

DOSSIER TRAITÉ PAR

Service d'appui commun du ministère public
T 02/682 09 76
Avenue de la Toison d'Or 87 boîte 4
1060 Bruxelles
sdaomp@just.fgov.be

DATE

27/02/2026

Collège des procureurs généraux

BRUXELLES

LE PRÉSIDENT

exp. : Collège PG – Avenue de la Toison d'Or 87 boîte 4– 1060 Bruxelles

Madame Annelies Verlinden
Ministre de la Justice
Tour des Finances
Bd du Jardin Botanique 50 boîte 65
B-1000 Bruxelles

NOS RÉFÉRENCES

A.III.16.0/084/2026/DP

VOS RÉFÉRENCES

ANNEXE

COPIE À

COMPG

OBJET : Avis Collège des procureurs généraux – APL évaluation des magistrats, l'évaluation des chefs de corps et la discipline

Madame la Ministre,

À la suite des remarques précédentes, traduites dans le courrier envoyé par le Collège à la ministre de la Justice le 27 octobre 2025, les remarques suivantes peuvent être formulées en ce qui concerne l'aspect « évaluation » de l'avant-projet de loi.

I. En ce qui concerne les articles proposés relatifs à l'évaluation

1) Adaptation de l'article 259novies, § 1^{er}, du Code judiciaire

Entre le troisième et le quatrième alinéa est inséré un alinéa supplémentaire, qui dispose que la mention « insuffisant » ne pourra être attribuée au magistrat que si au moins deux entretiens de fonctionnement ont été tenus au cours de la période d'évaluation.

2) Adaptation de l'article 259novies, § 3, du Code judiciaire

- Le § 3 de l'article 259novies du Code judiciaire met en place un entretien de fonctionnement obligatoire entre le magistrat et le chef de corps ou son délégué, qui doit avoir lieu au moins une fois au cours de la période d'évaluation, alors qu'il est actuellement facultatif.

Il y a lieu de se demander si une obligation est réellement nécessaire ou si l'entretien ne pourrait pas rester facultatif, à l'initiative soit du magistrat lui-même soit du chef de corps. En effet, un entretien d'évaluation ne semble pas vraiment nécessaire s'il n'y a pas de besoin organisationnel ou fonctionnel à cet égard.

Dans les corps de grande taille, ces entretiens de fonctionnement obligatoires alourdiront considérablement la charge de travail pour les chefs de corps déjà surchargés.

- Au § 3 de l'article 259novies du Code judiciaire, il est prévu que le délégué du chef de corps doit avoir suivi une formation sur la gestion des ressources humaines, l'évaluation et la discipline. Un passage similaire est prévu à l'article 259decies du Code judiciaire pour les évaluateurs qui doivent suivre une formation sur la gestion des ressources humaines, l'évaluation et la discipline au plus tard un an après leur désignation.

Cette formation imposée constitue une obligation qui s'ajoute aux nombreuses autres formations prévues par la loi et fera fuir les candidats évaluateurs.

- Le § 3, alinéa 1^{er}, de l'article 259*novies* du Code judiciaire (« Au cours de la période d'évaluation, un entretien de fonctionnement est organisé au moins une fois et également chaque fois que c'est nécessaire, à la demande du chef de corps, de son délégué ou du magistrat. Pour le magistrat qui prend ses fonctions, un premier entretien de fonctionnement a lieu au plus tard six mois après sa prise de fonction ») prévoit, selon l'exposé des motifs, que l'entretien de fonctionnement du magistrat qui prend ses fonctions a lieu au plus tard six mois après sa prise de fonction, compte tenu du fait que la période d'évaluation initiale ne dure qu'un an (puis tous les trois ans - cf. article 259*decies*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}).

Font cependant exception à cette règle les titulaires d'un mandat adjoint (pour le ministère public : les mandats de procureur de division, d'auditeur de division, de premier substitut du procureur du Roi, de premier substitut de l'auditeur du travail, de premier substitut du procureur du Roi exerçant la fonction de procureur du Roi adjoint de Bruxelles, de premier substitut de l'auditeur du travail exerçant la fonction d'auditeur du travail adjoint de Bruxelles, de premier avocat général et d'avocat général près la cour d'appel et près la Cour du travail, et de premier avocat général près la Cour de cassation) et d'un mandat spécifique (pour le ministère public : les mandats de magistrat de liaison en matière de jeunesse, de magistrat d'assistance, de magistrat fédéral, de substitut du procureur de la sécurité routière et de substitut du procureur du Roi spécialisé en application des peines), pour lesquels l'évaluation des titulaires a lieu à la fin de chaque période pour laquelle les mandats ont été octroyés.

Par exemple, pour le magistrat fédéral, la période d'évaluation est de cinq ans. En l'occurrence, organiser un entretien de planification avec un magistrat fédéral qui entame son mandat spécifique de cinq ans au début de sa prise de fonction (article 259*novies*, § 2, alinéa 1^{er}) puis un entretien de fonctionnement six mois plus tard n'a pas beaucoup de sens. La loi doit donc disposer clairement que cette obligation ne s'applique pas aux évaluations des mandats adjoints et des mandats spécifiques, mais (éventuellement) aux seules évaluations périodiques.

3) Adaptation de l'article 259*decies*, § 3, du Code judiciaire

L'introduction d'un trajet d'accompagnement après une mention « insuffisant » lors de l'évaluation reçoit un accueil positif.

4) Adaptation de l'article 259*undecies*, § 3, du Code judiciaire

Concernant les adaptations prévues pour l'évaluation des chefs de corps et la composition de ce collège d'évaluation, deux remarques peuvent être formulées.

- Un premier problème se pose concernant la composition du collège d'évaluation pour les chefs de corps au niveau de l'appel, car l'avant-projet prévoit que le procureur général près la Cour de cassation ou le premier président de la Cour de cassation fasse partie du collège d'évaluation pour un procureur général et le procureur fédéral ou un premier président.

Ce point est problématique compte tenu des missions spécifiques des chefs de corps de la Cour de cassation, qui diffèrent dans une large mesure des missions des chefs de corps qu'ils doivent évaluer.

