

Note critique du projet « gestion autonome »

« Nous investirons dans la justice et donnerons toujours plus de possibilités à la magistrature de prendre ses propres décisions dans le cadre de l'exécution de la loi sur la gestion autonome. Pour ce faire, nous *coopérerons* avec la magistrature et *garantirons en permanence l'indépendance de la justice*. L'objectif est à cet égard d'avoir une justice plus efficace et plus simple pour le citoyen, avec des garanties d'accessibilité, de qualité et de délais de traitement raisonnables. »¹

Trois points doivent être abordés : d'abord la critique de la situation existante telle que déduite de la loi du 18 février 2014 ; ensuite la critique du projet proposé par le ministre ; enfin la proposition d'une révision de la loi, basée sur le *Plan pour une gestion autonome des cours et tribunaux et du ministère public* conçu par le précédent Collège des cours et tribunaux et qui a été rendu public le 26 juillet 2017.

A) Critique de la loi du 18 février 2014 et de son application concrète

La loi a créé deux « Collèges », l'un pour le siège² ; l'autre pour le parquet³. Ils sont censés être les seuls interlocuteurs du ministre de la Justice relativement à l'allocation des budgets consentis au pouvoir judiciaire⁴ sur la base de contrats de gestion conclus pour trois ans. « Contrats » qui, en réalité, n'en sont pas, étant conçus sur le modèle des contrats négociés avec les parastataux ou services publics placés sous **la tutelle** de l'Exécutif, conformément à la loi du 21 mars 1991 sur les entreprises publiques autonomes. Ceci représente d'emblée une hérésie institutionnelle, la justice relevant d'un pouvoir constitué, par définition étranger à toute forme de « tutelle ».

Les collèges sont censés exercer une fonction d'interface avec les « entités » – parquets et tribunaux – entre lesquelles ils vont « répartir » les budgets obtenus, en fonction des plans de gestion qu'elles dressent pour trois ans et qui font état de leurs besoins et des résultats qu'elles feront valoir, évalués selon les indicateurs définis par le contrat de gestion et non précisément par la loi du 18 février 2014 qu'il est permis de qualifier de « loi-cadre », ce qui en soi est contraire au principe constitutionnel de légalité⁵.

¹ Accord de gouvernement 2020, p 69.

² https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf

³ Le Collège des Cours et Tribunaux, ci-après le Collège des C & T ou Collège du siège.

⁴ Le Collège du Ministère public.

⁵ A l'exception de la Cour de cassation, désormais (dis)qualifiée par le projet analysé « Entité cassation » laquelle traite directement avec le ministre.

⁶ Déduit de la combinaison des articles 13, 146, 152 1^{er}alinéa, 154, 155 et 157 de la Constitution dont il est admis qu'ils imposent que l'organisation des cours et tribunaux soit réglée par la loi.

Chaque « entité » est dirigée par un chef de corps, assisté d'un comité de direction « dans la direction générale, l'organisation et la gestion de l'entité judiciaire qu'il préside » (article 185/2 du Code judiciaire).

Le contexte est celui d'une **enveloppe fermée** – dont on sait de longue date le caractère chroniquement insuffisant - qui place donc les « entités » en **concurrence**, concurrence renforcée par la mesure de la charge de travail telle que mise en œuvre depuis 2020. La **pression** – **objective** – qui s'en déduit, exercée sur les chefs de corps et les comités de direction est constante. Le justiciable ne trouve évidemment pas son compte dans cette concurrence. Les questions de la qualité juridique ou de l'humanité des jugements prononcés ou encore de l'accueil des justiciables sont totalement évacuées.

Les collègues présentent un **grave déficit de représentativité** de la magistrature car ses membres sont élus pour cinq ans par les seuls chefs de corps et non par l'ensemble de ses membres, contrairement au Conseil Consultatif de la magistrature (CCM), organe le plus représentatif de « la base » puisque composé exclusivement de magistrats élus par tous les magistrats – mais qui n'est doté que d'une compétence d'avis en matière de statut social. Contrairement aussi au Conseil supérieur de la justice (CSJ) dont la composition de sa partie « magistrats » est également plus représentative de l'ensemble des membres du pouvoir judiciaire.

Si le pouvoir judiciaire belge ne connaît pas de représentation adéquate⁶ et qu'il est facile d'admettre le déficit démocratique symbolique et, plus prosaïquement, l'inefficacité mais aussi la gabegie ou déperdition des moyens qui s'en déduisent, il convient de noter que la **déconnexion** de la « base » de la magistrature et des réalités du terrain manifestée par les deux collèges est totale.

Ce déficit de représentativité est **aggravé actuellement** par l'absence de représentation effective des tribunaux de première instance francophones et des juridictions bruxelloises au Collège du siège.

Elle est encore aggravée par la manière dont ses membres se comportent en consentant les pleins pouvoirs à sa présidente, d'ailleurs récemment nommée sans limite dans le temps, et qui fait montre à la fois d'une connivence manifeste avec le ministre et d'une idéologie néolibérale abstraite des prescrits constitutionnels et légaux en termes d'indépendance de la Justice et de qualité du service rendu. La **pression** – **ici subjective** – exercée sur les chefs de corps et les « entités » est manifeste et elle aussi, constante, tant il est recommandé d'éviter tout dissensus avec le Collège et sa présidente dans la perspective d'en obtenir des budgets ou des vacances de postes.

