

Avant-projet de loi autonomie de gestion : commentaires sur la version du 24 octobre 2023

Les remarques, critiques et suggestions déjà émises sur d'autres points (cf. note critique¹) restent d'actualité pour le surplus.

Pour rappel, la note énonce plusieurs critiques à l'encontre de la loi du 18 février 2014 sur l'autonomie de gestion du pouvoir judiciaire, qui a créé deux "Collèges" pour gérer les budgets alloués à la magistrature. Ces Collèges sont censés être les seuls interlocuteurs du ministre de la Justice, mais leur fonctionnement est jugé problématique, notamment en termes de représentativité et d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. L'ASM souligne que la loi est contraire aux principes de l'État de droit, en particulier en ce qui concerne l'indépendance de la justice et la qualité des services rendus. L'ASM relève également que l'avant-projet de loi récent pourrait aggraver les problèmes existants, en augmentant les pouvoirs d'ingérence des Collèges et en réduisant davantage l'indépendance des chefs de corps et des comités de direction, sans garantir un financement adéquat.

Au demeurant, l'ASM présente, au travers de sa note, un ensemble de propositions visant à améliorer la gestion autonome des cours et tribunaux. Ces propositions s'appuient sur le "Plan pour une gestion autonome des cours et tribunaux et du ministère public", élaboré par le précédent Collège des cours et tribunaux. Ce plan préconise une allocation budgétaire négociée entre le Parlement et le pouvoir judiciaire, un contrôle de la bonne exécution des budgets par la Cour des comptes, et un financement adapté des cours et tribunaux par une dotation parlementaire. L'ASM propose également un modèle d'allocation interne pour distribuer les ressources de manière objectivée et en fonction des besoins réels des juridictions. En outre, le plan insiste sur l'importance de l'indépendance des juges et sur la nécessité de contrôles financiers appropriés.

L'ASM souligne la nécessité d'une réforme profonde pour assurer une gestion autonome et indépendante du pouvoir judiciaire en Belgique, conforme aux principes de l'État de droit et à l'indépendance de la justice.

Commentaires des articles

Article 79, alinéa 1er du Code judiciaire :

Avant-projet de loi du 1^{er} juillet 2023

Nous approuvons la modification confiant désormais au comité de direction de fixer le nombre de mandats spécifiques de la juridiction. Il demeure que la précision « dans la limite des moyens financiers allouée » n'est pas suffisamment précise et constitue, à nouveau une ingérence de l'exécutif et/ou du

¹ <https://asm-be.be/wp-content/uploads/2023/05/Autonomie-de-gestion-note-finale-ASM.pdf>

CCT qui n'est pas admissible. Qui va fixer les « moyens financiers alloués » ? Comment concilier cette limite avec celle des besoins du service ET des spécificités de la juridiction ? Quelle limite devra primer sur les autres ? Cette phrase doit être purement et simplement supprimée.

Avant-projet du 24.10.2023

« Le comité de direction détermine, après avis du Collège des cours et tribunaux et en fonction des besoins du service, le nombre de juges d'instruction, de juges des saisies, de juges au tribunal de la famille ainsi que le nombre de juges au tribunal de l'application des peines. »

Le texte modifié prend en considération la remarque formulée et précise désormais que la désignation des mandats spécifiques se fera en fonction des besoins du service déterminés par le comité de direction sur avis du CCT.

La question des moyens demeure sous-jacente mais à un autre stade de l'architecture de l'avant-projet, à savoir la négociation par chaque collège du contrat de gestion avec le ministre.

Article 79, alinéa 2 du Code judiciaire :

Pourquoi réintroduire, à ce niveau, l'exigence d'un avis du « bureau commun » ? Quelle est la plus-value et la nécessité d'un tel avis ?

Ce point est donc inchangé dans les deux versions (juillet et octobre 2023).

Article 98 à 100 et 113bis à 113ter du Code judiciaire

Ces dispositions traitent notamment des délégations horizontale et verticale de magistrats.

Ces déplacements de magistrats sont fixés pour une durée d'un an renouvelable, sans limite quant au nombre de renouvellements.

Ceci n'est pas sans poser de problème car le magistrat déplacé continue de faire partie du cadre d'origine. Ce principe de délégation infinie se juxtapose à la flexibilité des cadres visée à l'article 186 § 1^{er} du Code judiciaire ce qui risque d'engendrer davantage de désorganisation structurelle pour les entités concernées. Même si ces délégations sont concertées à chaque renouvellement, cela aurait pour effet d'avoir une politique de gestion des ressources humaines à court terme et d'éluder, par conséquent, la solution structurelle à apporter à une entité par le biais de publications de vacances de postes.

Nous suggérons de limiter les renouvellements à deux au maximum.