Le procureur général près la Cour de cassation ne possède en effet aucune expérience ou expertise spécifique dans les domaines à évaluer, notamment la politique criminelle ou la gestion (qui ne se limite pas à l'entité, mais se situe aussi au niveau du ressort par rapport aux parquets de première instance et aux auditorats du travail, ainsi qu'au niveau national) ; il ne connaît pas non plus le fonctionnement des procureurs généraux et du procureur fédéral au sein du Collège des procureurs généraux ou du Collège du ministère public.

Le Collège souhaiterait qu'à sa place, un procureur du Roi ou un auditeur du travail soit ajouté à la chambre compétente du collège d'évaluation, comme c'est le cas aujourd'hui. Le nombre de membres resterait ainsi à six, comme pour les procureurs du Roi, les auditeurs du travail et le procureur de la sécurité routière.

Il convient par ailleurs de noter qu'en ce qui concerne l'évaluation du procureur général près la Cour de cassation, aucun procureur général ou procureur fédéral ne fait partie de la chambre compétente du collège d'évaluation (article 259*undecies*, § 3, alinéa 4), qui compte par contre le premier avocat général près la Cour de cassation. Il est tout aussi notable que le nombre total de membres de la chambre compétente du collège d'évaluation s'élève ici à cinq au lieu de six.

En ce qui concerne le président de la chambre compétente du collège d'évaluation (article 259*undecies*, § 3, alinéa 7), il est constaté qu'il s'agit du chef de corps du niveau supérieur, sauf en ce qui concerne le procureur général près la Cour de cassation, pour lequel il s'agit du magistrat ayant l'ancienneté la plus élevée justifiant de la connaissance de la langue de l'évalué. Il peut donc s'agir du premier avocat général près la Cour de cassation, ou même d'un magistrat du Conseil supérieur de la justice ou de la Cour des comptes (ce que le Collège rejette, car cela entraînerait une inégalité par rapport au Siège – cf. *infra*).

Il y a donc deux poids, deux mesures.

L'article 259*undecies*, § 3, alinéa 4 (« Le chef de corps issu d'une entité de niveau supérieur qui ne justifie pas, sur la base d'un diplôme en droit ou d'un examen visé à l'article 43*quinquies* de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, de la connaissance de la langue dans laquelle l'évalué a obtenu son diplôme en droit est remplacé par un magistrat du même rôle linguistique que l'évalué désigné conformément à l'article 319 du Code judiciaire »), concerne, selon l'exposé des motifs, les chefs de corps du niveau supérieur dans le ressort de Bruxelles.

S'ils ne justifient pas de la connaissance de la langue de l'évalué, ils sont remplacés pour cette évaluation par un magistrat de leur entité appartenant au même rôle linguistique que l'évalué. Le remplacement du chef de corps empêché est effectué sur la base de l'article 319 du Code judiciaire. Le Collège se demande quand cette situation peut se produire pour le ministère public, dans la mesure où le procureur général de Bruxelles et le procureur fédéral doivent être légalement bilingues (au moins fonctionnels) et seront donc

toujours en mesure de justifier de la connaissance de la langue de l'évalué. L'article paraît en ce sens inutile.

- Le projet de loi crée une inégalité de traitement entre les chefs de corps du ministère public et les chefs de corps du Siège, ce qui doit pourtant absolument être évité, comme déjà indiqué dans le courrier précité, envoyé à la ministre de la Justice le 27 octobre 2025.

Le projet actuel prévoit en effet que les deux membres externes du collège d'évaluation, à savoir le magistrat de la Cour des comptes et un expert en gestion des ressources humaines, ont voix délibérative à l'égard des chefs de corps du ministère public, mais seulement une voix consultative à l'égard des chefs de corps du Siège.

Cette inégalité de traitement ne se justifie pas et ne peut être résolue qu'en donnant une voix uniquement consultative à ces évaluateurs externes dans l'évaluation des chefs de corps du ministère public aussi.

5) Adaptation de l'article 259novies, § 10, du Code judiciaire

L'avis du directeur général de l'ancienne direction générale de l'organisation judiciaire du SPF Justice, qui a aujourd'hui été rebaptisée Team Support et ne joue plus aucun rôle dans les dossiers de nomination et de désignation des magistrats, est supprimé et remplacé par l'avis du directeur du service d'appui. L'exposé des motifs le justifie par le fait que le service d'appui apporte un soutien aux comités de direction dans la direction générale, l'organisation et la gestion de l'entité judiciaire et la préparation des rapports de fonctionnement et organise un audit interne des entités judiciaires.

Le soutien fourni par le service d'appui, tel que le décrit l'exposé des motifs, n'est pas encore développé à ce point. D'ailleurs, s'il était absolument indispensable de rendre un avis sur les qualités de gestionnaire du chef de corps, un avis du président du Collège du ministère public serait plus indiqué. Le directeur dépend en effet du président du Collège. Il n'est pas non plus recommandé que le directeur d'un organe administratif interne de soutien (le « service d'appui ») rende un avis sur un magistrat-chef de corps. Dans son avis, le directeur pourrait donc inclure la manière dont, selon lui, un procureur général a exercé la présidence du Collège du ministère public – l'organe de gestion par excellence du ministère public. Le fait que le directeur rende un avis pourrait en outre mettre le magistrat-chef de corps et le directeur dans une position d'inégalité lors de certaines discussions portant sur la gestion, sachant que le directeur devra encore rendre un avis dans le cadre de l'évaluation du magistrat-chef de corps. Il n'est pas non plus souhaitable de réunir et l'organisation d'un audit interne et la formulation d'un avis relatif à l'évaluation d'un magistrat-chef de corps entre les mains du directeur.

6) Adaptation de l'article 259undecies, § 3, du Code judiciaire

Cet article dispose que le procureur général près la cour d'appel de Bruxelles siège dans la chambre qui évalue le procureur de la sécurité routière. Il vaudrait mieux que ce soit le procureur général qui a la sécurité routière dans ses attributions, sans compter qu'il est aussi l'autorité disciplinaire du procureur de la sécurité routière (cf. nouvel article 411/4, 2°, c).

7) Adaptation de l'article 259undecies, § 3, du Code judiciaire

Le Collège prend note du fait que les magistrats de la Cour des comptes et les spécialistes en ressources humaines recevront un « jeton de présence » (article 259undecies, § 3, alinéa 18).