La loi ne garantit donc aucun contre-pouvoir ou garde-fou à l'encontre des dérives aujourd'hui constatées. **Et il est important de noter que l'ensemble de la magistrature, base, chefs de corps**

⁶ Sur cette question, voyez J. de Codt, « Y a-t-il un pilote dans l'avion ? Réflexions sur la place et l'avenir de la Conférence permanente des chefs de corps dans la nouvelle organisation judiciaire », in les actes du colloque organisé par l'ASM le 10 février 2016, *Le Conseil supérieur de la justice : stop ou encore ?*, Anthémis 2016, p. 65 et ss.

et institutions (CCM et CSJ), désapprouvent avec force la politique et l'attitude du Collège des C&T qui semble avoir en outre phagocyté celui du Ministère public.

Quelles sont les compétences des collègues ? Selon les articles 181 et 184 §1, 2° du Code judiciaire, ils doivent assurer le « soutien à la gestion » et « le bon fonctionnement général » des entités en prenant des mesures qui « garantissent une administration de la justice, accessible, indépendante, diligente et de qualité, en organisant entre autres, la communication, la gestion des connaissances, une politique de qualité, les processus de travail, la mise en œuvre de l'informatisation, la gestion stratégique des ressources humaines, les statistiques, la mesure et la répartition de la charge de travail ». Le Collège du ministère public apporte également un soutien à la gestion « en exécution de la politique criminelle déterminée par le Collège des procureurs généraux » et vise à la recherche de la « qualité intégrale ».

Ils devraient agir par le biais de **recommandations et directives contraignantes** adressées aux comités de direction des cours d'appel, tribunaux et parquets (lesquels seront placés nécessairement sous leur autorité, compte tenu du caractère contraignant des directives considérées). Ils ont le pouvoir d'annuler une décision du comité de gestion si celle-ci est jugée contraire à une instruction obligatoire ou à un plan de gestion. La loi confère donc à ces directives une certaine portée réglementaire et aux Collèges **une autorité quasi-hiérarchique** sur les entités qu'ils gèrent.

Ceci est totalement inédit car auparavant les tribunaux étaient librement organisés et gérés par leur chef de corps **en fonction du seul cadre légal, et singulièrement du Code judiciaire, et des spécificités du terrain**. Nous prenons à dessein l'exemple de l'appréciation de désigner un juge d'instruction ou un juge de la jeunesse car elle est l'objet d'une modification extrêmement critiquable portée par le projet de loi analysé ci-dessous.

Les outils de contrôle dont dispose le ministre de la Justice et qui démontrent que le pouvoir judiciaire est effectivement placé sous tutelle sont les suivants : pouvoir de convocation des Collèges et invitation à édicter des directives contraignantes à l'égard des entités judiciaires ; définition du mode de négociation et de conclusion des contrats de gestion ; absence d'institution tierce pour arbitrer les conflits éventuels entre le ministre et les Collèges ; contrôle de leurs décisions par des délégués, *commissaires du gouvernement* (c'est le terme employé dans l'Exposé des motifs) ; et pouvoir d'annulation de leurs décisions considérées unilatéralement, sans obligation de motivation et sans recours possible comme contraires au contrat de gestion ou même à la loi⁷. Outre le pouvoir d'arbitrer les conflits entre juridictions, conflits inévitables compte tenu de leur mise en concurrence. Une telle inégalité dans le rapport de force donne au pouvoir exécutif la possibilité d'exercer sur le pouvoir judiciaire

⁷ Le constat est aggravé par le fait que contrairement à la généralité des contrats de gestion, qui en cas de litige peuvent être soumis au contrôle des juridictions de l'ordre judiciaire, la loi du 18 février 2014 ne prévoit la possibilité d'aucun recours au profit du pouvoir judiciaire et précise au contraire que le contrat de gestion ne constitue pas un acte ou un règlement au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (article 185/5 du Code judiciaire). Aucune instance tierce ne pourra être saisie en cas d'excès de pouvoir du ministre de la justice et simplement en cas de litige entre les parties « contractantes ». Le ministre peut annuler une décision de gestion qui serait prise par un Collège, ou le Comité de direction de la Cour de cassation, *en violation de la loi ou du contrat de gestion conclu avec l'Exécutif*. Le ministre peut annuler la décision contestée, sans qu'aucun recours soit prévu contre cette annulation. Les collègues n'ont, eux en revanche, aucun recours contre la violation éventuelle de la loi ou du contrat de gestion par le ministre .

d'importantes pressions budgétaires et matérielles, et confère par ricochet et compte tenu notamment de la possibilité qu'ils ont d'annuler des décisions des comités de direction des « entités », la possibilité des mêmes pressions des collègues sur celles-ci.

Ce système qui place la Justice belge sous le contrôle unilatéral et discrétionnaire du pouvoir exécutif - **et tout aussi discrétionnaire d'un Collège des C&T non représentatif dans sa composition ni dans son action** - grâce à l'articulation des différents outils techniques qui sont mis en place et la pression future d'une mesure de l'évaluation de la charge de travail définie en dehors du Parlement, est contraire à l'objectif prétendu de voir assurer l'autonomie de gestion des structures judiciaires afin de leur accorder un « pouvoir de décision plus autonome »⁸, mais surtout il est contraire à toutes les recommandations qui se déduisent de la *Soft Law* en cette matière particulière du financement de la justice et de sa conformité au respect de l'État de droit⁹.

B) Critique du projet de loi

Ce projet ne peut pas aboutir car il aggrave considérablement les constats posés ci-dessus, eux-mêmes déjà aggravés par la loi du 26 décembre 2022 qui autorise la « flexibilité des cadres » et emporte la possibilité que certaines juridictions soient privées d'une partie de leurs effectifs (à hauteur de maximum 20%, ce qui n'est pas rien) au profit d'autres.

Il doit être purement et simplement écarté.

