpleegd: 7 juni 2021).

⁵⁵ Zie voor een overzicht van oudere rechtspraak: E. BREWAEYS, “De rechter voor de rechter: een overzicht van de rechtspraak van de Raad van State inzake benoemingen in de rechterlijke orde (1990-1995)”, *TBP* 1996, 191-197.

⁵⁶ RvS 12 september 2005, nr. 148.754, §2.5.2.

⁵⁷ *Parl.St.* Kamer 1997-98, 1677/8, 67-68. Zie verder: J. VAN COMPERNOLLE, “Le conseil supérieur de la justice et la carrière des magistrats” in M. VERDUSSEN (ed.), *Le Conseil supérieur de la justice*, Brussel, Bruylant, 1999, 120-123.

⁵⁸ In deze zin werd ook opgemerkt dat het ietwat paradoxaal is dat de Minister van Justitie steeds als verdediger van de HRJ zal moeten optreden voor de Raad van State: J. VAN COMPERNOLLE, “La nomination et la désignation des magistrats: un nouveau statut” in J. LAENENS en M. STORME (eds.), *In de ban van Octopus*, Brugge, die Keure, 2000, 63. Desalniettemin gebeurt het soms dat de HRJ zelf optreedt als verwerende partij en dat de Minister buiten de zaak gesteld wordt. Zie, bijvoorbeeld: RvS 9 maart 2015, nr. 230.437, §5.2; RvS 16 november 2009, nr. 194.846, §5.

⁵⁹ RvS 24 oktober 2011, nr. 215.964, §9.

nietigheid voorgeschreven vormvereisten of voorvallen van machtsoverschrijding.⁶⁰ Als de Raad van State de benoemingsbeslissing vernietigt moet een nieuwe beslissing worden genomen, wat in de praktijk betekent dat de BAC haar werk opnieuw zal moeten doen.⁶¹

26. Hoewel de Raad er steeds aan herinnert dat hij zich niet in de plaats van de bevoegde overheid mag stellen,⁶² gaat hij in zijn arresten na of het advies van de HRJ voldoende werd gemotiveerd. Volgens de Raad volstaat het daarbij in het licht van de formele motiveringsplicht dat het bestuur de criteria aanwijst op grond waarvan het er uiteindelijk toe gekomen is aan de benoemde de voorkeur te geven, hetgeen de teleurgestelde kandidaten moet toelaten in te zien op grond van welke objectieve en pertinente criteria zij werden voorbijgegaan.⁶³ Daarenboven gaat de Raad van State na of de BAC haar beslissing in alle redelijkheid kon nemen en of de criteria die de commissie hanteerde om de geschiktheid en de bekwaamheid van de verschillende kandidaten tegen elkaar af te wegen legitiem waren.⁶⁴ Uit de beperkte rechtspraak lijkt dergelijke terughoudende controle, gelet op de discretionaire beslissingsmacht en de vereiste expertise in dit eerder technische gebied, te volstaan voor het EHRM om een controle met volle rechtsmacht uit te maken.⁶⁵

27. Ten slotte wordt er hier nog kort op gewezen dat zowel het HvJ als het EHRM recent hebben aangegeven dat de rechterlijke benoemingsprocedure van belang is voor het recht op een rechtbank die bij wet is ingesteld. In een mooi voorbeeld van de kruisbestuiving die tussen Luxemburg en Straatsburg kan plaatsvinden, hebben de Grote Kamers van beide Hoven in twee belangrijke arresten aangegeven dat wanneer de procedurele vereisten tijdens het benoemingsproces niet werden gerespecteerd, de rechtbank waarin de rechter in kwestie zetelt niet langer als “bij wet ingesteld” kan worden beschouwd.⁶⁶ Dit houdt in dat als een persoon van mening is dat de benoemingsprocedure van een bepaalde rechter van de zetel werd

⁶⁰ Zie in zulke zin: RvS 21 juni 2016, nr. 235.145, §26; RvS 21 juni 2016, nr. 235.144, §26; RvS 30 november 2015, nr. 233.077, §22.1; RvS 25 oktober 2004, nr. 136.607, §3.3.2.

⁶¹ In die zin: RvS 9 maart 2015, nr. 230.437, §5.2; RvS 16 november 2009, nr. 194.846, §5.

⁶² RvS 25 november 2020, nr. 249.040, §22.1; RvS 21 juni 2016, nr. 235.145, §25.

⁶³ RvS 25 november 2020, nr. 249.040, §23.2.

⁶⁴ RvS 25 november 2020, nr. 249.040, §22.1; RvS 25 augustus 2016, nr. 235.643, §16.1; RvS 22 januari 2015, nr. 229.940, §9; RvS 19 juni 2014, nr. 227.764, §12.5.

⁶⁵ Zie in deze zin: EHRM 15 september 2015, *Tsanova-Gecheva t. Bulgarije*, §§99-100. Zie ook: EHRM 18 oktober 2018, *Thiam t. Frankrijk*, §25 en §81, waar het Hof wees op het feit dat de *Conseil d'État* de benoemingsbeslissing kon contoleren en daarbij kon nagaan of deze beslissing niet was behept met een manifeste beoordelingsfout, een schending van de wet of een oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid.

⁶⁶ Concreet gaat het over de zaken: HvJ 26 maart 2020, C-542/18 RX-II en C-543/18 RX-II, *Simpson t. Raad en HG t. Commissie*; EHRM (GK) 1 december 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson t. IJsland*. Zie uitgebreid over de manier waarop beide Hoven elkaar beïnvloed hebben in deze kwestie: M. LELOUP, “The appointment of judges and the right to a tribunal established by law: The ECJ tightens its grip on issues of domestic judicial organization: *Review Simpson*”, *Common Market Law Review* 2020, 1139-1162.

aangetast door een onregelmatigheid, de rechtbank in kwestie deze zaak zal moeten onderzoeken.⁶⁷ Het Hof van Justitie heeft zelfs gesteld dat een rechtbank dergelijk onderzoek uit eigen beweging moet instellen als er op dat punt ernstige twijfels rijzen.⁶⁸ Door deze arresten kan een benoeming van een rechter dus ook jaren na datum – en lang na het verstrijken van de termijn voor een annulatieberoep bij de Raad van State – nog in vraag worden gesteld en aan rechterlijke toetsing worden onderworpen.⁶⁹ Beide Hoven hebben wel duidelijk gemaakt dat niet eender welke onregelmatigheid, hoe onbeduidend ook, volstaat om tot een schending van het recht op een rechtbank bij wet ingesteld te besluiten, maar dat de rechter in kwestie een afweging zal moeten maken tussen dit recht en de andere belangen die in het geding zijn, zoals het recht op rechtszekerheid en het principe van de onafzetbaarheid van rechters.⁷⁰

28. Ter conclusie moet worden vastgesteld dat er de afgelopen decennia een tendens heeft plaatsgevonden waarbij steeds meer beslissingsbevoegdheid inzake rechterlijke benoemingen naar de rechterlijke macht zelf is gegaan. Ook in België is dit duidelijk het geval. Het systeem waarbij de Koning een – voor sommige posities absolute – beslissingsmacht genoot is vervangen door een systeem waarbij het zwaartepunt van de beslissingsbevoegdheid ligt bij de Hoge Raad voor de Justitie, een orgaan dat voor de helft bestaat uit leden van de magistratuur. Elke benoemingsbeslissing kan daarenboven ter controle worden voorgelegd aan de Raad van State, die zal nagaan of de Hoge Raad redelijkerwijze tot zijn beslissing kon komen. Het Belgische systeem voldoet hiermee aan alle vereisten uit de Europese rechtspraak.

b. De promotie van rechters

29. De carrière van een rechter houdt natuurlijk niet op na zijn of haar benoeming. Rechters kunnen net als zovele anderen streven naar promotie en opklimmen naar een hiërarchisch hoger rechtscollege of kandideren voor een bepaald mandaat zoals de functie van korpschef. In België

⁶⁷ Het moet worden opgemerkt dat het *Simpson* arrest van het HvJ betrekking had op een EU-rechtbank, *in casu* het ondertussen opgeheven Gerecht voor Ambtenarenzaken. Nochtans wordt in de rechtsleer aanvaard dat de principes die het Hof in het arrest *Simpson* heeft uiteengezet, evenzeer van toepassing zijn op nationale rechtbanken. Zie: K. BRADLEY, “Appointment and Dis-Appointment at the CJEU: Part 1 – the *FV/Simpson* Litigation”, *The Law and Practice of International Courts* 2021, 162; M. LELOUP, “The appointment of judges and the right to a tribunal established by law: The ECJ tightens its grip on issues of domestic judicial organization: *Review Simpson*”, *Common Market Law Review* 2020, 1152-1156. Recent heeft ook Advocaat-Generaal Tanchev zich in zulke zin uitgesproken: Conclusie van 15 april 2021 in C-487/19, *W.Ž.*, §49.

⁶⁸ HvJ 26 maart 2020, C-542/18 RX-II en C-543/18 RX-II, *Simpson t. Raad* en *HG t. Commissie*, §57.

⁶⁹ Hier kan ook worden verwezen naar een recent arrest van het EHRM waarin het, op basis van de test die het in het arrest *Ástráðsson* had uiteengezet, vaststelde dat het Pools Grondwettelijk Hof niet als een bij wet ingesteld kan worden beschouwd, gelet op de manier waarop de benoeming van drie van zijn rechters heeft plaatsgevonden. Zie: EHRM 7 mei 2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. t. Polen*.

⁷⁰ Zie: EHRM (GK) 1 december 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson t. IJsland*, §240; HvJ 26 maart 2020, C-542/18 RX-II en C-543/18 RX-II, *Simpson t. Raad* en *HG t. Commissie*, §75. Zie in zulke zin ook de conclusie van Advocaat-Generaal Sharpston in deze zaak.

worden dit soort bewegingen evenwel niet zozeer als promotie omschreven. Rechters worden eerder opnieuw benoemd in een hiërarchisch hoger rechtscollege, of krijgen een aanwijzing tot een bepaald mandaat. Desalniettemin gaat het in essentie wel degelijk over een vorm van promotie, zoals ook blijkt uit het feit dat er voor een benoeming in een hiërarchisch hoger rechtscollege of een aanwijzing tot een bepaald mandaat hogere vereisten, zoals meer beroepservaring, worden opgelegd. In wat volgt zal worden ingegaan op het onderwerp van promotie binnen de rechterlijke macht. Daarbij wordt enkel ingegaan op de aanwijzing in de mandaten. Aangezien in België een promotie naar een hiërarchisch hogere rechtbanken simpelweg via een nieuwe benoemingsbeslissing geschiedt, kan op dat vlak naar de voorgaande ondertitel worden verwezen.

30. Ook het systeem van promotie binnen de rechterlijke orde is sterk gewijzigd met de grondwetswijziging van 1998. Vóór deze wijziging kwam het toe aan het Hof van Cassatie en de hoven om uit hun leden de voorzitters en ondervoorzitters te kiezen. De voorzitters en ondervoorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg werden door de Koning benoemd op voordracht van, enerzijds, het hof van beroep en, anderzijds, de provincieraad of het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.⁷¹ Dergelijk mandaat werd bovendien voor het leven verkregen. Wie voorzitter werd, bleef dit tot zijn of haar ambt als rechter eindigde.⁷²

31. De grondwetgever vond het nodig om van dat systeem af te stappen. Herhaaldelijk was namelijk gebleken dat goede rechters niet noodzakelijk goede korpschefs waren. Van een korpschef wordt verwacht dat hij of zij het betrokken rechtscollege of parket optimaal doet functioneren, wat een mate van organisatorisch talent en management vereist. Door de benoeming voor het leven kon een persoon die niet geschikt was voor een dergelijke functie de werking van een rechtscollege voor lange tijd hypothekeren. Daarenboven was het zo dat korpschefs vaak werden verkozen volgens anciënniteit,⁷³ wat bezwaarlijk een stevige garantie bood voor een behoorlijke sturing van het rechtscollege in kwestie.⁷⁴ De grondwetgever wilde dit systeem, waarbij het gevaar voor corporatisme nooit ver weg was,⁷⁵ hervormen en, in lijn met het systeem van benoemingen, voorzien in een systeem van tijdelijke aanwijzingen waarbij

⁷¹ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 1041.

⁷² J. LAENENS en S. RAES, *Justitie hervormd*, Antwerpen, Maklu, 2000, 59.

⁷³ *Parl.St.* Kamer, 1997-98, 1765/4, 49. Hetzelfde gold bijvoorbeeld ook in de Raad van State: R. STEVENS, "Recente ontwikkelingen in de organisatiestructuur van de Raad van State" in A. WIRTGEN (ed.), *Liber Amicorum Marnix Van Damme*, Brugge, die Keure, 2021, 498.

⁷⁴ L. SUETENS, "Bestuursstructuur rechterlijke organisatie", *AJT* 1995-96, afl. 8, 103.

⁷⁵ *Parl.St.* Senaat, 1998-99, 1-1121/3, 14.

dergelijke mandaten werden toegewezen aan de meest geschikte persoon, gelet op de bekwaamheid en het engagement van de kandidaten.⁷⁶

32. Sinds de grondwetsherziening van 1998 maakt artikel 151, §5 Gw. een onderscheid tussen twee soorten mandaten. Aan de ene kant zijn er de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, de eerste voorzitters van de hoven en de voorzitters van de rechtbanken. Aan de andere kant zijn er de voorzitter en de afdelingsvoorzitters van het Hof van Cassatie, de kamervoorzitters van de hoven en de ondervoorzitters van de rechtbanken. Deze opdeling werd overgenomen in artikel 58*bis* Ger.W., waarbij deze eerste categorie wordt aangeduid met de term korpschef, en de tweede met adjunct-mandaat.⁷⁷ Nochtans stemmen deze twee bepalingen inhoudelijk niet volledig overeen. Artikel 58*bis* Ger.W. maakt namelijk melding van bepaalde adjunct-mandaten die niet in de Grondwet worden vermeld. Zo verwijst dit artikel naar de sectievoorzitter in het Hof van Cassatie in plaats van afdelingsvoorzitter,⁷⁸ en vermeldt het ook de afdelingsvoorzitters in de rechtbanken van eerste aanleg, een mandaat dat niet wordt vermeld in het grondwetsartikel. Artikel 151, §5 Gw. voorziet in een verschillende wijze van aanwijzing voor beide categorieën. In wat volgt, wordt eerst ingegaan op de categorie van korpschef en daarna op die van adjunct-mandaat.