II. En ce qui concerne les articles proposés relatifs à la discipline

En ce qui concerne la partie discipline de l'avant-projet de loi, le Collège prend connaissance de l'intention de la ministre de continuer à professionnaliser, à uniformiser et à objectiver le droit disciplinaire des magistrats.

Le Collège estime tout d'abord qu'il est frappant de constater que l'exposé des motifs de l'avant-projet omet de préciser pourquoi la présente nouvelle réforme de la loi disciplinaire serait nécessaire. Il est renvoyé à « un réflexe corporatif » et à « une distance insuffisante » au sein de la magistrature, mais sans explications plus concrètes.

Une fois de plus, modifier profondément la législation en matière disciplinaire de telle façon, juste au moment où la loi actuelle de 2013 est bien connue, intégrée et appliquée depuis quelques années, pourrait produire l'effet inverse et même entraîner une application plus réduite de la procédure disciplinaire.

Le Collège estime que l'avant-projet de loi manque en grande partie l'objectif fixé par la ministre et qu'il n'est pas toujours efficace. En outre, il est susceptible d'engendrer des procédures plus longues et de créer de nouveaux problèmes.

Le Collège estime qu'il est possible de réaliser les objectifs de la ministre de manière plus simple et moins radicale dans le cadre et la législation existants.

Le Collège déplore également que l'opportunité n'ait pas été saisie d'inscrire la réforme du droit disciplinaire des magistrats dans une réforme plus générale du droit disciplinaire intégrant toutes les fonctions ou professions judiciaires comme p. ex. les avocats qui ont récemment déposé une proposition de réforme.

Ci-dessous le Collège fait part de ses observations et des problèmes les plus importants qu'il a constatés et formule à la fin certaines propositions à la fois simples et concrètes qui rejoignent les objectifs de l'avant-projet, tout en restant très proches de la législation actuelle en matière disciplinaire.

Le Collège souhaite également souligner qu'il est disposé à tout moment à réfléchir sur et à collaborer à un droit disciplinaire encore meilleur et plus efficace.

I. Les plus importantes observations concernant l'avant-projet de loi :

1. La scission du droit disciplinaire des magistrats et du personnel :

L'avant-projet prévoit la scission entre le droit disciplinaire du personnel judiciaire, qui est maintenu dans une large mesure, et le droit disciplinaire de la magistrature qui fait l'objet d'importantes modifications.

Cette scission n'est pas logique ni cohérente et contient les germes d'une possible politique à deux vitesses et d'inégalités au niveau du traitement.

La raison ou la motivation concrète pour cette différence de traitement n'est pas précisée dans l'exposé des motifs.

Il existe apparemment une forme de méfiance en ce que le magistrat-chef de corps n'appliquerait pas le droit disciplinaire à l'égard des magistrats de son corps, contrairement au personnel-chef de corps qui appliquerait bel et bien le droit disciplinaire à l'égard du personnel.

Cela est d'autant plus illogique, étant donné que le magistrat-chef de corps est au sein de son corps aussi l'autorité disciplinaire du personnel-chef de corps.

Ce manque de confiance à l'égard du magistrat-chef de corps en qualité d'autorité disciplinaire des magistrats de son corps, ne vaut donc pas apparemment à l'égard du même magistrat-chef de corps en qualité d'autorité disciplinaire du chef du personnel. Dans cette dernière hypothèse, on ne semble pas s'inquiéter que le magistrat-chef de corps laisserait la notification d'un possible fait disciplinaire contre le secrétaire en chef pour le MP, ou le greffier en chef pour le siège, sans suite.

Cette division mènera à une politique à deux vitesses avec d'une part un droit disciplinaire des magistrats composé d'une instruction disciplinaire externe et une liberté extrêmement limitée pour le chef de corps par rapport à sa décision définitive, et d'autre part, un droit disciplinaire du personnel avec une instruction disciplinaire interne, ainsi qu'une liberté totale pour le chef de corps par rapport à sa décision définitive.

Concrètement, cela implique que l'avant-projet prévoit d'un côté un organe externe, la commission d'enquête et d'avis discipline, qui, suite à une notification préalable, mène l'enquête disciplinaire à l'égard du magistrat et qui rend après à l'autorité disciplinaire-magistrat un avis, dont cette dernière ne peut pas s'écarter, sauf si elle intervient plus sévèrement. De l'autre, l'avant-projet maintient l'actuel droit disciplinaire à l'égard du personnel, selon lequel l'enquête disciplinaire est cependant menée par un magistrat du corps, désigné par l'autorité disciplinaire du personnel. Suite à cette enquête disciplinaire, l'autorité disciplinaire du personnel peut prendre sa décision définitive en toute liberté sans la possibilité d'opposition ou de recours, qui figure toutefois dans le droit disciplinaire des magistrats.

Cette politique à deux vitesses se manifeste davantage lorsqu'une possible infraction disciplinaire est commise tant par un magistrat que par un membre du personnel¹, comme ce fut déjà le cas par le passé, ayant pour effet éventuel que les enquêtes disciplinaires soient menées de façon parallèle ou opposée.

¹ P. ex. Une demande de consultation illicite d'une banque de données par un magistrat à un membre de personnel qui sait qu'il ne s'agit pas d'une demande dans un dossier.

La différence de traitement devient également claire pour le tribunal de l'évaluation et de la discipline, comme l'avant-projet prévoit que la fonction du Ministère public serait exercée dans le droit disciplinaire des magistrats par la commission d'enquête et d'avis discipline et dans le cas du droit disciplinaire du personnel par le Ministère public, comme il est prévu par la loi actuelle (voir plus bas 3.3).

Par conséquent, le Collège estime qu'il est nécessaire en toute hypothèse de ne pas scinder ce droit disciplinaire, mais de le garder en tant qu'une seule forme de procédure.

Il est clair que cette inégalité sera tôt ou tard portée devant la Cour constitutionnelle avec une grande probabilité de faire l'objet d'une annulation.

2. La mise en place d'une commission d'enquête et d'avis discipline :

2.1 Composition de la commission :

L'avant-projet de loi crée une commission d'enquête et d'avis discipline, composée de membres internes (magistrats) et de membres externes.