Le texte analysé prend certes la précaution de préciser d'une part à l'article 181 du Code judiciaire qu' « une directive ne peut jamais porter atteinte à l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles », d'autre part à l'article 185/8 que le ministre « s'engage par le biais des contrats de gestion, à transférer les moyens financiers à chaque Collège au moyen des crédits destinés à cet effet »¹⁰.

Il emporte toutefois une extension des pouvoirs d'ingérence des Collèges et corrélativement une perte d'indépendance des chefs de corps et comités de direction, **sans aucune garantie de financement adéquat.**

⁸« Exposé des motifs », *Doc. parl.*, Chambre, « Exposé des motifs », n° 53 3068/001, p. 4.

⁹ Voyez notamment *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire. Partie I : L'indépendance des juges*. Adopté par la Commission de Venise lors de sa 82e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-f) ; *Défis pour l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe*, <https://rm.coe.int/1680630e57>, p. 40 et 41 ; Rapport du 24 mars 2016⁹, rédigé par le Conseil consultatif des juges européens et le Conseil consultatif de procureurs européens, transmis au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe comme un suivi de son rapport de 2015 intitulé « Situation de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit en Europe - la sécurité démocratique, une responsabilité partagée en Europe », <https://rm.coe.int/1680630e57>. A noter que l'indépendance judiciaire au sens de l'article 6 de la Convention se conçoit également selon une perspective interne et implique que les juges ne reçoivent aucune instruction ou ne subissent aucune pression de juges exerçant des responsabilités administratives ou hiérarchiques supérieures (CEDH, 6 octobre 2011, Aff. Agrokompleks c/ Ukraine, 23465/03, §137).

¹⁰ Tout en rappelant que « Le Ministre de la Justice informe annuellement le Collège des C&T, le Collège du ministère public et le comité de direction de « l'Entité Cassation » des moyens financiers *disponibles* visés au paragraphe 1er après le vote du budget général annuel des voies et moyens et du budget annuel des dépenses ».

Les modifications suivantes, inacceptables¹¹, doivent en particulier être pointées :

- L'article 79 du CJ serait modifié comme suit : « **Sur proposition du Collège des cours et tribunaux**, le Roi désigne parmi les juges au tribunal de première instance, selon les nécessités du service, un ou plusieurs juges d'instruction, un ou plusieurs juges des saisies, un ou plusieurs juges au tribunal de la famille et de la jeunesse et un ou plusieurs juges au tribunal d'application des peines ». Le président et l'AG des structures judiciaires devraient donc nécessairement obtenir une forme d'aval du Collège dans ce volet de l'organisation des palais **jusqu'ici géré de manière parfaitement autonome**. C'est dire que **des impératifs budgétaires vont désormais régir cet aspect essentiel de leur activité juridictionnelle** ;
- Le nouvel article 181 confie au Collège la mission de **mettre « en œuvre la politique en matière de personnel et d'organisation, sans porter atteinte aux compétences spéciales que la loi confère au Roi, au ministre ou à d'autres organes »**. Cette compétence est définie de manière trop large et il y manque à l'évidence le respect des prérogatives des assemblée générales et des comités de direction des cours et tribunaux ;
- L'article 181 en projet permet au Collège d'adresser des recommandations et directives contraignantes non seulement aux comités de direction mais également « **à tous les chefs de corps** » ;
- Un article 182/1 nouveau dispose qu'est institué auprès du Collège des C&T une **assemblée générale** composée des chefs de corps et des greffiers en chef des entités judiciaires relevant du Collège, convoquée par le président, par le Collège ou par un quart de ses membres. Elle se réunit annuellement pour « **approuver** » le rapport de fonctionnement et afin de « **conseiller** » (sic) le Collège « sur les sujets qui relèvent de sa compétence et qui ont été mis à l'ordre du jour »¹². **Cette modification n'est pas de nature à constituer le contre-pouvoir vertueux légitimement attendu par l'ensemble des magistrats et des chefs de corps**. Il conviendrait que les Collèges soient soumis au contrôle de l'AG du Conseil Consultatif de la Magistrature, seul organe représentatif. Les membres des Collèges étant élus, il doivent pouvoir être sinon démis, à tout le moins questionnés et en cas de manquement au respect des principes fondateurs de l'État de droit, désavoués. Et à tout le moins, contraints régulièrement de « rendre

¹¹ L'on peut noter que la mobilité des magistrats – siège et parquet - et greffiers ou secrétaires est élargie à des hypothèses inédites (ainsi un conseiller pourrait être délégué en instance). C'est le Collège concerné et son président qui arbitrerait les différends entre chefs de corps à cet égard. Ce point n'est pas nodal (*Ô tempora, Ô mores*), il est mentionné pour être complet. Il faut tout de même noter que le magistrat qui serait l'objet d'une délégation sans y consentir pourrait introduire un recours dit « administratif » et non suspensif devant... le Collège dont il dépend (article 330 quinquies). Un recours devant le Conseil d'État est également possible contre la décision prise alors par le Collège. Par ailleurs, on peine à comprendre la nécessité d'élargir les possibilités de « délégations » de magistrats, dès lors que la mesure de la charge de travail, en voie de finalisation, devrait permettre aux Collèges d'avoir une vision « objectivée » et « précise » des effectifs de magistrats et greffiers nécessaires à tout instant pour le bon fonctionnement des juridictions et parquets ;

¹² Un pouvoir d'initiative de l'assemblée pour soumettre des sujets à l'ordre du jour paraît une exigence minimale, tout comme le pouvoir de révoquer les décisions prises par le bureau du Collège, contrairement au vote de l'assemblée générale.