33. Artikel 151, §5 Gw. schrijft voor dat de korpschefs, net zoals de oorspronkelijke benoeming in de rechterlijke functie, worden aangewezen door de Koning, op voordracht van de benoemings- en aanwijzingscommissie van de HRJ. Artikel 259*quater*, §3 Ger.W. voorziet hiervoor in een procedure die nagenoeg gelijk loopt aan die van de oorspronkelijke benoeming in de rechterlijke functie.⁷⁹ Dit houdt in dat de HRJ de verschillende kandidaten hoort en daarna de meest geschikte en bekwame kandidaat voordraagt.⁸⁰ Wanneer het gaat over de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie of de eerste voorzitter van de hoven van beroep en de arbeidshoven, mogen de betrokken algemene vergaderingen van deze hoven voorafgaand ook

⁷⁶ Zie *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1677/1, 72.

⁷⁷ Daarnaast maakt deze bepaling ook nog melding van het bijzonder mandaat (bijvoorbeeld het mandaat van onderzoeksrechter, of rechter in de familie- en jeugdrechtbank) en van het mandaat in de tuchtrechtcolleges.

⁷⁸ Het gaat hier over een louter terminologische aanpassing, aangezien artikel 128 Ger.W. nu vermeldt dat het Hof van Cassatie bestaat uit 2 secties in plaats van twee afdelingen. Zie hierover: *Parl.St.* Kamer, 2015-16, 1590/001, 36. Deze wijziging was het gevolg van de wet van 1 december 2013 (tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde, *BS* 10 december 2013), waarbij een terminologisch onderscheid werd ingevoerd tussen afdelingen en secties.

⁷⁹ Artikel 259*quater*, §3, lid 2 verwijst zelfs simpelweg naar artikel 259*ter*, leden 4 en 5. Zie meer omstandig over de procedure: E. STASSIJNS, Artikel 259*quater*, *Comm.Ger.*

⁸⁰ Zie voor een voorbeeld waarbij de Raad van State van oordeel was dat de voordracht door de BAC niet omstandig genoeg was gemotiveerd: RvS 16 augustus 2001, nr. 98.344.

advies verlenen.⁸¹ De Koning kan dan kiezen om de voorgedragen kandidaat in het mandaat aan te wijzen, of om de voordracht op een gemotiveerde manier te weigeren. Net zoals bij de benoeming, is ook de aanwijzingsbeslissing van de Koning een administratieve handeling die voor de Raad van State kan worden aangevochten.⁸²

34. Toch zijn er ook enkele belangrijke verschilpunten ten opzichte van de gewone benoemingsprocedure. Een eerste is dat de voordracht door de HRJ gebeurt op basis van standaardprofielen. Deze profielen worden opgesteld door de verenigde advies- en onderzoekscommissie van de Raad zelf. Het betreft hier een grondwettelijk vastgelegde bevoegdheid van de HRJ.⁸³ De grondwetgever was van mening dat er gestandaardiseerde profielen moesten worden opgesteld die aangaven over welke capaciteiten een korpschef moet beschikken. Deze profielen konden dan als leidraad dienen teneinde de meest geschikte kandidaat voor te dragen.⁸⁴ De Hoge Raad heeft voor elk type rechtscollege dergelijke profielen uitgewerkt en deze in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd.⁸⁵ Deze bevoegdheid tot het opmaken van standaardprofielen maakt een niet te onderschatten taak uit van een eerder wetgevende aard.⁸⁶ De HRJ bevindt zich in essentie in een positie om zelf de maatstaven uit te werken waaraan hij de verschillende kandidaten in een latere fase zal aftoetsen. De Hoge Raad combineert met andere woorden eigenlijk een wetgevende en uitvoerende functie. In die zin kan het worden toegejuicht dat de Grondwetgever ervoor heeft geopteerd om in een interne scheiding van de Hoge Raad te voorzien, waarbij de taak tot het opstellen van de standaardprofielen toekomt aan de advies- en onderzoekscommissie en tot de uiteindelijke voordracht wordt besloten door de benoemings- en aanwijzingscommissie. In die zin heeft de grondwetgever voorzien in een scheiding van functies binnen de HRJ zelf.

35. Een tweede verschilpunt is het feit dat de kandidaten een beleidsplan moeten indienen. In dit plan moeten de kandidaten uiteenzetten wat hun doelstellingen zijn tijdens het mandaat en hoe ze deze wensen te realiseren. Op die manier kan de realiteitszin van de kandidaten worden getoetst en hun inschattings- en oplossingsgericht vermogen worden ingeschat.⁸⁷ Het

⁸¹ Artikel 151, §5, lid 3 Gw.

⁸² Zie bij wijze van voorbeeld: RvS 30 september 2019, nr. 245.565; RvS 16 mei 2019, nr. 244.525; RvS 30 november 2015, nr. 233.077.

⁸³ Artikel 151, §3, 5° Gw.

⁸⁴ *Parl.St. Kamer*, 1997-98, 1675/1, 8.

⁸⁵ De profielen zijn ook terug te vinden op de website van de Hoge Raad: <https://hrj.be/nl/loopbaan-magistratuur/benoemingen>.

⁸⁶ Zie over de wetgevende aard van deze bevoegdheid: P. VAN ORSHOVEN, "De staatsrechtelijke positie van de Hoge Raad voor de Justitie" in J. LAENENS en M. STORME (eds.), *In de ban van Octopus*, Brugge, die Keure, 2000, 11.

⁸⁷ *Parl.St. Kamer*, 1997-98, 1677/1, 73.

is voornamelijk deze voorwaarde die aantoonst dat de korpschefs echt als een manager moeten optreden en ernaar moeten streven om hun respectievelijk rechtscollege optimaal te doen functioneren.

36. Een derde verschilpunt dat hier nog moet worden aangestipt is dat de Minister van Justitie verplicht het advies van verschillende personen moet inwinnen wanneer het gaat om de aanwijzing in een mandaat als korpschef, onder meer dat van de korpschef van het rechtscollege waar de aanwijzing moet geschieden en – indien dit niet hetzelfde rechtscollege is – dat van de korpschef waar de kandidaat op dat moment als magistraat werkzaam is.⁸⁸ Het betreft hier uitdrukkelijk door de wetgever voorgeschreven adviezen. Ze zijn dus geenszins vrijblijvend en moeten door de BAC ook voldoende meegenomen worden in de uiteindelijke voordrachtbeslissing.⁸⁹

37. Wat de aanwijzing in adjunct-mandaten betreft, sluit het systeem waarin de Grondwet voorziet nauwer aan bij het systeem vóór de grondwetswijziging. Op grond van artikel 151, §5, lid 4 Gw., in samenhang gelezen met artikel 259*quinquies* Ger.W., worden de titularissen van de adjunct-mandaten namelijk door de algemene vergadering van de hoven en rechtbanken uit hun midden aangewezen uit twee kandidaten die door de korpschef op gemotiveerde wijze worden voorgedragen.⁹⁰ Indien het betrokken rechtscollege minder dan zeven magistraten telt, dan gebeurt de aanwijzing door de korpschef bij beschikking.⁹¹ Hoewel de samenstelling van de algemene vergadering verschilt per type rechtscollege, bestaat zij normaal gezien uit alle rechters van het rechtscollege en de plaatsvervangende rechters.⁹² Artikel 341, §2 Ger. W. stelt echter dat de plaatsvervangende rechters geen deel uitmaken van de algemene vergadering wanneer deze moet beslissen over de aanwijzing in adjunct-mandaten. Voor de aanwijzing in adjunct-mandaten ligt de beslissingsmacht dus nog steeds volkomen in handen van de hoven en rechtbanken zelf. In tegenstelling tot de aanwijzing tot korpschef is de beslissing door de aanwijzing in een adjunct-mandaat geen administratieve rechtshandeling die voor de Raad van State kan worden aangevochten.⁹³

38. Wat nu te zeggen over de promotie van rechters in België? Het mag worden herhaald dat de grondwetgever in 1998 voor ogen had om de procedure voor de aanwijzing van mandaten

⁸⁸ Artikel 259*quater*, §2, lid 1, 1° en 2°.

⁸⁹ In zulke zin: RvS 30 september 2019, nr. 245.565, §9.1 e.v.

⁹⁰ Voor de hoven met een zetel in Brussel moet bovendien rekening worden gehouden met taalvereisten. Zie: Artikel 259*quinquies*, §1, 1° Ger.W.

⁹¹ Artikel 259*quinquies*, §1, 1° Ger.W.

⁹² Zie artikel 341 Ger.W.

⁹³ Arbitragehof 28 maart 2002, nr. 63/2002.

te objectiveren en een einde te maken aan de ongebreidelde bevoegdheid van de hoven en rechtbanken in deze materie. In die zin is er inderdaad een stukje autonomie en institutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht verdwenen.⁹⁴ Nochtans mag men wat dit betreft ook niet overdrijven. De rechterlijke macht is ook na de grondwetswijziging nog erg betrokken bij de promotie en de aanwijzing in mandaten. Dit is zonder twijfel het geval voor de aanwijzing in adjunct-mandaten, wat een louter interne aangelegenheid is gebleven.⁹⁵ Maar ook voor de aanwijzing in het mandaat van korpschef is er een zekere bevoegdheid bij de rechterlijke macht blijven liggen. De voornaamste beslissingsmacht voor die aanwijzing ligt net zoals bij de benoemingsbeslissing bij de Hoge Raad voor Justitie, met het verschil dat ook de advies- en onderzoekscommissie hier een rol te spelen heeft via het opstellen van de standaardprofielen. Zoals hierboven reeds werd aangegeven zijn beide takken van de HRJ voor de helft samengesteld uit leden afkomstig uit de rechterlijke macht. Ook wanneer het gaat over de aanwijzing in een mandaat als korpschef heeft de rechterlijke macht dus een substantiële invloed, en dit zowel wat betreft de vraag wat voor profielen er worden gezocht als wie er uiteindelijk wordt aangewezen.

39. Men mag er gerust op zijn dat het systeem in België voor de promotie van rechters in overeenstemming is met de vereisten in de Europese rechtspraak, voornamelijk omwille van het simpele feit dat er op dit vlak eigenlijk geen scherpe vereisten zijn terug te vinden. Hoewel het EHRM en het HvJ in sommige arresten wel indirect te kennen hebben gegeven dat het systeem van promotie een impact kan hebben op de onafhankelijkheid van een rechter,⁹⁶ heeft dit zich tot op heden nog niet vertaald in concrete standaarden.

40. Desalniettemin moet toch worden opgemerkt dat een systeem van promotie bijna automatisch een zekere druk zet op een rechter. Alle beslissingen die een invloed kunnen hebben op de status en de carrière van een rechter zijn van die aard dat ze de onafhankelijkheid van een rechter in het gedrang kunnen brengen.⁹⁷ Dit uitgangspunt wordt eveneens in de

⁹⁴ J. VELAERS, *De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar*, III, Brugge, die Keure, 2019, 198. Zie ook het erg kritische advies van de Raad van State: adv. RvS 27.415/2 van 2 april 1998 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van sommige bepalingen van deel II van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de aanwijzing, de benoeming en de bevordering van magistraten, tot invoering van een Academische Raad en tot invoering van een evaluatiesysteem voor magistraten".

⁹⁵ Zie ook: *Parl.St.* Kamer, 1997-98, 1675/1, 13. Waar de grondwetgever bevestigt dat voor de adjunct-mandaten het principe van interne verkiezingen blijft gelden.

⁹⁶ HvJ 9 juli 2020, C-272/19, *Land Hessen*, §59; EHRM 26 oktober 2021, *Donev t. Bulgarije*, §97; EHRM 21 april 2020, *Anželika Šimaitienė t. Litouwen*, §§71-84.

⁹⁷ Vergelijk met: EHRM 9 maart 2021, *Bilgen t. Turkije*, §58; EHRM 22 december 2009, *Parlov-Tkalčić t. Kroatië*, §93.

rechtsleer erkend.⁹⁸ Het is ook geenszins vereist dat de macht inzake de promotiebeslissing bij een orgaan van de uitvoerende of wetgevende macht ligt om van een mogelijk gevaar voor de rechterlijke onafhankelijkheid te spreken. Dergelijke druk is *de facto* evenzeer aanwezig wanneer de beslissingsmacht bij een actor binnen de rechterlijke macht ligt.⁹⁹ Wat dit betreft moet worden opgemerkt dat de beslissingsbevoegdheid in België mooi wordt gespreid. De uiteindelijke beslissingsmacht ligt bij de BAC voor de mandaten als korpschef en bij de respectievelijke algemene vergaderingen van de hoven en de rechtbanken voor de adjunct-mandaten.¹⁰⁰ Dit zijn collegiale organen die hun beslissingen bij (gekwalficeerde) meerderheid nemen.¹⁰¹ Op die manier heeft niet één persoon een echte machtspositie, wat de druk op de individuele rechters grotendeels neutraliseert.

c. Evaluatie van rechters

41. Een derde belangrijke wijziging die de grondwetswijziging van 1998 met zich meebracht was het invoeren van een evaluatiesysteem voor magistraten. Deze invoering maakte samen met de objectivering van de benoemings- en aanwijzingsprocedure en de invoering van mandaten voor bepaalde ambten binnen de magistratuur de kern uit van de gerechtelijke hervormingen.¹⁰² Artikel 151, §6 Gw. vermeldt dat de rechters en de titularissen van de functies bedoeld in §5, vierde lid – met andere woorden de adjunct-mandaten – worden onderworpen aan een evaluatie op een wijze door de wet bepaald. De mandaten in artikel 151, §5, eerste lid – de korpschefs – worden niet vermeld. Dit was een bewuste keuze. Het mandaat van korpschef was oorspronkelijk opgevat voor een niet-hernieuwbare termijn van zeven jaar.¹⁰³ Een evaluatie van de korpschefs werd onvereenigbaar geacht met de onafhankelijkheid die zij tijdens dat mandaat moesten genieten. Hun evaluatie zou plaatsvinden op het einde van hun mandaat.¹⁰⁴ Daarentegen zou de evaluatie voor de adjunct-mandatarissen van doorslaggevend belang zijn voor de verlenging van hun mandaat.¹⁰⁵

⁹⁸ Onder meer: A. TSAMPI, *Le principe de séparation des pouvoirs dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Parijs, Pedone, 2019, 188-193.