Le Collège constate tout d'abord qu'il est très difficile depuis des années de trouver suffisamment de membres pour les tribunaux disciplinaires et se pose dès lors la question de savoir comment des membres supplémentaires seront trouvés pour la commission d'enquête et d'avis.

Même si ces membres ne travaillent évidemment pas à temps plein pour la commission, le Collège souhaite recevoir de la ministre la garantie que suffisamment de postes pour magistrats seront déclarés vacants en surnombre au sein des corps existants.

2.1.1 La présence de membres externes :

Dans toutes les fonctions judiciaires - mais aussi dans d'autres catégories professionnelles disposant d'un droit disciplinaire - il y a une tendance de professionnaliser l'enquête disciplinaire, p. ex. en créant un auditorat qui mène l'enquête disciplinaire, comme dans le cas de la Chambre nationale des huissiers de justice ou des notaires. Chez les avocats il existe également des initiatives visant à réorganiser leur droit disciplinaire en ce sens.

À cet égard, le Collège doit toutefois constater que dans aucune de ces fonctions ou professions judiciaires il n'est question de personnes externes auxquelles serait attribuée une compétence d'instruction légale. La magistrature semble être la seule fonction qui présente le risque de corporatisme.

Le choix pour des externes dans la phase d'enquête semble être inspiré par les très récentes modifications du droit disciplinaire du monde universitaire², cependant sans y faire référence de façon explicite dans l'exposé des motifs de l'avant-projet. Ce nouveau droit

² P. ex. pour l'Université de Gand: Reglement tot regeling van de tuchtprocedure, het opleggen van tuchtsancties, de preventieve schorsing in het belang van de dienst, en het nemen van ordemaatregelen voor personeelsleden van de Universiteit Gent ("tuchtreglement voor personeel"), version du 12 janvier 2024.

disciplinaire dans le monde universitaire s'écarte pourtant de l'avant-projet sur des points fondamentaux et n'a pas du tout prouvé son efficacité jusqu'à présent³.

Même indépendamment du possible danger pour l'indépendance de la magistrature, cette situation unique d'externes est d'autant plus frappante vu que ce sont précisément les magistrats qui, à l'opposé du personnel universitaire, sont spécialisés par leur fonction à mener des enquêtes et à prendre des décisions à ce sujet. En fait, ces tâches constituent l'essentiel de leur office.

Le Collège n'a d'ailleurs pas connaissance de décisions prises par le tribunal disciplinaire révélant que des enquêtes disciplinaires par des magistrats ne seraient pas menées correctement ou qu'elles feraient l'objet d'un réflexe corporatif engendrant la nécessité d'impliquer des externes dans l'enquête disciplinaire.

Enfin, il n'est pas clair quelle expertise d'enquête ou d'avis pourraient apporter ces membres externes, vu qu'elle n'est pas requise dans l'avant-projet, contrairement aux membres internes du siège où cette expertise est bel et bien requise.

2.1.2 La répartition de membres internes :

L'avant-projet stipule que la commission serait composée d'une chambre néerlandophone et d'une chambre francophone avec trois catégories de membres, notamment des magistrats de parquet, des magistrats du siège et des externes. Pour chaque notification d'un possible fait disciplinaire, une commission de trois personnes serait constituée pour mener l'enquête disciplinaire et pour rendre ensuite un avis à l'autorité disciplinaire concernant la décision à prendre.

L'avant-projet dispose uniquement qu'il y aurait cinq magistrats de parquet, dont un magistrat appartenant à la Cour de cassation, par chambre. Il manque des explications supplémentaires concernant la fonction et le ressort des autres magistrats de parquet. Cela est cependant nécessaire pour éviter des situations qui sont susceptibles de compromettre l'indépendance et l'impartialité de l'enquêteur, comme cela serait p. ex. le cas lorsqu'un magistrat de parquet de première instance doit mener une enquête disciplinaire contre un magistrat de parquet de la cour d'appel, qui est son responsable hiérarchique.

En outre, l'avant-projet stipule qu'une fois la commission est constituée, elle ne peut plus être changée sans que l'enquête disciplinaire ne soit reprise depuis le début. L'avant-projet ne précise pas si cette commission est tenue de décider à tout moment avec l'ensemble des trois membres de tous les actes d'instruction et s'ils sont tenus de les accomplir ensemble en tant que collège.

Cela pourrait évidemment causer d'importants retards dans l'enquête, ce qui va à l'encontre des objectifs de l'avant-projet.

³ Il est question ici d'une chambre du conseil composée de deux membres externes dont un magistrat et qui rend au recteur dans sa prise de décision des avis dont le recteur peut s'écarter. Contrairement à l'avant-projet de loi, c'est le recteur qui mène l'enquête pré-disciplinaire.

Enfin, il n'est pas clair pour le Collège pourquoi le président de la chambre devrait toujours être un magistrat du siège et pourquoi, par conséquent, un magistrat de parquet ne pourrait pas l'être.

3. Le rôle et le fonctionnement de la commission :

3.1 Mener l'enquête disciplinaire

Selon l'avant-projet, la commission d'enquête et d'avis discipline peut mener une enquête sur un possible fait disciplinaire commis par un magistrat dont elle a reçu préalablement une notification.

Le Collège constate que l'avant-projet ne prévoit plus du tout la possibilité que l'autorité disciplinaire mène elle-même l'enquête disciplinaire ou la fait mener au sein de son corps.

L'avant-projet ne prévoit même pas cette possibilité pour l'autorité disciplinaire, lorsqu'il s'agit de faits dont l'autorité disciplinaire estime devoir infliger éventuellement une mesure d'ordre urgente. Dans ce cas aussi, c'est donc seulement la commission d'enquête et d'avis discipline qui peut mener l'enquête disciplinaire, mais pas avant d'être informée par l'autorité disciplinaire de la mesure d'ordre. Étant donné qu'avant la prise de mesure d'ordre, l'autorité disciplinaire n'a plus de base légale, d'après l'avant-projet, pour effectuer des actes d'investigation, du temps précieux pourrait se perdre.