compte » devant un organe tiers et légitime démocratiquement. Il convient en outre qu'ils soient désormais élus par l'ensemble de la magistrature, toute entière intéressée à leurs décisions contraignantes. ;

- Le service d'appui (placé pour rappel sous l'autorité du président du Collège) est chargé de « coordonner la maîtrise de l'organisation, mettre en place le système de maîtrise de l'organisation du Collège et soutenir les comités de direction dans la mise en place de leur système de maîtrise de l'organisation ». **Quel type de maîtrise, sinon strictement budgétaire ?** Et quelle 'organisation' ?
- Quant aux matières dites « de gestion commune » - à préciser ultérieurement par le Roi - en ce sens qu'elles sont « à ce point liées qu'elles ne peuvent pas être uniquement gérées par les Collèges ou l'Entité Cassation » (article 185/1), elles seront gérées par un « **bureau commun** » où ils seront représentés, aux côtés des représentants des greffiers et des secrétaires en chef et des directeurs des services d'appui. Le bureau commun sera assisté **d'un service d'appui commun** placé sous l'autorité du président du bureau commun. Un directeur y sera désigné qui aura en charge la gestion journalière et qui percevra le traitement d'un président de chambre à la cour d'appel. C'est lui qui sera « responsable de la politique du personnel et de l'organisation ». C'est à lui désormais que les rapports de fin de stage des magistrats en formation seront adressés de même que les avis motivés rédigés dans le cadre des postulations - et non plus au ministre - et c'est lui qui les transmettra aux candidats, par exemple. Les magistrats de la base restent stupéfaits de la **débauche de moyens** notamment humains que le projet – conjugué à l'application de la loi de 2014 – emporte ;
- Attention, il est prévu que d'ores et déjà, « La gestion administrative et les sélections dans le cadre de la politique du personnel et de l'organisation sont communes et gérées conjointement par les deux collèges et le comité de direction de l'Entité Cassation ». De même, « Sous l'autorité du ministre de la Justice, le directeur est chargé de l'exécution de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail » (185, 1 / 2, §2). **Dans ce cadre, le directeur du service d'appui commun élabore la politique en matière de bien-être et rédige des propositions d'avis, de recommandations et d'actions à entreprendre.** Ces propositions sont transmises au bureau commun et sont portées à la connaissance du ministre de la Justice. Les Collèges transmettent les avis, recommandations et actions en cette matière aux chefs de corps, aux greffiers en chef et aux secrétaires en chef des entités judiciaires qui ressortent de leur compétence respective et veillent à leur caractère contraignant. Attention à nouveau, « Si le directeur constate que les avis, recommandations ou actions ne sont pas mis en œuvre au sein d'une entité judiciaire, il en fait rapport au bureau commun et en informe le ministre de la Justice. Le Collège concerné ou le comité de direction de l'Entité Cassation, selon le cas, formule sans délai **une offre de médiation** au chef de corps, au greffier en chef ou au secrétaire en chef concerné ». Si la médiation échoue, **l'autorité disciplinaire** (art. 412 §1) est informée et celle-ci informe ensuite le bureau commun des suites données à cette notification.
Mêler le disciplinaire à la question des relations entre les entités et les organes satellitaires des collèges est inadéquat et sera totalement contre-productif. Pourquoi ne pas simplement faire confiance aux « entités » et imaginer que les chefs de corps et les

comités de direction auront à cœur, s'ils en ont les moyens, de respecter la loi du 4 août 1996 ?

Par ailleurs, l'article 185/1/3, §1^{er} entraîne un **conflit de compétences** entre le service d'appui commun et le **Conseil consultatif de la magistrature**, compétent pour « tout ce qui se rapporte au statut, aux droits et aux conditions de travail des juges et des officiers du ministère public »¹³ ;

- **Le directeur du service d'appui commun siège avec voix délibérative au Conseil scientifique de l'IFJ.** Ceci dépasse totalement les compétences attribuées aux collèges. Pour rappel l'institution à laquelle la Constitution attribue la compétence de former les magistrats est le CSJ.
- Selon la modification projetée à l'article 185/2, chaque comité de direction sera tenu d'élaborer « **un système de maîtrise de l'organisation** » selon les principes fournis par le service d'appui de son Collège. **A nouveau : quel type de maîtrise, sinon strictement budgétaire ?** Et quelle 'organisation' ? Il appartient au législateur de définir ces notions qui conditionneront manifestement l'activité juridictionnelle des palais.
- **Au-delà du pouvoir d'annulation d'une décision prise par le chef de corps ou son comité de direction car jugée contraire à une directive ou au plan de gestion¹⁴, le Collège pourrait leur demander qu'une autre décision soit prise, considérée comme conforme aux directives ou au plan de gestion. En cas d'inexécution, ils peuvent être entendus par le Collège et une médiation peut être proposée. La même médiation peut être demandée par le chef de corps ou le comité de direction. Si elle échoue, le Collège peut « prendre des décisions concrètes en vue de l'exécution de la directive contraignante¹⁵ à la place du comité de direction ou du chef de corps, soit désigner temporairement un magistrat qui en sera chargé », de préférence au sein du comité de direction mais dans certains cas, non précisés par le projet, par un magistrat désigné dans un autre arrondissement ou ressort.**
- La même proposition de médiation peut être faite, après avoir entendu le comité de direction, si à l'occasion du rapport de fonctionnement visé à l'article 340§3, il est constaté que tout ou partie du plan de gestion établi par l'entité n'est pas mis en œuvre. **Il peut, si elle échoue, décider que tout ou partie dudit plan sera mis en œuvre par le comité de direction, statuant à la majorité des voix.** Ici aussi, la discorde ainsi