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld ook: EHRM 30 januari 2020, *Franz t. Duitsland*, §78.

¹⁰⁰ Met een uitzondering voor kleine rechtscolleges met minder dan zeven leden, waarbij de beslissing door de korpschef wordt genomen.

¹⁰¹ Op grond van artikel 151, §5, lid 2 Gw. draagt de BAC een bepaalde kandidaat met tweederde meerderheid van de stemmen voor. Op grond van artikel 342 Ger.W. beslissen de algemene vergaderingen bij volstreekte meerderheid.

¹⁰² *Parl.St. Kamer*, 1997-98, 1677/1, 81.

¹⁰³ *Parl.St. Kamer*, 1997-98, 1677/1, 30.

¹⁰⁴ *Parl.St. Senaat*, 1998-99, 1-1121/3.

¹⁰⁵ *Parl.St. Kamer*, 1997-98, 1677/1, 85.

42. In 2006 werd er echter voor geopteerd om de oorspronkelijke niet-hernieuwbare termijn van zeven jaar te wijzigen in een termijn van vijf jaar die éénmaal met eenzelfde periode kon worden verlengd.¹⁰⁶ De wetgever was van mening dat het de voorkeur genoot dat een korpschef die zijn of haar mandaat op een goede manier uitoefende, moest kunnen worden verlengd.¹⁰⁷ Als onderdeel van deze wijziging werd meteen ook voorzien in een evaluatie voor korpschefs. Van verlenging kon namelijk moeilijk sprake zijn zonder een evaluatie. Het Gerechtelijk Wetboek werd dan ook in die zin aangepast.¹⁰⁸ In navolging van erg kritische adviezen van de Raad van State en de HRJ,¹⁰⁹ besloot het Grondwettelijk Hof dat het invoeren van een evaluatiesysteem voor korpschefs in strijd was met artikel 151, §6 van de Grondwet.¹¹⁰ Het hernieuwbare karakter van het mandaat bleef wel behouden.¹¹¹ Als gevolg van dit arrest worden korpschefs van de zetel op dit moment niet meer geëvalueerd.¹¹²

43. In de huidige stand van zaken zijn het dus de werkende beroepsmagistraten, de adjunct-mandatarissen en de bijzondere mandatarissen die aan een evaluatie worden onderworpen. Deze evaluatie betreft de wijze van ambtsuitoefening en geschiedt op grond van criteria die betrekking hebben op de persoonlijkheid en de intellectuele, professionele en organisatorische capaciteiten.¹¹³ Wel werd meermaals uitdrukkelijk bepaald dat de rechters niet geëvalueerd kunnen worden wat betreft de inhoud van hun beslissingen.¹¹⁴ Dat zou namelijk in strijd zijn met hun grondwettelijk gewaarborgde functionele onafhankelijkheid.¹¹⁵ De evaluatie gebeurt

¹⁰⁶ Wet 18 december 2006 tot wijziging van de artikelen 80, 259quater, 259quinquies, 259nonies, 259decies, 259undecies, 323bis, 340, 341, 346 en 359 van het Gerechtelijk Wetboek, tot herstel in dit Wetboek van artikel 324 en tot wijziging van de artikelen 43 en 43quater van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, *BS* 16 januari 2007.

¹⁰⁷ *Parl.St.* Senaat, 2005-06, 3-1707/5.

¹⁰⁸ Enkel voor de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie werd een uitzondering gemaakt. Dit mandaat blijft niet-hernieuwbaar.

¹⁰⁹ *Parl.St.* Senaat, 2005-06, 3-1707/4. Adv. RvS 39.728/2 van 27 februari 2006 over een voorontwerp van wet “tot wijziging van diverse bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de evaluatie van de magistraten en de mandaten van korpschef en tot wijziging van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken”.

¹¹⁰ GwH 1 september 2008, nr. 122/2008.

¹¹¹ Artikel 259quater, §1 Ger.W.

¹¹² C. DENOYELLE en C. SLECHTEN, “De evaluatie van magistraten” in X. DE RIEMAECKER en R. VAN RANSBEEK (eds.), *Statuut en deontologie van de magistraat*, 2^{de} ed., Brugge, die Keure, 2020, 143.

¹¹³ In de rechtsleer werd opgemerkt dat het kon verbazen dat de korpschefs, die een mandaat van zeven jaar toegewezen kregen en bij uitstek van organisatorische capaciteiten moesten doen blijken, van iedere tussentijdse of eindevaluatie gespaard bleven. Zie: B. MAES, “Een kritische blik op de evaluatie van magistraten” in J. LAENENS en M. STORME (eds.), *In de ban van Octopus*, Brugge, die Keure, 2000, 76; P. BLONDEEL, “Omtrent de evaluatie van rechters: enkele kanttekeningen”, *RW* 1998-99, 1541. De enige mogelijkheid op dat moment was om de korpschef tuchtrechtelijk te vervolgen en hem of haar, op grond van artikel 405 Ger.W., uit zijn of haar mandaat te onttrekken. Dit kon natuurlijk enkel wanneer de korpschef zijn of haar ambtsplichten verzuimde of door zijn of haar gedrag afbreuk deed aan de waardigheid van het ambt.

¹¹⁴ Zie uitdrukkelijk artikel 259novies, §1, lid 4 Ger.W.

¹¹⁵ *Parl.St.* Kamer, 1997-98, 1677/1, 83.

op grond van criteria die door de Koning op voorstel van de advies- en onderzoekscommissie van de HRJ worden bepaald.¹¹⁶

44. De evaluatie wordt uitgevoerd door een evaluatiecollege.¹¹⁷ Dit college is hetzelfde voor de gewone beroepsmagistraten en de adjunct-mandatarissen, en wordt samengesteld door de korpschef en twee magistraten die worden verkozen door de algemene vergadering. Indien het rechtscollege uit minder dan vijf leden bestaat, dan gebeurt de evaluatie door de korpschef alleen.¹¹⁸

45. In de voornoemde wet van 2006 werd oorspronkelijk voorzien in een speciaal evaluatiecollege voor de korpschefs. Volgens artikel 259*undecies*, §3, lid 3 Ger.W. wordt dit college samengesteld uit twee korpschefs, twee magistraten die lid zijn van de AOC van de HRJ, een magistraat van het Rekenhof en een specialist in het beheer van human resources. In hetzelfde arrest waarin het Hof stelde dat het invoeren van een evaluatiesysteem voor korpschefs in strijd was met artikel 151, §6 Gw., liet het zich eveneens zeer kritisch uit over deze samenstelling van het evaluatiecollege. Het Hof stelde namelijk dat de grondwetgever heeft aangegeven dat de rechterlijke evaluatie diende “te geschieden met inachtneming van de onafhankelijkheid van de rechterlijke functie”¹¹⁹ en moest “worden gelezen als een door gelijken uitgevoerde evaluatie in het kader van de organisatie van het justitiële bestel”¹²⁰. Hoewel het Hof wel kon volgen dat het evaluatiecollege informatie kan verkrijgen uit andere hoeken dan de magistratuur, gelet op de taken als manager die de korpschef moet uitvoeren, had de wetgever door deze leden effectief stemrecht te verlenen de beginselen van de scheiding der machten en de rechterlijke onafhankelijkheid geschonden.¹²¹ Waar het Hof zich dus niet verzet tegen de aanwezigheid van niet-rechterlijke leden in een evaluatiecollege *an sich*, mogen

¹¹⁶ Zie bij wijze van recent voorbeeld: KB 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, *BS* 18 april 2017.

¹¹⁷ Dergelijk college, dat volledig uit rechters bestaat is geen administratieve overheid waartegen beroep bij de Raad van State kan worden aangetekend. RvS 22 oktober 2001, nr. 100.011. In een later arrest heeft de Raad wel te kennen gegeven dat wanneer deze negatieve evaluatie een weerslag heeft op de bezoldiging van de betrokken magistraat, er een burgerlijk recht in de zin van artikel 6 EVRM in het geding is, waardoor de magistraat recht heeft om deze beoordeling aan te vechten. Zie: RvS 9 mei 2005, nr. 144.185, §2.5.2.2. Dergelijke financiële gevolgen zullen er altijd zijn wanneer het evaluatiecollege de beoordeling “onvoldoende” heeft gegeven. Op grond van artikel 360*quater* Ger.W. leidt dergelijke evaluatie namelijk tot de inhouding van de laatste driejaarlijkse verhoging van de wedde gedurende zes maanden.

¹¹⁸ Artikel 259*decies*, §2 Ger.W.

¹¹⁹ *Parl.St.* Kamer, 1997-98, 1657/4, 9.

¹²⁰ *Parl.St.* Kamer, 1997-98, 1657/4, 51-52; *Parl.St.* Senaat, 1998-99, 1-1121/3, 6.

¹²¹ GwH 1 september 2008, nr. 122/2008, overw. B.4.6.

dergelijke externe leden geen stemrecht krijgen, maar mogen zij enkel een adviserende rol spelen.

46. Uit dit alles volgt dat ook wanneer het de evaluatie van rechters betreft, de beslissingsmacht bij actoren binnen de rechterlijke macht zelf ligt. De beroepsmagistraten en de adjunct-mandatarissen worden geëvalueerd door een college van drie magistraten, bestaande uit de korpschef en twee andere leden die door de algemene vergadering van het betrokken rechtscollege worden aangeduid. In kleine rechtscolleges, met minder dan vijf leden, wordt de evaluatie enkel door de korpschef uitgevoerd. Bovendien worden de rechters geëvalueerd op grond van criteria die door de Koning, op voorstel van de HRJ, worden bepaald. De evaluatie gebeurt dus steeds door een orgaan dat uitsluitend uit magistraten bestaat. Zelfs indien de wetgever van dit exclusief-rechterlijk systeem wenst af te stappen, lijkt dit niet zonder meer mogelijk. Het Grondwettelijk Hof interpreteert de memorie van toelichting bij de wijziging van artikel 151 Gw. namelijk zo dat elk lid extern aan de rechterlijke macht dat stemrecht heeft een schending uitmaakt van de scheiding der machten en het beginsel van de rechterlijke onafhankelijkheid.¹²²

d. Rechterlijke tucht

47. De mogelijkheid voor rechters om aan een tuchtrechtelijke sanctie te worden onderworpen, kan gezien worden als de meest directe vorm van rechterlijke verantwoordelijkheid. Op het loutere feit dat rechters tuchtrechtelijk verantwoordelijk zijn tijdens de uitoefening van hun mandaat is weinig aan te merken. Het principe van rechterlijke onafhankelijkheid kan niet dermate breed worden geïnterpreteerd dat ze geen verantwoordelijkheid meer hebben af te leggen.¹²³ Het is trouwens ook belangrijk voor het vertrouwen van de burger in justitie om te weten dat de rechters ter verantwoording kunnen worden geroepen.¹²⁴ Nochtans brengt de mogelijkheid om aan tuchtsancties te worden onderworpen ook gevaren met zich mee voor de rechterlijke onafhankelijkheid. Dat is recent duidelijk geworden door landen als Polen en Hongarije, waar rechters tuchtrechtelijk

¹²² Zie in eenzelfde zin: RvS 22 oktober 2001, nr. 100.011. “overwegende dat steeds is aangenomen dat het beginsel van de scheiding der machten en van de onafhankelijkheid van de rechters zich ertegen verzet dat die magistraten met betrekking tot hun ambtsvervulling zouden worden beoordeeld door anderen dan andere rechters.”

¹²³ Zie recent in zulke zin: HvJ 18 mei 2021, C-83/19 e.a., *Asociația ‘Forumul Judecătorilor din România’*, §229; EHRM 26 oktober 2021, *Donev t. Bulgarije*, §93. Eenzelfde idee is trouwens terug te vinden in wetgevende vergaderingen. Hoewel parlamentsleden normaal gezien een parlementaire immuniteit genieten, betekent dit niet dat ze geen tuchtrechtelijke sanctie kunnen opgelegd krijgen door de wetgevende vergadering zelf. Zie: Commissie van Venetië, “Report on the scope and lifting of parliamentary immunities”, CDL-AD(2014)011, §55.

¹²⁴ R. DEVLIN en S. WILDEMAN, “Introduction: disciplining judges – exercising statecraft” in R. DEVLIN en S. WILDEMAN (eds.), *Disciplining judges. Contemporary Challenges and Controversies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2021, 1-22.

gesanctioneerd worden omdat ze kritiek uiten op de overheid, of zelfs maar omwille van het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie.¹²⁵

48. Wat het tuchtrecht voor rechters betreft, bestaat er een indrukwekkende variatie aan systemen binnen de Europese landen. Deze variatie betreft niet enkel het orgaan dat de uiteindelijke beslissing neemt, maar eveneens de actoren die een tuchtprocedure kunnen opstarten en het tuchtdossier voorbereiden.¹²⁶ Waar sommige landen deze taken voornamelijk of uitsluitend in handen leggen van actoren binnen de rechterlijke macht, zijn in andere landen ook leden van de politieke machten betrokken bij de tuchtprocedure.¹²⁷ Wat de uiteindelijke beslissing in de tuchtzaak betreft, is er in verschillende landen voor geopteerd om deze in handen te leggen van de raad van de rechtspraak, eventueel met een mogelijkheid op een daaropvolgend rechterlijk beroep. Ook wat de samenstelling van deze raad betreft, bestaat er veel variatie tussen de verschillende landen, maar normaal gezien is het een combinatie van leden uit de rechterlijke macht en leden uit de wetgevende of uitvoerende macht. Deze variatie, zowel op het vlak van welke actoren bevoegd zijn, als hoe deze actoren zijn samengesteld, kan worden beschouwd als het streven van elk land om een evenwicht tot stand te brengen tussen de rechterlijke onafhankelijkheid aan de ene kant en de rechterlijke verantwoordelijkheid aan de andere.¹²⁸ In wat volgt, wordt eerst uiteengezet hoe dit evenwicht in België wordt bewerkstelligd en wordt daarna ingegaan op de relevante Europese rechtspraak.