L'avant-projet garde également le silence par rapport à l'interaction entre une enquête disciplinaire et une enquête pénale et à la possibilité pour la commission d'enquête et d'avis de demander au procureur général compétent la lecture d'un dossier pénal.

3.2 Rendre un avis :

À la suite de cette enquête disciplinaire, l'avant-projet dispose que la commission d'enquête et d'avis discipline rend, dans la même composition que celle de la phase d'enquête, un avis concernant la décision définitive à prendre à l'autorité disciplinaire.

L'autorité disciplinaire est tenue de suivre cet avis ou peut, d'après l'interprétation provenant de l'exposé des motifs, prendre une décision plus sévère que l'avis rendu par la commission d'enquête et d'avis⁴.

Cet avis, tenu à être suivi obligatoirement, représente une limitation disproportionnée de la compétence du chef de corps, qui perd ainsi au sein mais aussi en dehors de son corps une partie importante de son pouvoir et autorité. Il ouvre également la voie à de possibles conflits entre l'autorité disciplinaire et la commission d'enquête et d'avis, lorsque l'autorité disciplinaire marque son désaccord sur la proposition de la commission.

3.3 L'exercice de la fonction du Ministère public :

Pour le tribunal de l'évaluation et de la discipline la fonction du Ministère public est exercée par la commission d'enquête et d'avis (article 410§1 avant-projet). Selon l'exposé des

⁴ Dans le droit disciplinaire de l'Université de Gand le recteur peut bel et bien s'écarter de l'avis de la chambre du conseil moyennant une motivation (article 30§4 du règlement, mentionné à la note 2).

motifs il s'agit d'une fonction consultative. L'article 411/17 §4 de l'avant-projet indique que le tribunal de l'évaluation et de la discipline statue « *sur rapport de l'avis de la commission d'enquête et d'avis* ».

L'avant-projet génère, en d'autres termes, de la confusion et de l'ambiguïté par rapport à la concrétisation de la présence de la commission à l'audience du tribunal de l'évaluation et de la discipline.

Une commission qui ne fait pas partie du Ministère public et qui ne présente pas les mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité que le Ministère public, ne peut pas exercer la fonction du Ministère public. En effet, la commission ne sait pas rendre un avis objectif concernant l'enquête disciplinaire au tribunal de l'évaluation et de la discipline, étant donné qu'elle a préalablement mené elle-même l'enquête disciplinaire. Lorsque le Ministère public n'agit pas en qualité de partie principale, comme c'est le cas en l'espèce⁵, il peut être récusé sur la base de suspicion légitime, p. ex. lorsqu'il n'est pas impartial ou indépendant.

En outre, la commission d'enquête et d'avis discipline a déjà rendu un avis à l'autorité disciplinaire suite à la phase d'enquête, de sorte qu'une nouvelle phase pour rendre un avis à ce sujet n'apporte pas de plus-value.

3.4 Le statut de la commission et de ses membres :

Parmi les incompatibilités figurant dans l'article 411/9 §3 de l'avant-projet, la combinaison de l'appartenance à la commission d'enquête et d'avis discipline et la qualité d'évaluateur ou d'évaluateur suppléant au sein du corps n'est pas mentionnée à tort. Ceci est également valable en ce qui concerne la combinaison de l'appartenance à la commission d'enquête et d'avis discipline en tant qu'externe et la profession d'avocat.

L'avant-projet ne précise non plus la possibilité de récuser les membres de la commission d'enquête et d'avis.

Ce qui fait non plus l'objet d'une élaboration dans l'avant-projet concerne la question si le tribunal de l'évaluation et de la discipline - qui dans l'avant-projet ne peut plus désigner un magistrat instructeur - peut demander à la commission d'enquête et d'avis de mener une enquête plus approfondie, et, si c'est possible, comment cela se déroulera concrètement⁶.

Il serait plus logique que ce soit l'autorité disciplinaire qui puisse demander à la commission d'enquête et d'avis discipline de procéder à une enquête plus approfondie avant de saisir le tribunal au cas où elle est obligée de saisir, sur la base de l'avis rendu par la commission d'enquête et d'avis discipline, le tribunal disciplinaire ou lorsqu'elle choisit de saisir le tribunal de l'évaluation et de la discipline suite à un avis « plus léger ».

⁵ Selon l'avant-projet de loi c'est encore toujours l'autorité disciplinaire qui saisit le tribunal de l'évaluation et de la discipline du dossier.

⁶ Dans le droit disciplinaire des avocats, il n'est pas prévu ni coutume dans la phase précédant le conseil disciplinaire que le conseil disciplinaire demande au bâtonnier ou à l'enquêteur disciplinaire de procéder à une enquête plus approfondie.

En parallèle, le magistrat qui fait l'objet de la procédure disciplinaire devrait avoir la possibilité de demander une enquête plus approfondie à la commission d'enquête et d'avis discipline.

Enfin, il est nécessaire de prévoir un article distinct sur les sanctions en matière de la violation du secret professionnel ou du secret de l'enquête disciplinaire, compte tenu notamment de l'éventuelle présence de membres externes.

4. La création d'un système du nombre de notifications :

L'avant-projet de loi prévoit un système de notifications permettant à de différentes catégories de personnes de signaler une possible infraction commise par un magistrat de l'article 404 C. jud. auprès de la commission d'enquête et d'avis discipline.

Outre l'autorité disciplinaire, le Ministère public, le Conseil supérieur de la Justice et le ministre de la Justice, chaque magistrat ou membre du personnel appartient également aux catégories de personnes qui peuvent transmettre cette notification.

Un tel système de dénonciation sans aucun filtre interne préalable obligatoire, ouvre au moindre conflit interpersonnel la porte à chaque membre du personnel de dénoncer un magistrat au lieu de trouver d'abord une solution au sein du corps. En d'autres termes, ce système comporte un risque très grave pour l'environnement, la confiance et le fonctionnement d'un corps d'une part et pour les bonnes relations entre la magistrature et le personnel d'autre part.