¹³ Article 5, §1^{er} de la loi du 8 mars 1999 instaurant un Conseil consultatif de la magistrature

¹⁴ Selon l'article 185/6, « le plan de gestion décrit les activités prévues de l'entité judiciaire pour les trois années à venir ainsi que les moyens requis pour son fonctionnement. Les moyens en personnel sont fixés sur la base des résultats d'une mesure de la charge de travail uniforme et régulière sur la base de normes de temps nationales, telle que prévue à l'article 352bis, associée éventuellement à d'autres critères objectifs. Dans le plan de gestion, des objectifs liés à la gestion et au fonctionnement des entités judiciaires sont associés aux moyens octroyés » Le projet prévoit que « le plan de gestion tient compte des objectifs définis dans le contrat de gestion » et que les collèges répartissent les moyens entre les entités sur la base du contrat de gestion conclu avec le ministre, « en tenant compte de la mesure de la charge de travail et des plans de gestion des entités judiciaires ».

¹⁵ La loi – actuelle et en projet – s'abstient de circonscrire le champ d'application des « directives contraignantes », ce qui laisse une latitude beaucoup trop grande aux Collèges.

instillée au sein d'un palais contient les germes de dysfonctionnements de tous ordres et sera parfaitement contre-productive ;

- **Un point de contexte essentiel doit encore être précisé** : les chefs de corps et les comités de direction s'épuisent actuellement dans des réunions, aussi régulières que sans fin, à tenter de gérer les absences, maladies, burnouts et départs, ceci tant dans les greffes et services qu'au sein des effectifs de magistrats et en conséquence à arbitrer quel type de service doit être « sacrifié » ou réduit. Ainsi l'activité essentielle qui consiste à juger les dossiers entrants ou pendants n'est même pas assurée en de nombreux palais, dans les proportions et avec la qualité qui conviendraient. Ce constat doit être rapporté à l'ampleur des tâches administratives et de gestion qu'imposent la loi de 2014 et le projet critiqué qui nous éloignent de l'essence de notre office. C'est d'ailleurs clairement la raison qui a poussé Luc Lambrechts, Premier Président de la cour d'appel de Liège à démissionner en 2021, estimant en substance que le contenu de ses fonctions ne présentait plus aucun sens et que le mépris manifesté à l'égard de la justice avait atteint les limites du supportable¹⁶.

L'intérêt du justiciable est manifestement à nouveau méprisé. Outre que **l'attractivité de la magistrature** sera tout à fait compromise par un tel système imposé et non négocié¹⁷ qui conjugue perte d'indépendance et pénurie.

C) Nos propositions constructives

1) *Le Plan pour une gestion autonome des cours et tribunaux et du ministère public : une solution déjà coulée dans un avant-projet de loi*

Fidèle à l'enseignement progressiste de la *Soft Law*, l'Association Syndicale des Magistrats a toujours plaidé pour une allocation des budgets définie à la suite des négociations nouées entre le Parlement et le pouvoir judiciaire représenté par une institution démocratiquement élue, et dont la bonne exécution serait contrôlée par la Cour des comptes, dès lors sans intervention du ministre. Ceci relève certes d'un scénario idéal.

En 2017 toutefois, l'ASM a soutenu **le Plan pour une gestion autonome des cours et tribunaux et du ministère public** conçu par le précédent Collège des cours et tribunaux et qui a été rendu public le 26 juillet 2017¹⁸.

Son préambule avertit d'emblée : « Ce processus d'autonomisation des cours et tribunaux reste conditionné à l'octroi de moyens suffisants sur le long terme », l'objectif final étant « d'améliorer la prestation de service qu'est en droit d'attendre le justiciable, et ce à travers une justice indépendante et de qualité ». Étant précisé que « **la réussite d'un modèle de gestion ne**

¹⁶ Voyez son interview en 2021 – « Pourquoi négocier les budgets qui nous manquent alors qu'ils nous sont dus ? Pourquoi brader notre indépendance ? » - dans le Justine n°58, en particulier page 15
<https://www.jurisquare.be/fr/journal/justine/2021-58/justine-n58/index.html#page/13>

¹⁷ Sauf avec une partie marginale de la magistrature : le CCT.

¹⁸ <https://www.rechtbanken-tribunaux.be/fr/actualites/plan-pour-une-gestion-autonome-des-cours-et-tribunaux-et-du-ministere-public>

pourra aboutir sans l'adhésion et le soutien suffisants de l'ensemble des cours et tribunaux qui devront en assumer la responsabilité quotidienne »¹⁹.

Nous voilà à mille lieues de l'actualité vécue par la Justice belge et ses acteurs. Et l'on ne peut pas comprendre que ce Plan soit tombé dans l'oubli et que l'actuel Collège trahisse les principes et la philosophie qu'il servait.

Voici, en bref, les lignes directrices de ce *Plan* conforme aux prescrits constitutionnels et internationaux en termes de respect de l'indépendance de la Justice, étant rappelé qu'est annexé à son contenu, **un projet de loi** tout à fait précis qui le traduit en termes légistiques, et corrige dans le même temps avec précision, et comme il convient, la loi du 18 février 2014 :