49. Wanneer we naar de situatie in België kijken, moet worden opgemerkt dat er ook wat rechterlijke tucht betreft erg veel is veranderd in de laatste twee decennia. Na een wijziging in

¹²⁵ Zie: F. ZOLL en L. WORTHAM, “Weaponizing judicial discipline: Poland” in R. DEVLIN en S. WILDEMAN (eds.), *Disciplining judges. Contemporary Challenges and Controversies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2021, 278-307; Katarzyna Gajda-Roszczyńska and Krystian Markiewicz, “Disciplinary Proceedings as an Instrument for Breaking the Rule of Law in Poland”, *Hague Journal on the Rule of Law* 2020, 451-483. Zie bijvoorbeeld ook de feiten die ten grondslag liggen aan de zaak: HvJ 23 november 2021, C-564/19, *IS (Illégalité de l’ordonnance de renvoi)*. In zijn recente rechtspraak heeft het Hof van Justitie zich erg bereid getoond om de vrije toegang tot de prejudiciële procedure te beschermen. Zie: HvJ 2 maart 2021, C-824/18, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*, §§90-107; HvJ 12 februari 2019, C-8/19 PPU, *RH*; HvJ 5 juli 2016, C-614/14, *Ognyanov*, §§31-36.

¹²⁶ Zie voor een goed schematisch overzicht: Europese Commissie, “EU Justice Scoreboard”, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/justice_scoreboard_2020_en.pdf (laatst geraadpleegd: 29 april 2021).

¹²⁷ G. DE FEDERICO, “Judicial Accountability and Conduct: An Overview” in A. SEIBERT-FOHR (ed.), *Judicial Independence in Transition*, Heidelberg, Springer, 2012, 106.

¹²⁸ N. GAROUPA en T. GINSBURG, “Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence”, *The American Journal of Comparative Law* 2009, 103-105.

1999¹²⁹ en 2001,¹³⁰ werd er in 2013 voor geopteerd om het systeem grondig te hertekenen.¹³¹ Met deze meest recente wetwijziging hoopte de wetgever het hoofd te bieden aan de voortdurende kritiek op de inefficiënte, niet-transparante, partijdige en afhankelijke tuchtrechtspraak ten aanzien van magistraten.¹³²

50. Vóór de wijziging van 2013 was het tuchtsysteem voor magistraten opgebouwd rond drie actoren, de korpschef, de Nationale Tuchtraad, en de eerste kamer van het hof van beroep, het arbeidshof of het Hof van Cassatie. De exacte manier waarop deze drie zich tot elkaar verhielden was een moeilijk te overzien kluwen, afhankelijk van – onder meer – de status van de rechter die aan het tuchtonderzoek werd onderworpen, de zwaarte van de tuchtstraf die werd opgelegd en de vraag of het een eerste aanleg dan wel hoger beroep betrof.¹³³ Met enige mate van vereenvoudiging kan het vroeger systeem als volgt worden samengevat. De korpschef was bevoegd om de lichte tuchtstraffen op te leggen. Voor zware tuchtstraffen moest de korpschef de zaak doorverwijzen naar de Nationale Tuchtraad. Dit was een orgaan dat was opgericht door de wet van 1999 en was samengesteld uit vijf magistraten en twee niet-magistraten.¹³⁴ Deze gemengde samenstelling werd gezien als een garantie voor de burger en moest ervoor zorgen dat de rechterlijke macht boven verdenking van corporatisme werd geplaatst.¹³⁵ Deze Nationale

¹²⁹ Zie de wet van 7 mei 1999 tot wijziging, wat het tuchtrecht voor de leden van de Rechterlijke Orde betreft, van het Gerechtelijk Wetboek, *BS* 30 juli 1999. Zie over de inhoud van deze wet: C. MATRAY, “Le nouveau régime disciplinaire des magistrats”, *JT* 2000, 133-146; J. LAENENS en S. RAES, *Justitie hervormd*, Antwerpen, Maklu, 2000, 167-197.

¹³⁰ 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, *BS* 14 augustus 2002. Zie over deze wet: X. DE RIEMAECKER, “Aspects de nouveau droit disciplinaire des magistrats” in A. KNOPS (ed.), *Imperat Lex. Liber Amicorum Pierre Marchal*, Brussel, Larcier, 2003, 309-325.

¹³¹ Wet van 15 juli 2013 tot wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de tucht, *BS* 25 juli 2013. In de algemene beleidsnota justitie werd vermeld dat “eerder dan nogmaals te trachten deze wetten aan te passen wordt ervoor gekozen het algemene kader van het tuchtsysteem te hertekenen en een nieuw, neutraal en onafhankelijk tuchtkader uit te tekenen”. *Parl.St.* Kamer, 2009-10, 2225/012, 9.

¹³² S. VERBIST, “Nieuw tuchtrecht voor magistraten. De wet van 15 juli 2013 tot wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de tucht, *BS* 25 juli 2013”, *D&T* 2014, 143. Zie ook de doelstellingen vermeld in de toelichting bij het wetsvoorstel: *Parl.St.* Senaat, 2010-11, 5-1067/1, 2-6.

¹³³ Zie uitgebreider: X. DE RIEMAECKER, La discipline des magistrats du siège. ‘Spécificité de la procédure au regard des fonctions exercées’ in J. VAN COMPERNOLLE en M. STORME (eds.), *La discipline des magistrats – het tuchtrecht voor magistraten*, Brussel, Kluwer, 2001, 95-112; J. LAENENS en S. RAES, *Justitie hervormd*, Antwerpen, Maklu, 2000, 173-192.

¹³⁴ In 2004 verklaarde het Arbitragehof een beroep over de samenstelling van deze Tuchtraad ongegrond. De klacht was ingesteld door griffiers, de secretarissen en het personeel van griffies en parketmagistraten omdat de Tuchtraad niet was samengesteld voor een meerderheid uit hun “gelijken”. Het Hof benadrukte dat het aan de wetgever stond om te bepalen welke overheden het meest geschikt zijn om een tuchtprocedure te onderzoeken en te beoordelen en dat de verzoekende partijen niet aantoonden waarin de rechten van de verzoekers zouden zijn aangetast. Arbitragehof 17 Maart 2004, nr. 39/2004, overw. B.5.1. en B.5.5.

¹³⁵ *Parl.St.* Kamer, 1998-99, 1942/1, 3. K. BROECKX, “Samenstelling van de Nationale Tuchtraad” in J. VAN COMPERNOLLE en M. STORME (eds.), *La discipline des magistrats – het tuchtrecht voor magistraten*, Brussel, Kluwer, 2001, 83.

Tuchtraad was bevoegd om in eerste aanleg de zware tuchtstraf van de intrekking van het mandaat van korpschef of van een adjunct-mandaat op te leggen en om in hoger beroep te oordelen over de lichte tuchtstraffen. Was de Tuchtraad van mening dat een andere zware tuchtstraf gepast was, dan moest hij de zaak doorspelen aan de eerste kamer van het hof van beroep, het arbeidshof, of het Hof van Cassatie, en kreeg hij enkel een adviesbevoegdheid.

51. Dat systeem was evenwel geen onverdeeld succes en minder dan een decennium na de oprichting werden reeds de eerste stappen gezet voor een hervorming, die uiteindelijk uitmondde in de wet van 2013. Eén van de meest heikele punten in die hervorming was de positie van de korpschef in de tuchtprocedure. Men wou de korpschef als spilfiguur vervangen, aangezien men van mening was dat een systeem waarbij de persoon die de tuchtstraffen oplegt (te) dicht staat bij de persoon die de gesanctioneerde feiten pleegt, niet optimaal is.¹³⁶ Er werd vooral gevreesd dat de korpschef te terughoudend zou zijn om sanctionerend op te treden.¹³⁷ Er werd daarom beslist om de tuchtrechtelijke bevoegdheid grotendeels weg te halen bij de korpschef. Bovendien wou men de institutionele versnippering binnen het tuchtrecht tegengaan. Daartoe werd er besloten om voor gans België vier niet-permanente tuchtrechtbanken op te richten, één Nederlandstalig en één Franstalig, zowel in eerste aanleg als in graad van beroep.¹³⁸ Bijgevolg werd de Nationale Tuchtraad afgeschaft en verloren ook de eerste kamers van de hoven hun bevoegdheden inzake rechterlijke tucht.¹³⁹

52. Sinds de wetwijziging van 2013 werkt het tuchtrechtelijk systeem voor magistraten – opnieuw met enige vereenvoudiging – als volgt. De actoren die bevoegd zijn om een tuchtprocedure tegen een rechter in te stellen, worden opgesomd in artikel 412, §1 Ger.W. Dit zijn nog steeds overwegend de korpschefs van de rechtbanken waar de betrokken rechter zetelt. Een tuchtprocedure tegen een korpschef kan worden ingesteld door de korpschef van een hiërarchisch hoger rechtscollege.¹⁴⁰ Als deze persoon van mening is dat de feiten een lichte tuchtstraf rechtvaardigen,¹⁴¹ kan hij of zij deze straf zelf opleggen. Tegen deze sanctie staat beroep open bij de tuchtrechtbank.¹⁴² Wanneer hij of zij echter van mening is dat de betrokken

¹³⁶ B. VERVOORT, “*Quis iudicat ipsos iudices?* Een eerste verkenning van het nieuwe tuchtrecht voor magistraten en personeelsleden van de rechterlijke orde” in F. DERUYCK (ed.), *Strafrecht in breed spectrum*, Brugge, die Keure, 2014, 78.

¹³⁷ *Parl.St.* Kamer, 2010-11, 1067/1, 1.

¹³⁸ S. VERBIST, “Nieuw tuchtrecht voor magistraten. De wet van 15 juli 2013 tot wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de tucht, BS 25 juli 2013”, *D&T* 2014, 146.

¹³⁹ J. DE CODT, “La réforme de la discipline judiciaire: jamais deux sans trois”, *JT* 2014, 102.

¹⁴⁰ Zie ook het overzicht dat wordt gegeven in: B. VERVOORT, “*Quis iudicat ipsos iudices?* Een eerste verkenning van het nieuwe tuchtrecht voor magistraten en personeelsleden van de rechterlijke orde” in F. DERUYCK (ed.), *Strafrecht in breed spectrum*, Brugge, die Keure, 2014, 98.

¹⁴¹ De lichte tuchtstraffen zijn de terechtwijzing en de blaam. Artikel 405, §1, lid 1 Ger.W.

¹⁴² Artikel 413, §2 Ger.W.

rechter een zware tuchtstraf verdient, moet de zaak aanhangig worden gemaakt bij de tuchtrechtbank.¹⁴³ Deze rechtbank zal binnen een door de wet voorgeschreven termijn en na een procedure op tegenspraak een oordeel vellen. Tegen deze uitspraak is beroep mogelijk bij de tuchtrechtbank in hoger beroep.

53. De voornaamste actoren in de rechterlijke tuchtprocedure zijn nu dus de tuchtrechtbanken. Deze organen maken deel uit van de rechterlijke orde,¹⁴⁴ maar met het oog op hun onafhankelijkheid werd besloten om ze niet onder te brengen bij een bestaande rechtbank van die orde.¹⁴⁵ De tuchtrechtbanken oordelen in een zetel van drie leden, bestaande uit twee magistraten en een (raadsheer-)assessor.¹⁴⁶ De rechters en raadsheren in de tuchtrechtbanken en tuchtrechtbanken in hoger beroep worden aangewezen uit magistraten die ten minste tien jaar ervaring in de magistratuur hebben. Ze worden aangewezen door de algemene vergadering van de rechtbanken van eerste aanleg en de hoven van beroep.¹⁴⁷ De (raadsheren-)assessoren worden aangewezen uit de werkende of op rust gestelde magistraten en uit het gerechtspersoneel van niveau A en B en worden, afhankelijk van de positie die ze bekleden, aangewezen door de (eerste) voorzitter van een rechtscollege, de procureur des Konings, arbeidsauditeur of procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, of de Minister van Justitie.¹⁴⁸ Korpschefs en leden van de HRJ zijn van rechtswege uitgesloten om zitting te houden in de tuchtrechtbanken.¹⁴⁹

¹⁴³ Artikel 413, §3 Ger.W.

¹⁴⁴ Dit was nodig, aangezien op grond van artikel 152 Gw. rechters enkel uit hun ambt kunnen worden ontzet door een vonnis. Zie in zulke zin: *Parl.St. Senaat*, 2010-11, 5-1067/1, 3.

¹⁴⁵ *Parl.St. Senaat*, 2010-11, 5-1067/1, 2; *Parl.St. Senaat*, 2012-13, 5-1067/8, 3. Oorspronkelijk zou de oprichting van de tuchtrechtbanken gepaard gaan met een wijziging van de artikelen 152 en 157 Gw. Het is ook in die veronderstelling dat de Afdeling Wetgeving van de Raad van State haar oorspronkelijke advies heeft uitgebracht: Adv. RvS. 51.119/AV/3 van 22 mei en 5 juni 2012 over een wetsvoorstel tot wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de tucht, *Parl.St. Senaat*, 2011-12, 5-1067/4, 8. Nochtans is deze grondwetswijziging uiteindelijk niet doorgegaan. Het ontbreken van solide grondwettelijke basis van deze rechtbanken heeft de Raad van State “in zekere mate verbouwereerd achtergelaten” (S. VAN DROOGHENBROECK en J. VELAERS, “De onafhankelijkheid van de rechtscolleges” in X. DE RIEMAECKER en R. VAN RANSBEEK (eds.), *Statuut en deontologie van de magistratuur*, 2^{de} ed., Brugge, die Keure, 2020, 34.) Zie in die zin: Adv. RvS. 55.394/3 van 14 en 17 maart 2014 over een voorstel van wet ‘houdende wijziging van diverse wetten inzake justitie’, *Parl.St. Kamer*, 53-3356/4, 14. Toch wordt door een deel van de rechtsleer aanvaard dat het feit dat deze tuchtrechtbanken zijn opgericht zonder uitdrukkelijke vermelding in de Grondwet niet in strijd is met het *numerus clausus*-beginsel dat kan worden gelezen in de artikelen 40, 144, 145 en 146 Gw., aangezien het een objectief contentieux betreft. Zie: J. VELAERS, *De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar*, III, Brugge, die Keure, 2019, 207.