Le système semble saper l'actuelle hiérarchie au sein du Ministère public et en ce qui concerne les possibles faits disciplinaires qui puissent émaner d'une enquête pénale, le système va à l'encontre des directives existantes du Ministère public définissant qui est responsable pour la dénonciation de possibles faits disciplinaires liés à un dossier pénal.⁷

En ce qui concerne la possibilité de notification de la ministre de la Justice, le Collège souhaite relever que la ministre exerce déjà le contrôle sur le Ministère public e.a. par voie des articles 399 et 400 C. jud..

En outre, la ministre de la Justice dispose d'ores et déjà d'une compétence disciplinaire explicite de donner injonction de prendre une mesure d'ordre (voir l'article 406§1, alinéa 2 C. jud.).

La constatation que cette possibilité disciplinaire n'a pas été utilisée ou presque dans le passé ne peut pas servir de prétexte pour un système dans lequel la ministre de la Justice ne devrait pas respecter la hiérarchie au sein du Ministère public et où la ministre pourrait se limiter à signaler des faits à une commission externe.

⁷ COL 08/2014 La circulaire du Collège des procureurs généraux portant sur la communication d'informations, poursuites et condamnations à charge de fonctionnaires et personnes exerçant des missions d'intérêt public ou dont les fonctions impliquent une relation d'autorité habituelle avec des mineurs ou des personnes vulnérables.

5. L'extension du tribunal disciplinaire à un tribunal de l'évaluation et de la discipline :

Il est dangereux de faire une distinction, comme il est prévu dans l'avant-projet, entre des mesures dans le cadre de l'évaluation et des sanctions disciplinaires, étant donné que ces mesures peuvent également être considérées comme une forme de sanction, créant ainsi de nouvelles inégalités entre p. ex. des magistrats qui sont démis d'office pour inaptitude avec une allocation et des magistrats qui sont démis d'office pour des faits disciplinaires sans allocation.

Le Collège estime par conséquent qu'il est pas n'est pas une bonne idée d'étendre les tribunaux disciplinaires à des tribunaux de l'évaluation de la discipline avec une compétence supplémentaire, permettant au même tribunal d'imposer à la fois des sanctions disciplinaires et d'autres mesures.

II. Propositions visant à améliorer la procédure disciplinaire :

Le Collège souhaite formuler ci-après un nombre de propositions susceptibles de répondre aux objectifs de l'avant-projet et d'être réalisées autant que possible dans le cadre existant.

Proposition 1 : l'enquête pré-disciplinaire reste une compétence de l'autorité disciplinaire, lorsqu'il s'agit d'un dossier disciplinaire sans mesure d'ordre ou sans dossier pénal parallèle

Le Collège juge opportun que l'autorité disciplinaire continue à mener l'enquête pré-disciplinaire, mais seulement lorsque les faits sont des faits disciplinaires légers, c'est-à-dire des faits pour lesquels l'autorité disciplinaire a estimé qu'il ne fallait pas prendre une mesure d'ordre (1^{re} hypothèse) ou pour lesquels un dossier pénal a également été créé en parallèle.

Lorsque les faits sont des faits disciplinaires plus graves, c'est-à-dire, des faits pour lesquels l'autorité disciplinaire a estimé qu'il fallait prendre une mesure d'ordre ou dont l'autorité disciplinaire a ou a pris connaissance qu'un dossier pénal a été créé en parallèle, l'autorité disciplinaire doit signaler et transmettre un dossier disciplinaire au président du tribunal disciplinaire qui désigne à cet effet un magistrat du tribunal, le magistrat instructeur, pour poursuivre de manière exclusive, donc sans compétence ultérieure pour l'autorité disciplinaire, l'enquête disciplinaire⁸.

Cette proposition agit déjà en grande partie, en ce qui concerne la 1^{re} hypothèse, en conformité avec l'actuel article 413§6, alinéa 1er C. jud., mais cet article n'a pas toujours

⁸ Afin d'abandonner le système actuel où le tribunal disciplinaire statue même après une procédure contradictoire, donc en présence de la personne concernée, sur la nécessité de désigner un magistrat instructeur, un système avec des magistrats instructeurs en fonction à l'instar des juges d'instruction dans le droit de la procédure pénale peut être mis en place. En outre, une des constatations de la jurisprudence disciplinaire est d'une part qu'il n'est pas toujours clair qui mènera l'enquête disciplinaire (autorité disciplinaire ou tribunal disciplinaire) une fois que l'affaire est signalée auprès du tribunal disciplinaire et d'autre part qu'un magistrat disciplinaire n'est pas désigné ou n'est désigné que tardivement par le tribunal disciplinaire dans certains dossiers.

été appliqué de cette façon et devrait donc non seulement être appliqué avec la deuxième hypothèse, mais également faire l'objet d'une clarification.

Proposition 2 : la possibilité de déléguer un magistrat pour mener l'enquête disciplinaire est ancrée dans la loi

Afin d'éviter, au sein des corps plus petits pour des faits disciplinaires plus légers, de possibles problèmes concernant le manque de distance entre le magistrat instructeur et le magistrat ou le membre du personnel qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire, le Ministère public a déjà trouvé par le passé une solution via le système de délégations.

Ainsi, un magistrat en dehors du corps avait été désigné pour mener l'enquête pré-disciplinaire, de sorte que le fonctionnement régulier de l'entité et les relations au sein de l'identité restaient garantis.

Le Collège est partisan de prévoir dans la loi disciplinaire que ces délégations puissent être accordées en dehors des frontières du ressort. Un pool de magistrats, qui ont suivi préalablement une formation, pourrait éventuellement être mis en place à cet effet.

Cette initiative permet à l'avenir de garantir davantage la distance entre le magistrat instructeur et le magistrat qui fait l'objet de la procédure disciplinaire.

Proposition 3 : le rôle du Conseil supérieur de la Justice est renforcé en tant que receveur de notifications de civils et de membres de la magistrature ou du personnel judiciaire

Au lieu de créer un nouvel organe (l'organe d'enquête et d'avis discipline) qui peut recevoir des notifications à caractère disciplinaire, le Collège préfère maintenir et renforcer la compétence déjà existante à l'heure actuelle de la commission d'avis et d'enquête du Conseil supérieur de la Justice. Cette commission est également composée de magistrats et de non-magistrats.