- a) le contrat de gestion est un document *négocié*²⁰ entre le ministre et le Collège et doit contenir des engagements réciproques pour trois ans, en indiquant les objectifs et les priorités convenus pour l'ensemble des cours et tribunaux ;
- b) c'est le Collège qui sera l'initiateur de la préparation du projet du contrat de gestion, et il en définira les objectifs et les priorités mais aussi l'appui et les ressources estimées nécessaires pour l'ensemble des cours et tribunaux. Cela en concertation avec les comités de direction des tribunaux et cours du Royaume ;
- c) un ensemble de compétences doit être transféré pour être gérées de manière autonome : les ressources humaines - magistrats et personnel judiciaire -, et le fonctionnement et l'informatique. Quant à la gestion des bâtiments, elle pourra être transférée lors d'une phase ultérieure, précise le Plan, « moyennant une modernisation accrue du parc immobilier existant » ; on peut le comprendre évidemment « compte tenu de l'état de vétusté du parc immobilier »²¹;
- d) le contrat et le budget devront pouvoir être revus si des circonstances imprévues surviennent ; et ces révisions devront toujours se concevoir sur la base d'un principe de réciprocité ;
- e) la conclusion de ce contrat doit s'accompagner de l'attribution d'une enveloppe financière au Collège C&T destinée à son fonctionnement et à celui des cours et tribunaux, sous la forme *d'une dotation parlementaire*²². Car est-il rappelé et c'est essentiel :

« Constituant le pouvoir judiciaire (cf. art. 40 alinéa 1 de la Constitution), aux côtés du législatif et de l'exécutif, les cours et tribunaux doivent faire l'objet d'un financement adapté, placé directement

¹⁹ P.3

²⁰ Nous soulignons ainsi que pour tous les autres extraits en italique sur cette question.

²¹ P.25

²² Le Collège définit sur ce point des alternatives dans l'hypothèse où un système de dotation ne pourrait être mis en place, alternatives qui sont étrangères à mon propos qui vise à décrire les conditions d'une démocratisation accrue par une justice plus indépendante et plus efficace. A noter tout de même que dans le cadre de ces alternatives, le Collège indique qu'elles devraient à tout le moins répondre à cinq « fonctionnalités », parmi lesquels le principe de séparation qui impose d'admettre que : « l'ordre judiciaire constitue un pouvoir constitutionnel distinct ; de ce fait, le système de financement du pouvoir exécutif ne peut lui être simplement transposé » (p.10).

sous le contrôle du Parlement, tel que cela est prévu, par exemple, pour la Cour constitutionnelle et la Cour des comptes, afin d'offrir des garanties suffisantes d'indépendance à ce troisième pouvoir de l'État. Aussi, cette dotation parlementaire est à inscrire au budget général des dépenses de l'État » ;

- f) cette dotation est selon le projet, négociée avec le ministre de la justice et le Parlement et porte sur « un seul montant consolidé pour les années calendaires X, X+1 et X+2 » sur lesquelles porte le contrat de gestion, « sans subdivision imposée au préalable en sous-enveloppes destinées au fonctionnement opérationnel (personnel et fonctionnement) et aux investissements »²³. Attention, la proposition de dotation du Collège reposera en principe sur les besoins, donc en grande partie sur la synthèse des propositions budgétaires figurant dans les projets de plan de gestion des comités de direction de toutes les structures ainsi que des objectifs et priorités définis dans le contrat de gestion. Avant la négociation avec le ministre et le Parlement, se déroule donc un « cycle de préparation » au cours duquel précisément les comités de direction des tribunaux établissent leur projet de gestion et de proposition budgétaire. Selon le *Plan*, leur autonomie doit occuper « une place centrale »²⁴.

La définition du budget national sera donc la somme des propositions d'enveloppes de fonctionnement des 49 comités de direction, outre le budget de fonctionnement du service d'appui du Collège et une « réserve » destinée à parer aux imprévus²⁵.

Ce Plan pour une gestion autonome des cours et tribunaux et du ministère public n'avait rien laissé au hasard puisqu'il proposait ce qui suit :

« En vue de la stabilité et de la continuité du fonctionnement des cours et tribunaux, il convient d'indiquer dans la loi que *la dotation octroyée pour la première année doit servir de montant minimal pour les deux prochaines années du cycle du contrat de gestion*. En outre, il faut également prévoir un ajustement automatique annuel de ce montant par rapport aux « normes de croissance » liées aux dépenses du Collège et des comités de direction telles que l'index, les charges sociales et la dérive salariale. En cas de circonstances imprévues ou d'une nouvelle politique, les éventuelles conséquences budgétaires de celles-ci doivent pouvoir être atténuées à l'aide de possibilités d'ajustements intermédiaires du contrat de gestion ».

²³ « Ce montant de dotation avancé est le résultat de la proposition budgétaire que le Collège C&T a confectionné en interne dans le cadre du projet de contrat de gestion. Conformément à la loi du 18 février 2014 établissant que le Collège C&T répartit les moyens en interne tant pour son propre fonctionnement que pour celui des entités judiciaires, cette proposition budgétaire renferme, d'une part, une enveloppe financière en vue du fonctionnement opérationnel et des investissements spéciaux du Collège et de son service d'appui, et d'autre part, les 49 enveloppes financières octroyées aux comités de direction » des 49 tribunaux en vue de leur fonctionnement opérationnel. Le Collège et les 49 comités de direction des tribunaux « subdivisent ensuite ces enveloppes financières en sous-enveloppes selon les catégories personnel, fonctionnement et investissement, (...) et les reprennent dans leurs propositions budgétaires respectives. Ces enveloppes financières couvrent entre autres les sommes requises pour le financement des rémunérations et indemnités diverses des magistrats et des membres du personnel judiciaire, les formations, les frais de fonctionnement, l'informatique (environnement de travail et ICT) ainsi que l'appui à la gestion. Les frais d'hébergement actuellement pris en charge par le SPF Justice (les indemnités d'occupation) et par la Régie des bâtiments, ne sont en principe pas supportés par ces enveloppes de fonctionnement opérationnel, étant donné que le Collège C&T et les comités de direction ne souhaitent, pour le moment, pas reprendre ces compétences de gestion » p. 9 du Plan.