¹⁴⁶ Artikel 409, §2 en 410, §2 Ger.W.

¹⁴⁷ Artikel 259*sexies*/1 Ger.W.

¹⁴⁸ Deze personen kiezen uit een groep van kandidaten die werden uitgekozen door – opnieuw afhankelijk van de positie die de magistraat in kwestie bekleedt – de algemene vergaderingen van de hoven en rechtbanken, de korpsvergaderingen of de hiërarchisch meerdere. Deze bijzonder ingewikkelde verdeling staat neergeschreven in artikel 411 Ger.W.

¹⁴⁹ Dit zowel als rechter of als raadsheer assessor. Zie respectievelijk artikel 259*sexies*/1, 7^{de} lid en artikel 411, §1 Ger.W.

54. Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat ook het tuchtrecht in zeer grote mate binnen de magistratuur zelf blijft.¹⁵⁰ Zo blijft het in eerste instantie een korpschef die de tuchtprocedure moet opstarten.¹⁵¹ De uiteindelijke beslissing over de tuchtsanctie ligt zelfs altijd uitsluitend in de handen van een rechterlijk orgaan. Zo kan de lichte tuchtstraf worden opgelegd door de overheid die in artikel 412, §1 Ger.W. wordt aangeduid, wat in de praktijk de korpschef of een hiërarchisch meerdere is. De zware tuchtstraffen worden opgelegd door de tuchtrechtbanken, die – zoals hierboven duidelijk werd – exclusief uit leden van de magistratuur bestaan. Nochtans is er tijdens de totstandkoming van de wet van 2013 hevig gedebatteerd in de Kamer en de Senaat over de al dan niet gemengde samenstelling van de tuchtrechtbanken en de voor- en nadelen van beide opties. De voorstanders van de aanwezigheid van externe leden zagen dit als een manier om ook maar het minste vermoeden van corporatisme te vermijden.¹⁵² Ook de Raad van State zag geen graten in dergelijke gemengde samenstelling en de Hoge Raad voor de Justitie was zelfs overtuigde voorstander.¹⁵³ Uiteindelijk is men van deze piste van een gemengde samenstelling afgestapt omdat dit een wijziging van artikel 157 Gw. vereiste.¹⁵⁴ De weinig geïnspireerde compromisoplossing was om aan elke kamer van de tuchtrechtbank een stafhouder van de Raad van de Orde toe te voegen.¹⁵⁵ Deze stafhouder had evenwel slechts een raadgevende stem, wat de kritiek teweegbracht dat het hier om een lege doos ging.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Hetzelfde geldt trouwens voor de magistraten van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State. Beide rechtscolleges vallen buiten het toepassingsgebied van de wet van 15 juli 2013 omdat deze rechtscolleges niet tot de rechterlijke orde behoren (zie: *Parl.St.* Kamer, 2012-13, 2790/005, 13). Het Grondwettelijk Hof is zelf bevoegd voor de tucht van zijn rechters en referendarissen (zie: artikel 50 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof). Voor de leden van de Raad van State is het Hof van Cassatie, in algemene vergadering, bevoegd (zie: artikel 115 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State).

¹⁵¹ Het Grondwettelijk Hof heeft bovendien duidelijk gesteld dat het aan de wetgever staat om, binnen de door de Grondwet vastgestelde grenzen, te bepalen welke de overheden zijn die het meest geschikt zijn om een tuchtvordering in te stellen. Zie: GwH 22 januari 2015, nr. 4/2015, overw. B.10.2. Op het algemene principe dat het de korpschef is die de tuchtprocedure opstart, bestaan wel enkele belangrijke nuances. Zo bepaalt artikel 412, §2 Ger.W. dat het openbaar ministerie bij een rechtscollege steeds een tuchtprocedure kan opstarten tegen de magistraten van de rechtscolleges. Op grond van artikel 413, §4 Ger.W. kan het openbaar ministerie bovendien een zaak aanhangig maken bij de tuchtrechtbank indien de in artikel 412, §1 vermelde overheid van oordeel is dat er geen tuchtstraf moet worden opgelegd. Daarnaast kunnen particulieren of de Hoge Raad voor de Justitie, op grond van artikel 414 Ger.W., hun klachten overmaken aan de in artikel 412, §1 vermelde overheid. Als deze overheid binnen een termijn van drie maanden geen beslissing heeft genomen, kan de klager of de Hoge Raad voor de Justitie zich rechtstreeks wenden tot het openbaar ministerie bij het rechtscollege waarvan de betrokken rechter afkomstig is om de zaak bij de tuchtrechtbank aanhangig te maken.

¹⁵² Zie amendement nr. 8 ingediend door Vanlouwe en Boogaerts, *Parl.St.* Senaat, 2011-12, 5-1067/3, 4.

¹⁵³ Adv. RvS. 51.119/AV/3 van 22 mei en 5 juni 2012 over een wetsvoorstel tot wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de tucht, *Parl.St.* Senaat, 2011-12, 5-1067/4, 9; Advies van de Hoge Raad voor de Justitie van 19 oktober 2011 over het wetsvoorstel tot wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de tucht, 6.

¹⁵⁴ *Parl.St.* Kamer, 2012-13, 2790/005, 30-32.

¹⁵⁵ Artikel 409, §2 en §3 Ger.W. Zie: *Parl.St.* Senaat, 2012-13, 5-1067/8, 110-111. De indieners van het amendement stelden dat de aanwezigheid van de stafhouder als extern persoon corporatistische reflexen moest voorkomen.

¹⁵⁶ *Parl.St.* Senaat, 2012-13, 5-1067/8, 112; *Hand.* Senaat, 2012-13, 2 mei 2013, nr. 5-100, 11.

55. Met de vervanging van de gemengd samengestelde Nationale Tuchtraad door de exclusief rechterlijke tuchtrechtbanken is het beetje zeggenschap van externen in het kader van de tuchtprocedure van rechters dus verdwenen. Ook op dit vlak is de Belgische rechtsorde verder doorgedaan op het pad van *judicial self-government*. Elders werd reeds opgetekend dat deze evolutie een stap achteruit betekende.¹⁵⁷ De gemengde samenstelling van de Nationale Tuchtraad was namelijk een bewuste keuze van de wetgever geweest om het vertrouwen van het brede publiek in die instelling te bevorderen.¹⁵⁸ De aanwezigheid van externen kan inderdaad worden beschouwd als een belangrijk instrument om de schijn tegen te gaan dat de rechterlijke macht een afgesloten kaste is, die volgens haar eigen regels speelt.¹⁵⁹ Ook internationale organisaties wijzen op de voordelen die een gemengde samenstelling heeft.¹⁶⁰ Zo heeft de Commissie van Venetië er zelfs al op gehamerd dat een te grote meerderheid van rechters tot inefficiënte tuchtprocedures kan leiden.¹⁶¹ Verschillende Europese landen hebben geopteerd om dergelijke gemengde samenstelling zelfs grondwettelijk te verankeren.¹⁶²

56. Wanneer we de focus verleggen naar de Europese rechtspraak, moet worden vastgesteld dat het tuchtregime van rechters momenteel een *hot topic* is. De gerechtelijke hervormingen in Hongarije en zeker in Polen zorgen voor een niet-aflatende stroom aan belangrijke arresten over dit onderwerp. Dit betekent dat de rechtspraak in continue ontwikkeling is en dat de Europese standaarden op dit vlak snel kunnen wijzigen. Met deze belangrijke caveat in het achterhoofd, wordt hieronder een overzicht gegeven van de bestaande rechtspraak en wordt nagegaan of het Belgische tuchtsysteem hiermee in overeenstemming is.

57. Wat dit betreft moet er eerst en vooral op worden gewezen dat er op dit moment geen twijfel meer over bestaat dat de tuchtprocedure tegen rechters in beginsel binnen het

¹⁵⁷ B. VERVOORT, “*Quis iudicat ipsos iudices?* Een eerste verkenning van het nieuwe tuchtrecht voor magistraten en personeelsleden van de rechterlijke orde” in F. DERUYCK (ed.), *Strafrecht in breed spectrum*, Brugge, die Keure, 2014, 129. Er moet evenwel worden opgemerkt dat exact dezelfde kritiek werd geopperd over de gemengde samenstelling van de Nationale Tuchtraad. Zie: J.-M. PIRET, “Le rôle du Conseil National de Discipline” in J. VAN COMPENOLLE en M. STORME (eds.), *La discipline des magistrats – het tuchtrecht voor magistraten*, Brussel, Kluwer, 2001, 82.

¹⁵⁸ B. MAES, “De keuze van de gepaste tuchtstraf voor een magistraat die bewust volhardt in het niet-tijdig uitspreken van vonnissen” (noot onder Cass. 24 november 2009), *RABG* 2010, 297.

¹⁵⁹ Vergelijk met: J. DE CODT, “La réforme de la discipline judiciaire: jamais deux sans trois”, *JT* 2014, 103.

¹⁶⁰ Commissie van Venetië, “Opinion 937/2018 on the provisions on the prosecutorial council in the draft organic law on the prosecutor’s office and on the provisions on the high council of justice in the existing organic law on general courts, CDL-AD(2018)029, §52; CCJE, “Opinion No.10(2007) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society”, §19.

¹⁶¹ Commissie van Venetië, “Opinion 747/2013 on proposals amending the draft law on the amendments to the Constitution to strengthen the independence of judges of Ukraine”, CDL-AD(2013)034, §41.

¹⁶² Zie bijvoorbeeld: artikel 65 van de Franse Grondwet; artikel 131 van de Grondwet van Oekraïne; artikel 130a van de Bulgaarse Grondwet.

toepassingsgebied van het recht op een eerlijk proces valt.¹⁶³ Waar het EHRM in begin van de 21^{ste} eeuw nog van oordeel was dat dergelijke disciplinaire geschillen buiten het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM vielen,¹⁶⁴ heeft het zijn standpunt hierover aangepast ten gevolge van het arrest *Vilho Eskelinen*.¹⁶⁵ Op grond van de bestaande rechtspraak kan de rechterlijke tuchtprocedure enkel buiten het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM vallen, wanneer de nationale rechtsorde de toegang tot de rechtbank uitdrukkelijk verbiedt en dit motiveert via objectieve redenen in het belang van de staat.¹⁶⁶ Aangezien de rechters in België duidelijk de mogelijkheid krijgen om hun tuchtsanctie aan te vechten bij de tuchtrechtbanken, vallen deze procedures binnen het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM.¹⁶⁷ Wat het Unierecht betreft, stelt het Hof van Justitie sinds 2018 onomwonden dat de vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid gebiedt dat de tuchtregels voor de rechters de noodzakelijke waarborgen bieden om elk gevaar uit te sluiten dat dergelijke regels worden gebruikt als systeem om politiek toezicht op de inhoud van de rechterlijke beslissingen te houden. Bijgevolg moet dit systeem overeenstemmen met de rechten die worden gewaarborgd in artikel 47 en 48 van het Handvest.¹⁶⁸

58. In een volgende stap rijst dan de vraag hoe de Europese Hoven het recht op een eerlijk proces interpreteren in het kader van een rechterlijke tuchtprocedure. Wat de actor die de tuchtprocedure kan opstarten betreft, zijn er weinig echte standaarden terug te vinden in de Europese rechtspraak. Zo heeft het EHRM al aangegeven dat het geen probleem is dat de tuchtprocedure wordt ingeleid door de minister van justitie,¹⁶⁹ door de procureur-generaal,¹⁷⁰

¹⁶³ Zie in dezelfde zin: F. KRENC en F. TULKENS, “Le droit disciplinaire au regard de la Convention européenne des droits de l’homme” in G.-A. DAL (ed.), *Actualités du droit disciplinaire*, Brussel, Larcier, 2016, 28-31.

¹⁶⁴ Zie bijvoorbeeld: EHRM (besl.) 9 juli 2002, *Harabin t. Slovaquie*; EHRM (besl.) 8 februari 2001, *Pitkevich t. Rusland*. Het Grondwettelijk Hof beriep zich in een arrest in 2001 op het arrest *Pellegrin* van het EHRM om te besluiten dat artikel 6 EVRM niet van toepassing was ten aanzien van het tuchtstelsel voor magistraten. Zie: Arbitragehof 31 mei 2001, nr. 74/2001, overw. B.9.2.

¹⁶⁵ Het Hof heeft de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM ondertussen aanvaard in zaken tegen verschillende landen en voor verschillende soorten tuchtstraffen, zoals het ontslag (EHRM 19 januari 2017, *Kulykov e.a. t. Oekraïne*), een schorsing (EHRM 23 mei 2017, *Paluda t. Slovaquie*), een overplaatsing naar een andere rechtbank (EHRM 20 oktober 2020, *Camelia Bogdan t. Roemenië*) en een vermindering van het loon (EHRM 21 juni 2016, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá t. Portugal*). Zie verder over deze rechtspraak: P. MAFFEI, “Tuchtrecht voor magistraten en EVRM” in F. DERUYCK e.a. (eds.), *De wet voorbij. Liber Amicorum Luc Huybrechts*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 259-272.

¹⁶⁶ EHRM (GK) 19 april 2007, *Vilho Eskelinen t. Finland*, §62. Zie voor de eerste toepassing van deze principes in een tuchtzaak tegen een rechter: EHRM 5 februari 2009, *Olujić t. Kroatië*, §§35-37.