Il ressort clairement de l'article 259bis -15 C. jud., que tout le monde peut déposer une plainte auprès du Conseil supérieur de la Justice concernant le fonctionnement de l'ordre judiciaire. Cet article s'applique non seulement aux citoyens, mais aussi aux magistrats ou membres du personnel.

L'article 414 C. jud. dispose ensuite que l'autorité disciplinaire reçoit les plaintes à caractère disciplinaire de la commission d'avis et d'enquête du Conseil supérieur de la Justice.

Ainsi, le Conseil supérieur a d'ores et déjà la compétence de signaler auprès de l'autorité disciplinaire des faits disciplinaires qui ont été portés à sa connaissance et qui sont non manifestement infondés. Selon ce même article, l'autorité disciplinaire est tenue d'informer de façon motivée le Conseil supérieur de la Justice de la suite réservée à la plainte.

Enfin, lorsque le Conseil supérieur de la Justice n'a pas été informé par l'autorité disciplinaire dans un délai de trois mois à dater du dépôt de la plainte des suites réservées à la plainte, le Conseil supérieur de la Justice a le pouvoir de demander au Ministère public près la juridiction dont est issue la personne concernée de saisir le tribunal disciplinaire.

Le Collège est partisan de prévoir dans la loi disciplinaire que le Conseil supérieur de la Justice, à défaut d'une réponse de l'autorité disciplinaire, puisse saisir directement, et donc

pas par le biais du Ministère public, le président du tribunal disciplinaire, mais pas avant d'en avoir informé le Ministère public près le tribunal disciplinaire.

Dans ce cas, le président pourrait agir conformément à l'article 419 C. jud., qui devra faire l'objet d'une légère adaptation, et désigner un magistrat instructeur lorsqu'il constate que l'enquête n'a pas encore été ouverte par l'autorité disciplinaire, qu'elle est toujours en cours ou incomplète, ou il pourrait refuser de donner suite à une plainte ou, suite à l'enquête, éventuellement convoquer la personne concernée devant le tribunal disciplinaire.

Proposition 4 : l'extension du cadre du tribunal disciplinaire en renforcement de devoir d'enquête du tribunal disciplinaire

Au lieu de désigner des magistrats supplémentaires pour la création d'un nouvel organe d'enquête et d'avis discipline, le Collège préconise l'extension du cadre des magistrats du tribunal disciplinaire et l'augmentation et le paiement de l'indemnité de ces magistrats.

Le Collège demande ensuite d'imposer au tribunal disciplinaire de désigner dans chaque dossier comprenant des faits disciplinaires graves un magistrat instructeur pour mener l'enquête disciplinaire en toute indépendance et impartialité et, si besoin, pour assurer le suivi du dossier pénal (voir proposition 1).

Comme ce magistrat instructeur donne toujours des feedbacks au tribunal disciplinaire - voir l'article 417, in fine C. jud. - la présence du bâtonnier dans le tribunal disciplinaire constitue également une forme de contrôle externe, comme le souhaite la ministre de la Justice.

Proposition 5 : le maintien du Ministère public aux audiences des tribunaux disciplinaires

Au lieu de faire exercer la fonction du Ministère public par la commission d'enquête et d'avis discipline, le Collège estime que la commission ne peut seulement faire rapport de l'enquête menée et de l'avis rendu, comparable à la situation du bâtonnier ou de l'enquêteur disciplinaire à l'audience des conseils disciplinaires pour avocats⁹

En toute hypothèse, l'autorité disciplinaire qui saisit le tribunal disciplinaire de l'affaire a toujours la possibilité d'expliquer sa réquisition à l'audience.

Pour l'exercice de la fonction du Ministère public à l'audience, le Collège plaide pour le maintien de la situation actuelle avec la présence du procureur du Roi ou du procureur général du lieu où est situé le tribunal disciplinaire ou le tribunal disciplinaire d'appel.

Le Ministère public occupe toujours une place importante en matière de discipline judiciaire. Le contrôle du Ministère public en matière disciplinaire constitue également une application du contrôle général du Ministère public et en particulier du procureur général relatif à la régularité et le bon fonctionnement du service des cours et tribunaux comme mentionné e.a. dans l'art. 140 et 399 du C. jud.

Proposition 6 : l'extension des sanctions disciplinaires avec la sanction du transfert

⁹ Voir l'article 459., in fine C. jud.

Le Collège estime que c'est une bonne idée que l'avant-projet prévoit que la mesure d'ordre n'inclue pas uniquement la suspension du magistrat ou du membre du personnel, mais aussi la possibilité de déplacer ou transférer un magistrat ou un membre du personnel dans une autre section ou entité.

Il conviendrait d'imposer ce déplacement ou transfert au-delà des frontières des ressorts et de les ancrer dans la loi en tant que sanction disciplinaire supplémentaire, à condition que l'article 152 de la Constitution soit adapté.

Proposition 7 : l'extension de l'article charnière 404 C. jud. avec double évaluation « insuffisant »

Lorsqu'un magistrat se retrouve dans la situation extrêmement exceptionnelle de deux évaluations « insuffisant » avec un trajet d'accompagnement entre ces deux moments, le Collège estime que les faits sous-jacents ne constituent plus un problème de simple évaluation, mais qu'ils sont clairement liés à une négligence des tâches de la fonction ou à une conduite qui porte atteinte à la dignité de la fonction et sont ainsi de caractère disciplinaire ou obtiennent un caractère disciplinaire conformément à l'article 404 C. jud..

Le Collège propose de clarifier ce point en rajoutant à l'article 404 C. jud. la phrase qui avait déjà été proposée dans l'avant-projet d'un ministre de la Justice précédent pour lequel l'avis du Collège avait été sollicité par lettre en date du 7 juillet 2023 et pour lequel l'avis avait été rendu par lettre en date du 4 octobre 2023.

La phrase était libellée comme suit :

Ceux qui manquent aux devoirs de leur charge, ou qui par leur conduite portent atteinte à la dignité de son caractère, peuvent faire l'objet des sanctions disciplinaires déterminées au présent chapitre.