²⁴ P.11

²⁵ P.15

Pour contrer le risque de concurrence inhérent à la logique de l'enveloppe fermée, le respect des cadres définis par le Législateur y est officiellement requis sur un plan global, c'est-à-dire pour les 49 structures dans leur ensemble, leur répartition étant confiée à la maîtrise cette fois véritablement autonome du Collège et des entités :

« La dotation de départ qui sera octroyée au Collège C&T lors de l'entrée en vigueur de la gestion autonome constitue une composante essentielle du premier contrat de gestion. Comme calculée ci-après, *celle-ci doit au moins s'élever au montant nécessaire pour combler les cadres des magistrats à concurrence de 100 % (année de référence 2015 + extension ultérieure des cadres) ainsi que les cadres du personnel judiciaire à concurrence de 100 %*. Ce montant doit ensuite être majoré des crédits de personnel liés au personnel contractuel et aux surnombres ainsi que des crédits de personnel liés au personnel de gestion statutaire et contractuel chargé de la gestion des bâtiments, au service d'appui du Collège et aux collaborateurs à transférer du SPF Justice (...) Le tout doit être majoré par un budget d'investissement exceptionnel, entre autres pour l'innovation ICT, et une réserve de départ. Il est également indispensable d'ajouter, dans la loi, une disposition indiquant que le budget de départ constitue un montant minimum valant pour les prochains contrats de gestion »²⁶ ;

- g) s'agissant des contrôles qui doivent accompagner l'utilisation des budgets alloués par les structures judiciaires, il est précisé également ceci dans la perspective manifeste de respecter le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire :

« Les contrôles ex ante actuels effectués par des externes lors de l'utilisation des moyens doivent être remplacés par des systèmes de contrôles internes, par des contrôles ex post de la part de la Cour des comptes et par des audits externes du Conseil supérieur de la Justice »²⁷.

Et d'insister un peu plus loin :

« L'octroi d'une dotation parlementaire et le transfert réel de l'autonomie de gestion et d'affectation au Collège C&T et aux comités de direction impliquent un système adapté de contrôle et de surveillance financiers. *Cela signifie entre autres que les contrôles administratifs et budgétaires ex ante actuellement effectués par le Conseil des ministres, les ministres du Budget et de la Fonction publique ainsi que l'inspection des finances tels que d'application au sein du pouvoir exécutif à l'égard du ministre « dépensier » doivent être supprimés*. Au lieu de ceux-ci, il convient d'introduire des contrôles appropriés reposant notamment sur la séparation des fonctions entre celui qui commande, celui qui exécute et celui qui contrôle, sur un système de contrôle interne, sur une surveillance de la Cour des comptes telle que prévue à l'article 180 de la Constitution et sur la législation relative aux marchés publics et le cas échéant, il convient de les compléter par des contrôles spécifiques à l'octroi d'une dotation parlementaire. Par ailleurs, il convient de veiller à ce que les contrôles ex ante actuels ne reviennent pas sous une autre forme »²⁸.

Quant à la surveillance interne, le Collège s'engage à effectuer un monitoring continu et une évaluation permanente des activités et des dépenses des comités de direction. L'évaluation globale réalisée pour la période des trois premières années servirait alors de point de référence pour la définition de l'enveloppe du cycle triennal suivant²⁹.

²⁶ P.40

²⁷ P.11

²⁸ P.33

²⁹ P.16 « Dans le cas où cette évaluation révèle un écart considérable par rapport aux budgets et objectifs initiaux, selon une norme à définir par le Collège, elle doit en principe donner lieu à une enquête des facteurs d'écart de la part du Collège, en concertation avec le comité de direction. Ceci peut mener à l'adoption de mesures temporaires de gestion dynamique et à des adaptations structurelles de l'enveloppe pour le prochain cycle. Celles-ci doivent permettre aux comités de direction concernés et au Collège C&T d'attribuer les ressources humaines présentes ou, au besoin, des moyens supplémentaires (magistrats/personnel judiciaire) et/ou

- h) En ce qui concerne la redistribution des moyens aux entités judiciaires, le Collège précise qu'il a défini les principes directeurs du modèle de financement interne en vue de la détermination et l'attribution des moyens aux comités de direction des tribunaux, à savoir

« Sur la base d'un modèle d'allocation interne qui vise à déterminer et allouer de manière objectivée les moyens (personnel, matériel ...) aux composantes de l'organisation (juridictions, bâtiments...), en fonction de clés de répartition. Ce modèle part du bas vers le haut (bottom-up), c'est-à-dire, qu'il repose sur les estimations des comités de direction quant aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs objectifs repris dans leurs projets de plans de gestion, conformément aux directives et aux critères du Collège. Les moyens sont ensuite distribués du haut vers le bas (top-down) par le Collège C&T, après conclusion du contrat de gestion avec le ministre de la justice »³⁰.

Dans ce contexte, les comités de direction des tribunaux doivent pouvoir décider eux-mêmes de la politique de recrutement qui répond à leurs besoins et décider de la publication des places vacantes³¹. Et les ressources humaines seront définies « notamment en fonction de la mesure de la charge de travail, d'éventuels autres facteurs objectifs, et de la qualité »³² ;

- i) quant aux frais de justice, c'est-à-dire les frais qui sont principalement générés par les juges d'instruction pour les cours et tribunaux, le Plan plaide pour qu'ils restent de la compétence du ministre de la justice au motif suivant :

« Les magistrats concernés doivent pouvoir apprécier en toute indépendance la nécessité et l'opportunité des devoirs et des mesures d'instruction qu'ils ordonnent, sans être limités par des considérations purement budgétaires »³³.