¹⁶⁷ Zie ook: Adv. RvS. 51.119/AV/3 van 22 mei en 5 juni 2012 over een wetsvoorstel tot wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de tucht, *Parl.St.* Senaat, 2011-12, 5-1067/4, 9-10.

¹⁶⁸ HvJ 5 november 2019, C-192/18, *Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties)*, §114; HvJ 12 februari 2019, C-8/19 PPU, *RH*, §47; HvJ 25 juli 2018, C-516/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat)*, §67.

¹⁶⁹ EHRM 9 maart 2021, *Eminağaoğlu t. Turkije*, §10.

¹⁷⁰ EHRM (besl.) 7 juli 2015, *Lorenzetti t. Italië*, §14.

de nationale raad voor de rechtspraak of één van zijn leden,¹⁷¹ of door een rechterlijke instantie.¹⁷² Advocaat-Generaal Bobek, daarin nadien gevolgd door het Hof van Justitie,¹⁷³ merkte in één van zijn conclusies op dat het EU-recht ook geen bepaald model oplegt met betrekking tot de vraag wie de tuchtprocedure kan inleiden, zolang de actor in kwestie maar een zekere schijn van onafhankelijkheid geniet.¹⁷⁴ De enige – vrij vanzelfsprekende – rode lijn die in de rechtspraak valt terug te vinden is het feit dat de actor die de tuchtprocedure opstart, daarna niet mag beslissen over de tuchtstraf, zelfs niet als lid van een collegiaal orgaan.¹⁷⁵ Het Belgisch recht is in overeenstemming met deze vereisten.¹⁷⁶ In het Gerechtelijk Wetboek werd namelijk een uitdrukkelijk verbod geschreven voor korpschefs en leden van de HRJ om te zetelen in de tuchtrechtbanken.¹⁷⁷ Bovendien werd er voorgeschreven dat er niemand in de tuchtrechtbank mag zetelen die een betrekking heeft in een rechtscollege, parket, griffie, parketsecretariaat of steundienst uit hetzelfde rechtsgebied als de persoon die tuchtrechtelijk wordt vervolgd of een hiërarchische band hebben met deze persoon.¹⁷⁸

59. Wat de samenstelling van het tuchtorgaan betreft, hebben het EHRM en het HvJ een verschillende benadering. De – tot op heden beperkte – rechtspraak van het Hof in Luxemburg legt weinig tot geen scherpe institutionele vereisten op,¹⁷⁹ maar vertrekt eerder vanuit een contextuele benadering.¹⁸⁰ Daarbij wordt het tuchtorgaan geplaatst in het bredere wettelijke en politieke kader en wordt nagegaan of dit orgaan nog wel een afdoende schijn van onpartijdigheid en onafhankelijkheid heeft.¹⁸¹ Het Hof in Straatsburg legt daarentegen in zijn

¹⁷¹ EHRM 21 juni 2016, *Tato Marinho dos Santos Costa Alves dos Santos and Figueiredo t. Portugal*, §7; EHRM 26 februari 2009, *Kudeshkina t. Rusland*, §32.

¹⁷² EHRM 31 oktober 2017, *Kamenos t. Cyprus*, §9.

¹⁷³ HvJ 18 mei 2021, C-83/19 e.a., *Asociația ‘Forumul Judecătorilor din România’*, §199.

¹⁷⁴ Conclusie van Advocaat-Generaal Bobek van 23 september 2020 in gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19, *Asociația ‘Forumul Judecătorilor din România’*, §§265-269.

¹⁷⁵ EHRM 7 januari 2016, *Poposki and Duma t. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*; EHRM 30 april 2015, *Mitrinovski t. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*.

¹⁷⁶ Een mogelijk twijfelachtig punt rijst met betrekking tot de lichte tuchtstraffen. De tuchtoverheden die staan aangeduid in artikel 412, §1 Ger.W. zijn bevoegd om lichte tuchtstraffen zelf op te leggen. Men zou kunnen beargumenteren dat dit strikt genomen niet in overeenstemming is met de rechtspraak van het EHRM. De mogelijkheid om in dergelijk geval beroep aan te tekenen bij de tuchtrechtbank lijkt evenwel te volstaan om in overeenstemming met artikel 6 EHRM te zijn. Zie in eenzelfde zin: J.-F. FUNCK, “La discipline judiciaire. Examen de jurisprudence (2014-2018)”, *JT* 2018, 786-787.

¹⁷⁷ Artikel 259*sexies*/1, 7^{de} lid en artikel 411, §1 Ger.W.

¹⁷⁸ Artikel 411/1, 4^{de} lid Ger.W.

¹⁷⁹ De enige inhoudelijke richtlijn die tot nu toe kan worden teruggevonden is het weinig opzienbarende feit dat een tuchtorgaan dat volledig uit rechters is samengesteld het principe van de rechterlijke onafhankelijkheid niet schendt. Zie: Conclusie van Advocaat-Generaal Hogan van 17 december 2020 in C-896/19, *Repubblika*, §83.

¹⁸⁰ Een dergelijke contextuele benadering is de laatste tijd vaker gebruikt door het Hof. Zie: HvJ 2 maart 2021, C-824/18, *A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours)*. In de rechtsleer werd geopperd dat dergelijke het Hof dit doet om de institutionele autonomie van de lidstaten te vrijwaren. Zie: M. KRAJEWSKI en M. ZIOLKOWSKI, “EU judicial independence decentralized: A.K.”, *Common Market Law Review* 2020, 1116.

¹⁸¹ HvJ 15 juli 2021, C-791/19, *Commissie t. Polen (Régime disciplinaire des juges)*, §110; HvJ 19 november 2019, C-585/18, C-624/18 en C-625/18, *A.K., CP en DO*, §§142-153; HvJ (beschikking) 8 april 2020, C-791/19,

rechtspraak duidelijkere institutionele vereisten op. Het basisprincipe in die rechtspraak is dat het tuchtorgaan steeds voor een meerderheid moet zijn samengesteld uit leden van de rechterlijke macht.¹⁸² Hoewel het EHRM zich dus niet verzet tegen de aanwezigheid van leden uit de wetgevende of uitvoerende macht in dergelijke tuchtorganen, moeten zij steeds een minderheid uitmaken.¹⁸³ Bijgevolg legt het EHRM de beslissende stem inzake rechterlijke tucht dus bij de rechterlijke macht zelf.¹⁸⁴

60. Ook op het vlak van rechterlijke tucht lijkt het Belgisch recht dus te voldoen aan de Europese mensenrechtenstandaarden. Door volop de kaart van het *judicial self-government* te trekken en de ganse tuchtprocedure in de handen van de rechterlijke macht zelf te leggen, is het in overeenstemming met het recht op een onafhankelijke rechter zoals geïnterpreteerd door de Europese Hoven.

e. Financiële autonomie

61. Een laatste thema dat hier besproken wordt, betreft de financiële autonomie van de rechterlijke macht. Het wordt in dezen algemeen aanvaard dat een voldoende financiering van de rechterlijke macht een basisvereiste is voor een performante en onafhankelijke rechtspraak.¹⁸⁵ Nochtans zijn de bevoegdheden van de rechterlijke macht inzake haar financiën in veel landen erg beperkt en komen deze eerder toe aan de politiek machten. Deze financiële bevoegdheid van de politieke machten kan zelfs worden beschouwd als één van de belangrijkste controlemechanismen op de rechterlijke macht. Ook in de Europese rechtspraak valt er op dit vlak weinig terug te vinden. Het HvJ heeft recent dan wel erkend dat het feit dat rechters een bezoldiging ontvangen die evenredig is aan het belang van de functies die zij uitoefenen een

Commissie t. Polen (Régime disciplinaire des juges). Zie ook de conclusie van Advocaat-Generaal Tanchev van 7 mei 2021 in C-791/19, *Commissie t. Polen (Régime disciplinaire des juges)*, §§86-100. Zie recent ook nog: HvJ 18 mei 2021, C-83/19 e.a., *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România'*.

¹⁸² Het basisarrest in dezen is: EHRM 9 januari 2013, *Oleksandr Volkov t. Oekraïne*, §§109-117. Dit uitgangspunt is bevestigd in: EHRM (GK) 25 september 2018, *Denisov t. Oekraïne*, §§69-70; EHRM 19 januari 2017, *Kulykov t. Oekraïne*, §§135-137; EHRM 21 juni 2016, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v Portugal*, §75. Zie ook: EHRM 9 februari 2021, *Khoxhaj t. Albanië*, §299. In deze laatste zaak zag het Hof geen probleem in het feit dat een tuchtorgaan niet voor een meerderheid uit rechters bestond, maar heeft het deze zaak uitdrukkelijk onderscheiden van *Oleksandr Volkov*.

¹⁸³ Zie bijvoorbeeld ook: EHRM 9 maart 2021, *Eminağaoğlu t. Turkije*, §99. Hier stelde het Hof vast dat de Turkse Hoge Raad voor een meerderheid uit rechters bestond en bijgevolg zijn functie uitoefende in overeenstemming met het principe van rechterlijke onafhankelijkheid.

¹⁸⁴ D. KOSAŘ en L. LIXINSKI, "Domestic Judicial Design by International Human Rights Courts", *The American Journal of International Law* 2015, 738. Zie ook: P. LEMMENS, "L'indépendance du juge national vue depuis Strasbourg", *Rev. Trim. Dr. H.* 2020, 809.

¹⁸⁵ Adv. RvS. 53.519/3 van 11 juli 2013 over een voorontwerp van wet 'betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de Rechterlijke organisatie', §4. Met verdere verwijzingen naar de Commissie van Venetië en het Comité van Ministers.

waarborg inherent aan de rechterlijke onafhankelijkheid is,¹⁸⁶ dit principe heeft zich nog niet vertaald in een meer structurele vereiste tot budgettaire bevoegdheden.¹⁸⁷

62. De Belgische Grondwet kent eenzelfde onderscheid tussen de individuele en structurele dimensie op het vlak van financiering van de rechterlijke macht. Waar artikel 154 Gw. een waarborg biedt voor de onafhankelijkheid van individuele rechters door te stellen dat de wedden van de leden van de rechterlijke orde bij wet worden vastgesteld, bevat de Grondwet geen waarborgen inzake financiële en logistieke autonomie van de rechterlijke macht in haar geheel.¹⁸⁸ Zo heeft het Grondwettelijk Hof benadrukt dat “geen enkele grondwets- of verdragsbepaling [voorschrijft] dat de rechterlijke macht dient te beschikken over een financiële en budgettaire autonomie”, en dat zulk een voorschrift evenmin uit het beginsel van de scheiding der machten voortvloeit.¹⁸⁹

63. Dit betekent in de praktijk dat het de Minister van Justitie is die wordt belast met het beheer en de besteding van de middelen voor de rechterlijke macht en de daarmee samenhangende ondersteuning van de rechterlijke macht.¹⁹⁰ Dit systeem is evenwel niet zonder zijn tegenstanders; reeds lang wordt ervoor gepleit om de rechterlijke macht meer inspraak te geven bij haar eigen financiering.¹⁹¹ Hoewel deze pleidooien lange tijd in dovemansoren vielen, werd recent, onder meer onder impuls van de Raad van Europa en de Europese Unie,¹⁹² een belangrijke stap richting grotere financiële autonomie gezet.

64. Met de wet van 18 februari 2014 heeft de wetgever namelijk een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie ingevoerd.¹⁹³ Hoewel deze wet, bij gebrek aan de nodige uitvoeringsbesluiten, nog niet volledig in werking is getreden, kan zij worden beschouwd als een ware copernicaanse revolutie inzake het financieel beheer van de rechterlijke macht. Zoals de naam van de wet doet uitschijnen, wordt de verantwoordelijkheid van het beheer van de budgetten bij de rechterlijke macht zelf gelegd, waardoor deze een grotere autonomie verwerft.¹⁹⁴ Deze overdracht van budgettaire autonomie werd als een versteviging van het

¹⁸⁶ Voor de eerste keer in: HvJ 27 februari 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, §45.

¹⁸⁷ Zie in de rechtspraak van het EHRM: EHRM 26 oktober 2021, *Donev t. Bulgarije*, §97; EHRM 9 februari 2021, *Xhoxhaj t. Albanië*, §302.

¹⁸⁸ J. VELAERS, *De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar*, III, Brugge, die Keure, 2019, 159.

¹⁸⁹ GwH 15 oktober 2015, nr 138/2015, overw. B.27.

¹⁹⁰ *Parl.St.* Kamer, 2013-14, 3068/001, 4.

¹⁹¹ Bv. J. DELVA, “De onafhankelijkheid van de Belgische rechter ten aanzien van de uitvoerende macht”, *TBP* 1988, 240.

¹⁹² Zie hierover: I. DUPRÉ, “Het beheermodel” in X. DE RIEMAECKER en R. VAN RANSBEEK (eds.), *Statuut en deontologie van de magistratuur*, 2^{de} ed., Brugge, die Keure, 2020, 98-99.

¹⁹³ Wet 18 februari 2014 betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke organisatie, *BS* 4 maart 2014.

¹⁹⁴ *Parl.St.* Kamer, 2013-14, 3068/001, 4.

principe van de scheiding der machten beschouwd. De rechtscolleges zouden zich namelijk niet meer tot de uitvoerende macht moeten wenden voor “elke aparte bestelling van paperclips of printerinkt”.¹⁹⁵ Met deze nieuwe wet wordt het aantal contactmomenten tussen de rechterlijke en de uitvoerende macht beperkt tot het afsluiten van de beheerscontracten, waarna de rechterlijke macht autonoom de verdeling van de middelen binnen haar eigen rangen voorziet.