*Les sanctions disciplinaires prévues par le présent chapitre peuvent également être infligées à ceux qui négligent les tâches de leur charge, **ou, en ce qui concerne les magistrats, qui ont reçu consécutivement deux fois la mention « insuffisant » visée à l'article 259decies, § 4.***

En ce qui concerne les membres de l'ordre judiciaire visés à l'article 305, les devoirs de leur charge, la dignité de son caractère, et les tâches de leur charge sont interprétés, notamment, à la lumière des principes généraux relatifs à la déontologie.

Proposition 8 : assimilation du droit d'injonction du premier président près la cour d'appel et du procureur général près la cour d'appel

Enfin, le Collège souhaite reprendre intégralement la proposition de son avis rendu le 4 octobre 2023 en réponse à la demande d'avis précitée d'un ministre de la Justice précédent, étant donné que cela n'a pas encore été adapté dans la loi :

L'article 412§2 C. jud. crée une inégalité entre la position du procureur général près la cour d'appel et celle du premier président près la cour d'appel. Ce dernier peut directement donner injonction au chef de corps d'un magistrat du ministère public, même lorsque celle-ci ne concerne pas le procureur général près la même cour d'appel, par exemple à l'égard du procureur du Roi. Le procureur général près la cour d'appel n'a cependant pas la possibilité d'intenter une procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat du siège qui

ne fait pas partie de la cour d'appel, p. ex. lorsque cela concerne un magistrat d'un tribunal de première instance. Pour cela, le procureur général près la cour d'appel doit d'abord donner injonction au chef de corps du ministère public dont le magistrat du siège est issu, à savoir le procureur du Roi. Cela n'est pas logique et l'application de cette disposition a, par le passé, donné lieu à des difficultés de communication et de respect des délais¹⁰. C'est pour cette raison que l'article 413, §4 C. jud. doit aussi être modifié en ce sens.

Il est en outre parfois préférable, s'il y a lieu évidemment, que la réquisition du ministère public d'intenter une action disciplinaire contre un juge de première instance ou un juge d'instruction n'émane pas du procureur du Roi qui est en effet tenu de travailler quotidiennement avec ce juge, mais qu'elle émane du procureur général qui peut d'ailleurs prendre de la distance dans son appréciation. Si cette logique a, à l'époque, été inscrite dans la loi en ce qui concerne l'injonction du premier président près la cour d'appel à l'égard d'un magistrat du ministère public, elle a été perdue de vue en ce qui concerne la réquisition du ministère public à l'égard d'un magistrat du siège.

- **L'article 412§2 C. jud. :**

*§ 2. Une procédure disciplinaire peut toujours être intentée sur réquisition du ministère public près la juridiction dont est issue la personne concernée **ou du ministère public près la cour d'appel de cette juridiction**, ou, lorsque la personne concernée est un membre ou un membre du personnel d'une justice de paix, par le ministère public près le tribunal de première instance de l'arrondissement sur le territoire duquel est située cette justice de paix.*

Le premier président de la cour d'appel et le premier président de la cour du travail peuvent donner injonction au ministère public visé à l'alinéa 1er de saisir le tribunal disciplinaire d'un dossier concernant un magistrat du ministère public.

- **L'article 413§4 C. jud. :**

*Si l'autorité visée à l'article 412, § 1er, estime ne pas devoir infliger de peine, ou si, dans un délai de trois mois à dater de la notification de l'ouverture d'une enquête aucune suite n'y est donnée par l'autorité visée à l'article 412, § 1er, le ministère public près le tribunal disciplinaire ou le ministère public près le tribunal disciplinaire d'appel la juridiction dont est issue la personne concernée **ou le ministère public près la cour d'appel de cette juridiction**, ou lorsque la personne concernée est un membre ou un membre du personnel d'une justice de paix, le ministère public près le tribunal de première instance de l'arrondissement sur le territoire duquel est située cette justice de paix, peut, sur réquisition, saisir directement le tribunal disciplinaire dans les trente jours suivant respectivement la notification de la décision ou l'écoulement du délai de trois mois.*

Si, dans un délai de trois mois à dater de la notification de l'ouverture d'une enquête, l'autorité visée à l'article 412, § 1er, ou le ministère public n'y donne aucune suite, le premier président de la Cour de Cassation ou le procureur général près cette Cour, selon le cas, peut, dans les mêmes délais, donner injonction au ministère public visé à l'alinéa 1er de

¹⁰ Voir Tribunal disciplinaire francophone, 8 février 2019, 19/06.

saisir le tribunal disciplinaire d'un dossier concernant un membre ou un membre du personnel de l'ordre judiciaire.

Proposition 9 : l'extension de la position du Ministère public

Le Ministère public qui n'a pas transmis lui-même une notification auprès de la commission d'enquête et d'avis discipline, n'est par la suite pas informé, selon l'avant-projet de loi, de la possible décision de l'autorité disciplinaire d'imposer une sanction disciplinaire légère. Par conséquent, le Ministère public ne peut pas interjeter appel de cette décision.

Le Ministère public près la juridiction dont est issu le magistrat concerné devrait toujours être informé de toute décision et avoir la possibilité de recours contre cette décision (article 411/13 C. jud.).

Le Ministère public près la cour d'appel de la juridiction dont est issu le magistrat concerné, devrait également avoir la possibilité de toujours émettre une notification concernant tous les magistrats du siège - donc pas uniquement les magistrats de la cour d'appel, mais aussi ceux de première instance – et d'ensuite avoir la possibilité d'introduire un recours (voir proposition 8).

En ce qui concerne l'avant-projet de loi, ce principe requerrait l'adaptation des articles suivants :

- l'article 411/8 §9 avant-projet relatif à l'appel contre l'absence d'une mesure d'ordre
- l'article 411/10, 2° avant-projet relatif à la transmission d'une notification
- l'article 411/18 6° avant-projet relatif à l'appel contre la peine ou l'absence d'une peine imposée par le tribunal de l'évaluation et de la discipline

Proposition 10 : l'introduction d'une sanction contre des plaintes manifestement non fondées

Le Collège souhaite que, simultanément à la réforme prévue de la procédure de récusation, une sanction soit également fixée à l'égard des plaignants professionnels qui utilisent le système abusivement en déposant sans cesse des plaintes manifestement non fondées auprès de l'autorité disciplinaire.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Le procureur général,



Frédéric Van Leeuw
Président du Collège