Le juge d'instruction est tenu d'enquêter sur la base d'un principe de légalité. Laisser le coût de ses recherches à la charge des tribunaux risquerait d'entraver soit le processus et l'aboutissement des enquêtes soit le respect par ceux-ci de leur budget ;

- j) enfin, en l'absence d'un accord entre le Collège C&T et le ministre de la Justice quant à la dotation ou quant aux objectifs fixés dans le contrat de gestion, le *Plan* suggère que les propositions du Collège et du ministre de la justice soient transmises à la Chambre des Représentants :

« Après concertation avec les deux parties, celle-ci peut prendre la décision finale au sujet de la dotation, en fonction de laquelle les objectifs figurant au contrat de gestion seront adaptés »³⁴.

la capacité budgétaire disponible à des entités dans le besoin ou à des projets spécifiques (transversaux à plusieurs entités) moyennant le respect de conditions strictes et sur une base temporaire et ad hoc ».

³⁰ Dit « Modèle IAMAI »

³¹ P.18

³² P.11. Sur la question de la charge de travail « dont le premier cycle est terminé » et dont le travail de définition comportera encore trois phases, voyez p.14 et 15

³³ P.27

³⁴ Idem p .10

2) *Une modification de la composition et du fonctionnement du Collège des C & T, en vue de lui assurer représentativité, légitimité et efficacité*

Il peut sembler paradoxal que l'« autonomie de gestion », appelée de leurs vœux par les magistrats depuis plusieurs décennies, soit décriée par ceux-ci lorsqu'elle est enfin concrétisée. La première raison de notre mécontentement est exposée ci-dessus et est liée au **manque d'indépendance des Collèges vis-à-vis du pouvoir exécutif**. La seconde raison est liée à **l'absence de représentativité des Collèges – en particulier du Collège des C & T**, dans sa composition actuelle.

L'article 182 du Code judiciaire prévoit que le Collège des C & T est composé de 12 membres, élus par les chefs de corps des juridictions parmi leurs pairs, pour une durée de 5 ans. Si cette disposition n'a pas appelé de critiques dans un premier temps, les dernières années ont démontré que cette composition est problématique, en raison de son manque de représentativité, tant géographique que « sociologique »³⁵.

Eu égard à la volonté politique d'augmenter et d'élargir les compétences et prérogatives du Collège des C & T et vu le manque de transparence et de légitimité du Collège actuel, il est impératif de modifier la philosophie de la loi pour y joindre – à tous les stades de la procédure et dans tous les organes nouvellement créés ou déjà existants, une représentation de la « base », c'est-à-dire des magistrats ne siégeant pas au comité de direction. Sorte de contre-pouvoirs vertueux.

Nos juridictions étant actuellement caractérisés par un manque de « démocratie institutionnelle »³⁶, l'on ne peut postuler que les chefs de corps élisant les membres du Collège des C & T ni *a fortiori* ces derniers eux-mêmes prennent toujours des décisions auxquels l'assemblée générale de leur juridiction souscrit. Il est évident qu'un chef de corps – surtout s'il envisage de renouveler son mandat – ne sera pas nécessairement guidé par les mêmes impératifs et objectifs qu'un magistrat accomplissant exclusivement des tâches juridictionnelles et confronté, jour après jour aux demandes et au vécu des justiciables. Comme dans toute entreprise et dans chaque service public, il appartient au législateur de garantir une « gestion paritaire » et une concertation sociale effectives.

Nos propositions sont à cet égard les suivantes :

- 1) Comme déjà indiqué en p. 5, l'idéal serait de soumettre les Collèges au contrôle de l'AG du Conseil Consultatif de la Magistrature (CCM), seul organe représentatif. Les

³⁵ Cf. p. 2 ci-dessus.

³⁶ Cette modification est d'autant plus nécessaire que nous constatons, quotidiennement, que le fonctionnement de très nombreuses juridictions sont gérés de façon plus « autocratique » que « démocratique », les obligations de transparence des comités de direction étant réduites à peau de chagrin. La possibilité pour tout magistrat de faire entendre sa voix, de soumettre des propositions ou de contester des décisions prises par le chef de corps ou le comité de direction est aujourd'hui plus qu'aléatoire et dépend quasi exclusivement du bon vouloir du comité de direction – au sein duquel le chef de corps joue un rôle prépondérant. En application de l'adage selon lequel, « tout ce que la procédure n'empêche pas, elle le permet », de nombreuses situations de violence institutionnelle nous sont rapportées, augmentant la souffrance au travail des magistrats concernés, ce qui aggrave à son tour la perte d'attractivité de la magistrature.

Collèges agiraient comme le bras exécutif du CCM. Cette proposition est la seule à véritablement répondre aux exigences de représentativité et de légitimité de l'action des Collèges. Mais aussi à son efficacité ;

- 2) En attendant la mise en œuvre de cette réforme, la manière la plus simple et la moins coûteuse d'augmenter la représentativité et la légitimité des Collèges serait d'assurer une présence obligatoire – avec droit de véto dans certaines hypothèses – au CCM au sein des Collèges. Moyennant une légère augmentation des moyens du CCM³⁷, celui-ci pourrait porter la voix de l'ensemble des magistrats au sein des Collèges.

Pour l'ASM,
Son conseil d'administration

³⁷ dont les 2 président·e·s devraient être « détaché·e·s » à concurrence d'au moins un mi-temps et dont le personnel administratif devrait être renforcé, ce qui est bien peu de choses par rapport à l'augmentation considérable du budget consacré aux différents services d'appui dans la nouvelle architecture !