65. Om deze nieuwe bevoegdheid tot een goed einde te brengen, werd in enkele nieuwe structuren voorzien. Kort samengevat,¹⁹⁶ organiseert de wet van 2014 het financiële beheer rond twee soorten entiteiten. Op centraal niveau werd een College van de hoven en rechtbanken opgericht.¹⁹⁷ Dat College, bestaande uit 10 korpschefs, treedt op als aanspreekpunt voor de Minister van Justitie bij het overleg over en de verdeling van de middelen voor de hoven en rechtbanken.¹⁹⁸ De Minister sluit met dit College een beheersovereenkomst voor drie jaar, die afspraken bevat omtrent de doelstellingen van de rechterlijke organisatie en de middelen die daarvoor ter beschikking worden gesteld.¹⁹⁹ Het College treedt op zijn beurt in overleg met de lokale gerechtelijke entiteiten.²⁰⁰ Deze gerechtelijke entiteiten dienen een beheersplan in, dat een omschrijving bevat van de voorgenomen activiteiten en de middelen vereist voor de werking.²⁰¹ Deze beheersplannen worden opgesteld door het directiecomité van de gerechtelijke entiteit.²⁰² De samenstelling van deze directiecomités varieert tussen de verschillende rechtscolleges, maar wordt voorgezeten door de korpschef, ondersteund door enkele adjunct-mandatarissen.²⁰³ De comités beslissen in beginsel bij consensus. Bij gebrek aan consensus is het laatste woord aan de korpschef.²⁰⁴

66. Aangezien enkele cruciale elementen van de wet van 18 februari 2014 nog steeds niet in werking zijn getreden bij gebrek aan de vereiste uitvoeringsbesluiten, is het onmogelijk om het nieuwe systeem van verzelfstandigd beheer van de rechterlijke macht te evalueren. Wel is

¹⁹⁵ *Parl.St. Kamer*, 2013-14, 3068/004, 3. Nochtans zijn er ook auteurs die van mening zijn dat deze nieuwe wet net een aanslag op de scheiding der machten betekent: C. PHILIPS, “La gestion autonome pour l’organisation judiciaire: atteinte au principe de la séparation des pouvoirs?”, *BJS* 2014, 2.

¹⁹⁶ Het exacte systeem is veel uitvoeriger dan hier nuttig kan en moet worden uiteengezet. Zie voor een grondige bespreking: I. DUPRÉ, “Het beheermodel” in X. DE RIEMAECKER en R. VAN RANSBEEK (eds.), *Statuut en deontologie van de magistratuur*, 2^{de} ed., Brugge, die Keure, 2020, 92-114.

¹⁹⁷ Artikel 181 Ger.W.

¹⁹⁸ M. CADELLI, “La gestion autonome des entités judiciaires: bienvenue en *Oceania*”, *JT* 2014, 793.

¹⁹⁹ Artikel 185/4 Ger.W.

²⁰⁰ Op grond van artikel 180 Ger.W. vormen het Hof van Cassatie en het parket bij dit Hof een afzonderlijke gerechtelijke entiteit.

²⁰¹ Artikel 185/6 Ger.W.

²⁰² Het Gerechtelijk Wetboek is onduidelijk geformuleerd op dit vlak. Hoewel artikel 185/2, §1 Ger.W. stelt dat *elk* hof en rechtbank een directiecomité heeft, beschikt niet elke gerechtelijke entiteit over een *eigen* directiecomité.

²⁰³ Artikel 185/2 Ger.W.

²⁰⁴ Artikel 185/2, §5 Ger.W.

het duidelijk dat er met deze wet een belangrijke stap werd gezet in de richting van meer financiële autonomie van de rechterlijke macht. Ook wat dit thema betreft, heeft de Belgische rechtsorde recent dus de kaart van *judicial self-government* getrokken. Daarbij is er voornamelijk een belangrijke rol voor de korpschefs weggelegd, aangezien zij op centraal niveau het College vormen en op lokaal niveau de spilfiguur van de directiecomités uitmaken.

4. Analyse

67. De vorige titel schetste de huidige stand van zaken inzake *judicial self-government* in de Belgische rechtsorde aan de hand van vijf thema's: de benoeming, promotie, evaluatie en tucht van rechters, en de financiële autonomie van de rechterlijke macht. Het doel van deze vierde en laatste titel is om een overkoepelende beschouwing te maken van die vijf thema's en het Belgische systeem van *judicial self-government* aan een kritische analyse te onderwerpen.

68. Wanneer men de afzonderlijke thema's uit de voorgaande titel in ogenschouw neemt, wordt het meteen duidelijk dat de Belgische rechtsorde de laatste twee decennia een duidelijke beweging heeft ingezet naar meer *judicial self-government*. Voor vier van de vijf besproken thema's, met de promotie als enige uitzondering, hebben er wetswijzigingen plaatsgevonden waarbij er belangrijke bevoegdheden inzake het statuut en de carrière van rechters van de politieke machten zijn overgedragen naar de rechterlijke macht. In verschillende gevallen resulteerden deze wijzigingen zelfs in exclusieve bevoegdheden voor de organen binnen de rechterlijke macht. De Belgische rechtsorde maakt hierdoor deel uit van de hierboven reeds aangehaalde evolutie naar meer rechterlijk zelfbestuur in verschillende Europese landen. Daarbij valt het bovendien op dat België zulk zelfbestuur in erg sterke mate heeft omarmd en daarin verder gaat dan verschillende andere landen. Zo kan worden gedacht aan het feit dat veel landen er voor gekozen hebben om toch enkele externe leden, waaronder leden van de uitvoerende of wetgevende macht, in het tuchtorgaan te laten zetelen.²⁰⁵

69. Een tweede duidelijke vaststelling is dat het Belgische systeem in overeenstemming is met de – toch steeds scherper wordende – Europese mensenrechtenstandaarden op dit gebied. Dit hoeft niet meteen te verbazen. Wanneer het EHRM en het HvJ met zaken over *judicial self-government* worden geconfronteerd, is dit vanuit de optiek van het recht op een onafhankelijke rechtbank, vervat in artikel 6 EVRM en artikel 47 Handvest. De Europese rechtspraak legt minimumstandaarden op waaraan een rechtssysteem moet voldoen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. De Europese Hoven kijken met andere woorden naar

²⁰⁵ Zie het overzicht *supra* vn 126.

deze kwestie met een rechterlijke-onafhankelijkheidsbril, eerder dan een rechterlijke-verantwoordelijkheidsbril. In die zin is het weinig verwonderlijk dat de Belgische rechtsorde, met haar steeds toenemende nadruk op rechterlijk zelfbestuur met uitsluiting van enige druk vanuit de andere machten, in lijn ligt met de vereisten die de Hoven opleggen.

70. Het feit dat de Belgische rechtsorde op dit moment in lijn ligt met de Europese rechtspraak betekent evenwel niet dat er geen kritische bedenkingen bij kunnen worden geformuleerd. Integendeel, de overstap naar meer *judicial self-government* kan zijn eigen problemen met zich meebrengen, iets wat ook in andere landen reeds werd ervaren.²⁰⁶ In wat volgt zal op twee punten worden ingegaan.

71. Een eerste, meer theoretische bedenking betreft de invloed van de evolutie naar meer rechterlijk zelfbestuur op de verhouding tussen de drie staatsmachten. Wat dit betreft wordt een stap naar meer *judicial self-government* vaak gegrond op overwegingen van rechterlijke onafhankelijkheid.²⁰⁷ Zoals hierboven werd aangetoond is dit ook in België het geval. Telkens wanneer er een stap werd gezet naar meer zelfbestuur, was dit onder het motto van meer rechterlijke onafhankelijkheid.²⁰⁸ Verschillende keren werd er hierbij als extra argument ook naar de scheiding der machten verwezen.²⁰⁹ Dit beginsel zou zich verzetten tegen elke vorm van inmenging door de politieke machten ten opzichte van de rechterlijke macht. Het duidelijkste voorbeeld daarbij is ongetwijfeld voormeld arrest van het Grondwettelijk Hof inzake de evaluatie van rechters, waarin het stelde dat stemrecht voor externe leden in het evaluatiecollege het beginsel van de rechterlijke onafhankelijkheid en de scheiding der machten zou schenden.²¹⁰ Op die manier wordt het principe van de scheiding der machten nagenoeg vereenzelvigd met de idee dat de rechterlijke macht vrij moet zijn van inmenging van buitenaf.

72. Dergelijke houding getuigt toch van een zeer eenzijdige opvatting – misschien zelfs misvatting – van het principe van de scheiding der machten. De scheiding der machten is namelijk een tweesnijdend zwaard, gefundeerd op een samenspel van zowel autonomie als controle. Daar waar men zich kan beroepen op de scheiding der machten om onafhankelijkheid ten opzichte van andere staatsmachten af te dwingen,²¹¹ vormt het principe evenzeer een grond

²⁰⁶ Zie in het bijzonder: D. KOSARĚ, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

²⁰⁷ M. URBÁNIKOVÁ en K. ŠIPULOVÁ, “Failed Expectations: Does the Establishment of Judicial Councils Enhance Confidence in Courts?”, *German Law Journal* 2018, 2107.

²⁰⁸ Zie *supra* de delen over evaluatie en tucht.

²⁰⁹ Zie bijvoorbeeld *supra* rn. 64 over financiële autonomie.

²¹⁰ GwH 1 september 2008, nr. 122/2008, overw. B.4.6.

²¹¹ Deze idee speelt bovendien niet enkel bij de rechterlijke macht, maar evengoed bij de wetgevende. Denk bijvoorbeeld aan de decennialange discussie over het rechterlijk toezicht op het onderzoek van de geloofsbriefven.

om wederzijdse controle te rechtvaardigen.²¹² De drie staatsmachten zijn namelijk niet hermetisch afgesloten, maar komen onvermijdelijk met elkaar in contact.²¹³ De hele theorie van de scheiding der machten is erop gericht dat de drie machten elkaar in evenwicht houden door checks and balances, een systeem van wederzijdse politiek-juridische controlemechanismen.²¹⁴ Hoewel de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht van fundamenteel belang is voor de haar constitutioneel opgelegde taak, is deze basisidee evengoed op haar van toepassing.²¹⁵ Het belang van rechterlijke onafhankelijkheid mag met andere woorden geen vrijgeleide zijn voor onverantwoordelijkheid.

73. Door steeds verder te gaan op het pad van *judicial self-government* wordt dit evenwicht tussen de drie machten evenwel wat uit balans gebracht. Wanneer beslissingsbevoegdheid inzake de benoeming, de carrière en de financiering van rechters steeds meer wordt weggenomen van de politieke machten en in de handen van de rechterlijke macht zelf wordt geplaatst, verdwijnen daarmee ook enkele van de belangrijke controlemiddelen die de wetgevende en uitvoerende machten nog hadden ten opzichte van de rechterlijke macht. Deze laatste evolueert dan toch eerder naar een afgesloten entiteit, die weinig tot geen verantwoording heeft af te leggen aan de andere machten.

74. Vanuit een normatief oogpunt is dit evenwel niet zo makkelijk te verantwoorden. Op een moment waar de rechterlijke macht schijnbaar meer macht heeft dan ze ooit heeft gehad – en daarbij beslissingen neemt waarbij de grens tussen recht en politiek soms op zijn zachtst gezegd erg dun wordt –²¹⁶ wordt het belang van externe controlemiddelen des te groter.²¹⁷ Ook in andere landen wordt de oproep naar een nieuwe focus op het evenwicht tussen rechterlijke verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid steeds luider.²¹⁸ Daar komt bij dat de afwezigheid van dergelijke externe controle de deur opent naar corporatisme binnen de rechterlijke macht. Hoewel dit corporatisme-argument ook in België in verschillende van de hierboven behandelde

²¹² Het is deels deze combinatie van twee – grotendeels tegenstrijdige – ideeën binnen het concept van scheiding der machten die ertoe leidt dat het zo vaak te pas en te onpas wordt ingeroepen.

²¹³ P. BATOR, “Constitution as Architecture: Legislative and Administrative Courts under Article III”, *Indiana Law Journal* 1990, 265.

²¹⁴ J. KOKOTT en M. KASPAR, “Ensuring Constitutional Efficacy” in M. ROSENFELD en A. SAJÓ (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 796.

²¹⁵ Zie in zulke zin ook: Conclusie van Advocaat-Generaal Bobek van 23 september 2020 in gevoegde zaken C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 en C-355/19, *Asociația “Forumul Judecătorilor din România”*, §271.

²¹⁶ Een van de duidelijkste voorbeelden zijn daarbij de klimaatzaken die in verschillende landen, inclusief België, tot voor de rechter worden gebracht.

²¹⁷ M. BOBEK en D. KOSAŘ, “‘Euro-products’ and Institutional Reform in Central and Eastern Europe: A Critical Study in Judicial Councils” in M. BOBEK (ed.), *Central European Judges Under the European Influence: The Transformative Power of the EU Revisited*, Oxford, Hart, 2017, 177.

²¹⁸ S. BENVENUTI, “The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance”, *European Constitutional Law Review* 2018, 369-393.

thema's werd opgeworpen, is het niet vaak gevolgd.²¹⁹ Enkel in de gemengde samenstelling van de HRJ kan men een duidelijk voorbeeld terugvinden van de wil om corporatisme tegen te gaan.²²⁰

75. Het voorgaande mag zeker niet geïnterpreteerd worden als zou hier worden beweerd dat de rechterlijke macht op dit moment te veel bevoegdheden heeft en volkomen vrij is van enige vorm van controle. Dit is ook hoegenaamd geen pleidooi om de rechterlijke macht ongeschikt te maken aan de twee politieke machten. Meer dan ooit wordt vandaag duidelijk dat de rechterlijke onafhankelijkheid een onvoorwaardelijk, maar geen onherroepelijk verworven goed is, en dus koste wat kost moet worden verdedigd. In die zin is de beslissing op zichzelf om meer beslissingsmacht over de carrière van rechters uit handen van de politieke machten en in handen van de rechterlijke macht zelf te leggen zeker legitiem. Wat hier wel wordt betoogd, is dat men oog moet blijven hebben voor het plaatje in zijn geheel. Hoewel de verschillende wetswijzigingen die hierboven werden besproken op zichzelf genomen weinig vragen doen rijzen, vormen ze tezamen wel een duidelijke tendens waarbij de rechterlijke onafhankelijkheid stelselmatig de bovenhand neemt en de verantwoording die de rechterlijke macht aan de politieke machten heeft af te leggen, afneemt. Er moet met andere woorden aandacht worden gegeven aan de theorie van de scheiding der machten in haar geheel, zowel het autonomie-aspect als het controle-aspect.²²¹ In die zin lijken elementen als de aanwezigheid van externe leden in een evaluatiecollege of de gediversifieerde samenstelling van een tuchtorgaan minder problematisch dan men nu doet uitschijnen en kunnen zij zelfs meer voordelen dan nadelen met zich meebrengen.

76. De voorgaande, eerder theoretische bedenkingen bevinden zich op het niveau van het principe van de scheiding der machten in het algemeen. Het is evenwel cruciaal om op te merken dat uit deze algemene overwegingen ook meer concrete gevaren binnen de rechterlijke macht zelf voortvloeien. De tendens naar *judicial self-government* doet met name de vraag rijzen naar de onafhankelijkheid van individuele rechters ten opzichte van andere actoren binnen de rechterlijke macht. Het is immers belangrijk om te beseffen dat de evolutie naar rechterlijk zelfbestuur *an sich* geen afbreuk doet aan het bestaan van beslissingsmacht inzake het statuut en de carrière van individuele rechters, en de druk op de individuele rechters die

²¹⁹ Met als duidelijkste voorbeeld de samenstelling van de tuchtrechtbanken.

²²⁰ *Parl.St.* Kamer, 1997-98, 1675/4, 13.

²²¹ Voor een vergelijkbaar argument: F. BOUHON en Q. PIRONNET, "Le pouvoir judiciaire et l'équilibre des pouvoirs : réflexions à propos des récentes réformes", *Pyramides* 2017, <https://journals.openedition.org/pyramides/1262#tocto2n6> (laatst geraadpleegd: 2 juni 2021).

daarmee gepaard gaat. De bevoegdheid om beslissingen te nemen die rechters individueel raken, blijft op zichzelf bestaan; de oorsprong van deze beslissingsmacht verplaatst zich enkel van buiten naar binnen de rechterlijke macht. Met andere woorden: de druk op rechters – en bijgevolg het risico voor hun onafhankelijkheid – verplaatst zich simpelweg van een actor buiten de rechterlijke macht, naar een actor binnen de rechterlijke macht.²²²

77. Het concept van interne rechterlijke onafhankelijkheid – de onafhankelijkheid van rechters ten opzichte van actoren binnen de rechterlijke macht – wordt de laatste tijd steeds sterker benadrukt, ook binnen de rechtspraak van het EHRM.²²³ In de Belgische rechtsorde gaat er vooralsnog echter zeer weinig aandacht uit naar deze dimensie van rechterlijke onafhankelijkheid. Hoewel de idee in sommige bronnen wel wordt vermeld²²⁴ en ook de Raad van State en het Hof van Cassatie het reeds hebben erkend,²²⁵ blijft het vaak bij een loutere vermelding van dit aspect van rechterlijke onafhankelijkheid. Er wordt echter nergens concrete inhoud gegeven aan dit concept.²²⁶

78. In het licht van wat hierboven werd gezegd, is de onderontwikkeling van het concept van interne rechterlijke onafhankelijkheid in de Belgische rechtsorde niet langer aanvaardbaar. Als er steeds meer beslissingsmacht binnen de rechterlijke macht zelf komt te liggen, neemt ook de kans toe dat sommige actoren deze macht op een onheuse manier zullen aanwenden. Dat zoiets gebeurt, is bovendien niet louter hypothetisch. In Slovaakse, bijvoorbeeld, werd er ook stelselmatig meer beslissingsmacht bij de rechterlijke macht zelf gelegd. Dit resulteerde in een situatie waarin alle macht *de facto* bij een kleine kaste hiërarchisch hooggeplaatste rechters lag. De medestanders van deze rechters genoten voordelen zoals promoties of loonsverhogingen, terwijl tegenstanders gestraft werden, onder meer door disciplinaire

²²² In eenzelfde zin: F. WITTECK, “German Judicial Self-Government – Institutions and Constraints”, *German Law Journal* 2018, 1941. “The mechanisms of self-government merely shift the dangers for individual judicial independence by shifting power”.

²²³ Zie voor een overzicht: J. SILLEN, “The concept of ‘internal judicial independence’ in the case law of the European Court of Human Rights”, *European Constitutional Law Review* 2019, 104-133.

²²⁴ J. VELAERS, *De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar*, III, Brugge, die Keure, 2019, 156; P. VAN ORSHOVEN, “De onafhankelijkheid van de rechter naar Belgisch recht” in P. VAN ORSHOVEN e.a. (eds.), *De onafhankelijkheid van de rechter. Preadviezen*, Deventer, Tjeenk Willink, 2001, 80; L. SUETENS, “Bestuursstructuur rechterlijke organisatie”, *AJT* 1995-96, afl. 8, 108.

²²⁵ Adv. RvS. 53.519/3 van 11 juli 2013 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de Rechterlijke organisatie’, §6; Cass. 13 maart 2012, P.11.1750.N. In dit arrest moest het Hof van Cassatie oordelen over een wrakingsverzoek omtrent de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechters van het Hof, gelet op het feit dat de toenmalige eerste voorzitter van het Hof in een brief aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitingen zou hebben gedaan die het onschuldvermoeden schonden. Het Hof erkende dat rechters vrij zijn in de uitoefening van hun functie en daarbij niet onderworpen zijn aan het hiërarchisch gezag van hun korpschef. Het verzoek tot wraking werd, bij gebrek aan andere elementen die een objectieve schijn van partijdigheid deden ontstaan, verworpen.

²²⁶ Regelmatig wordt er wel op gewezen dat interne rechterlijke onafhankelijkheid zich verzet tegen bindende precedentwerking. Dit is evenwel een kwestie die weinig met het onderwerp van deze bijdrage heeft te maken.

sancties.²²⁷ Ook in Polen heeft men onlangs ingezien hoe gemakkelijk het is om druk te zetten op individuele rechters via hooggeplaatste rechters die het regime gunstig gezind zijn. Hoewel die situatie in Slowakije en Polen uiteraard niet betekent dat er ook in België dergelijke ontwikkelingen zullen plaatsvinden, toont het toch aan dat rechterlijk zelfbestuur niet zonder zijn eigen risico's is voor de interne rechterlijke onafhankelijkheid en dat het hoog tijd wordt om dit concept ook in de Belgische rechtsorde uit te werken.

79. Een belangrijke stap in deze zin is het in kaart brengen bij welke actoren de formele en feitelijke beslissingsmacht ligt inzake het statuut en de carrière van rechters. In deze zin lijkt op het eerste gezicht vooral de korpschef relevant.²²⁸ Het bovenstaande overzicht heeft duidelijk gemaakt dat deze actor een belangrijke beslissingsbevoegdheden heeft gekregen in nagenoeg elk besproken gebied. Zo hebben deze personen een belangrijke bevoegdheid inzake tucht, evaluatie en promotie, en hebben ze ook een belangrijke financiële bevoegdheid. Als al deze bevoegdheden worden samengenomen, is het duidelijk dat zij in een positie staan die druk kan creëren ten aanzien van de hiërarchisch lagere rechters.²²⁹ Er zijn trouwens al voorbeelden geregistreerd waarin korpschefs hun machtspositie misbruikten. Zo dreigde een korpschef om tuchtprocedures op te starten als een bepaalde strekking in de rechtspraak niet werd gevolgd.²³⁰ Een ander voorbeeld kan men vinden in een zaak van 2009 toen een korpsoverste een correctionele rechter van een strafkamer overplaatste naar een echtscheidingskamer, naar verluidt omdat deze eerste het niet eens was met een vrijspraak van een op heterdaad betrapte dief.²³¹ Dergelijke voorbeelden tonen aan dat de druk op individuele rechters van binnen de rechterlijke macht wel degelijk een realiteit is en dat er dus ook voldoende aandacht moet uitgaan naar de vraag of rechters voldoende beschermd worden tegen druk door andere actoren binnen de rechterlijke macht.²³² Nochtans is de Belgische rechtsleer wat dit laatste aspect betreft

²²⁷ Zie: S. SPÁČ, K. ŠIPULOVÁ en M. URBÁNIKOVA, "Capturing the Judiciary from Inside: The Story of Judicial Self-Governance in Slovakia", *German Law Journal*, 1741-1768.

²²⁸ Zie in dezelfde zin reeds: K. MUNUNGU LUNGUNGU, "Le management judiciaire ou le glas de l'indépendance du juge? Un éclairage de droit constitutionnel", *Rev. Dr. ULB* 2014, 141-142.

²²⁹ Daar komt nog bij dat deze personen ook andere bevoegdheden hebben waarmee ze druk kunnen zetten op de hiërarchisch lagere rechters, zoals zaaktoedeling of de mogelijkheid om rechters tijdelijk over te plaatsen. Europese rechtspraak heeft reeds erkend dat deze bevoegdheden druk kunnen zetten op individuele rechters. Zie recent: HvJ 6 oktober 2021, C-487/19, *W. Ž.*, §§116-117; EHRM 19 oktober 2021, *Miroslava Todorova t. Bulgarije*, §117.

²³⁰ A. BILLIET, "Rechtsprekende onafhankelijkheid: ook een uitdaging voor uw verbond.", *T.Vred.* 2016, 509-511.

²³¹ Zie hierover: R. BOONE, "'Politieke' vonnissen: de smet op 't blazen van de onafhankelijke magistratuur'", *DJK* 2009, 8-9.

²³² Hiermee wordt niet gezegd dat er in de Belgische rechtsorde helemaal geen beschermingsmechanismen zijn. Zo moet erop worden gewezen dat er sinds de wetwijziging van 2014 door rechters beroep kan worden ingesteld bij de tuchtrechtbanken tegen maatregelen die zij beschouwen als een verholde tuchtsanctie (artikel 413, §5 Ger.W.). Ook tegen een gedwongen overplaatsing bestaat op grond van artikel 330*quinquies* Ger.W. een

zeker niet sterk ontwikkeld. Zo valt het op dat de korpschefs vrijwel nooit vanuit een institutioneel, staatsrechtelijk perspectief worden bestudeerd, maar voornamelijk vanuit de optiek van het gerechtelijk recht.

80. Deze bijdrage hoopt dan ook een aanzet te vormen voor meer onderzoek naar het onderwerp van *judicial self-government* in de Belgische rechtsorde en naar de onderlinge machtsverhoudingen en bevoegdheden binnen de rechterlijke macht. Dergelijk onderzoek zou bovendien helpen aantonen dat de processen van autonomie en wederzijdse controle, de onderliggende basisideeën aan het principe van de scheiding der machten, niet beperkt zijn tot actoren tussen twee staatsmachten, maar eveneens spelen binnen eenzelfde staatsmacht. Op die manier kan onderzoek naar dit onderwerp eveneens leiden tot een verdieping van de kennis van het principe van de scheiding der machten.

5. Conclusie

81. De basisopzet van deze bijdrage was om het rechtelijk zelfbestuur in de Belgische rechtsorde te bespreken. Daartoe werd dieper ingegaan op vijf thema's die sterk gelinkt zijn aan de carrière en het statuut van rechters: de benoeming, promotie, evaluatie en tucht van rechters, en de financiële autonomie van de rechterlijke macht. Daarbij werd ook steeds ingegaan op de minimumvereisten die in de Europese mensenrechtenrechtspraak worden opgelegd en werd gezien of het systeem in België met deze vereisten overeenstemt.

82. De conclusies in deze bijdrage zijn wat die twee punten betreft vrij eenduidig. De Belgische rechtsorde is duidelijk meer en meer de kaart van het rechterlijk zelfbestuur aan het trekken. Op vrijwel elk van de besproken thema's zijn de laatste decennia belangrijke hervormingen doorgevoerd, waarbij bevoegdheden uit de handen van de politieke machten zijn genomen en in de handen van de rechterlijke macht zijn gelegd. Daarnaast werd vastgesteld dat de Belgische rechtsorde op dit moment in overeenstemming is met de Europese rechtspraak.

83. Er werd in deze bijdrage echter meteen opgemerkt dat deze evolutie naar meer rechterlijk zelfbestuur ook heel wat vragen doet rijzen. Het overhevelen van beslissingsmacht van de politieke machten naar de rechterlijke macht kan dan wel worden verantwoord vanuit een streven naar rechterlijke onafhankelijkheid, het leidt tot een situatie waarin de rechterlijke macht steeds minder verantwoordelijk is ten opzichte van de politieke machten. Het evenwicht tussen de drie staatsmachten verschuift dus, waarbij de rechterlijke macht wordt versterkt ten

administratief beroep bij het College van de Hoven en de Rechtbanken, waarna een beroep bij de Raad van State mogelijk is.

opzichte van de twee politieke machten. Daarenboven doet de evolutie naar meer rechterlijk zelfbestuur mogelijke problemen ontstaan van interne rechterlijke onafhankelijkheid. Door meer bevoegdheden aan actoren binnen de rechterlijke macht toe te kennen, ontstaan er daar mogelijk machtsconcentraties die evenzeer op gespannen voet staan met de rechterlijke onafhankelijkheid. Met andere woorden: hoewel rechterlijk zelfbestuur de rechterlijke macht als geheel kan beschermen tegen druk van de andere machten zet het wel meteen de deur open naar druk op individuele rechters van binnenuit.

84. Het moge duidelijk zijn dat het *judicial self-government* in België als onderwerp hiermee niet exhaustief is behandeld. Integendeel, deze bijdrage vormt niet meer dan een aanzet. Doorheen de tekst werd regelmatig aangegeven dat dit onderwerp veel breder is dan in de beperkte ruimte van een enkele bijdrage kan worden besproken. Ook de analyse doet op veel vlakken meer vragen rijzen dan ze oplost. Nochtans is het belangrijk dat op deze vragen een antwoord komt. Als de Belgische rechtsorde verder wilt blijven gaan op het pad van rechterlijk zelfbestuur, dan is het belangrijk dat dit gebeurt vanuit een coherent en volledig kader, waarin niet enkel de voordelen, maar evenzeer de mogelijke risico's van een dergelijke evolutie worden aangegeven. Enkel op die manier kan men een systeem bekomen dat recht doet aan de fundamentele beginselen van rechterlijke onafhankelijkheid, rechterlijke verantwoordelijkheid en de scheiding der machten.