Par ailleurs, le nombre de délégations au profit d'une entité pourrait servir d'indicateur objectif de la mesure du sous-effectif d'une entité et justifier la publication de places et ce d'autant plus que l'ordonnance de délégation doit être motivée. Ces éléments objectifs et objectivables pourront entrer en ligne de compte dans la négociation du contrat de gestion permettant ainsi une allocation plus précise, plus juste et justifiée des ressources.

Dans la mesure où le contrat de gestion tient nécessairement compte des plans de gestions élaborés par les comités de direction², il pourrait être ajouté au texte de l'article 185/6, al. 2 une mesure objective du sous-effectif.

« article 185/6

² en amont pour la négociation et en aval pour la répartition.

Les Collèges répartissent les moyens entre les entités judiciaires de leur organisation sur la base des plans de gestion des entités judiciaires du contrat de gestion, en tenant compte de la mesure de la charge de travail visée à l'article 352bis organisée par le Collège et des missions légales et objectifs définis dans les plans de gestion des entités judiciaires.

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. Les moyens en personnel nécessaires au fonctionnement de l'entité sont déterminés en fonction du volume de dossiers à traiter, du nombre de délégations de magistrats, de la norme de temps nationale identifiée dans la mesure de la charge de travail nécessaire pour traiter le dossier, le temps nécessaire aux tâches non liées au dossier, le temps de travail disponible et le temps de travail indisponible. En ce qui concerne le ministère public, la politique criminelle est prise en compte dans la détermination du volume de dossiers à traiter. Pour les tâches non liées au dossier, les moyens en personnel nécessaires pour la politique criminelle sont également pris en compte. Le temps de travail disponible est lié à la durée hebdomadaire moyenne légale du travail. Le temps de travail indisponible est déterminé, entre autres, en fonction du taux moyen national de congés de maladie. Les moyens prévus pour le traitement des affaires exceptionnelles sont octroyés en plus aux entités concernées.

Article 181, alinéa 1er du Code judiciaire :

Avant-projet de loi du 1^{er} juillet 2023

Heureux ajout du principe de subsidiarité dans le texte. Cependant, dans l'exposé des motifs (p.45), il est indiqué que « Le Collège fixe les principes généraux de gestion des entités concernées, mais la mise en œuvre concrète de ces principes généraux est assurée par le comité de direction local. »

Ceci est incompatible avec le principe de subsidiarité rappelé dans la loi.

Avant-projet du 24 octobre 2023

L'exposé des motifs n'est pas modifié et l'incompatibilité demeure (art. 27).

Par ailleurs, bien que l'exposé des motifs précise que les compétences du CCT ne peuvent porter atteinte à l'indépendance des magistrats du siège ou influencer leurs décisions, il est admis que le CCT puisse, notamment, standardiser les modèles de jugements ou arrêts³.

La question de la standardisation telle qu'elle est reprise dans les motifs est trop vague et doit impérativement être balisée. Qu'est-ce qui est standardisé, jusqu'où va la standardisation, est-elle contraignante ? Porte-elle sur la structure du jugement ? sur les mentions obligatoires ?

³ Article 27, dernier § de l'exposé des motifs : « Cela n'implique toutefois pas que le Collège ne puisse pas rédiger de directives ayant pour objectif d'accroître la qualité du travail, de standardiser les enregistrements et processus pour pouvoir mesurer correctement la charge de travail, de mieux gérer et planifier les moyens en personnel et de standardiser des modèles en vue de la numérisation. À titre d'exemple, l'on peut penser à une directive établissant le modèle de jugements ou d'arrêts. Partant, des directives en matière de processus de travail peuvent bel et bien porter sur la forme et – en vue de la standardisation – sur le modèle dans le cadre de la numérisation du fonctionnement, mais jamais sur le contenu. Les magistrats demeurent incontestablement indépendants quant au traitement sur le fond d'une affaire. » (p.38)

La structure d'une décision judiciaire n'est-elle pas déjà un contenu sinon l'exercice d'une compétence juridictionnelle ?

Cette question revêt une acuité particulière dans le contexte de la pseudonymisation des décisions liée au lancement de « JustJudgment ». Le projet de loi en matière de digitalisation de la justice, adopté par la commission justice de la Chambre le 29 novembre 2023, prévoit la responsabilité conjointe (au sens du RGPD) du Collège des cours et tribunaux, du Collège du ministère public, de la Cour de cassation et du SPF Justice pour la gestion des systèmes informatiques et registres internes de la Justice en appui de l'ordre judiciaire⁴. Dans ce contexte, pour réduire la charge de travail et les risques de mise en cause de la responsabilité du CCT, il n'est pas exclu que celui-ci prenne des directives contraignantes rendent obligatoire la pseudonymisation « ex ante » des décisions de justice⁵. Il ne s'agit que d'un exemple d'une injonction portant sur la « standardisation » des jugements et arrêts, qui aurait des conséquences directes sur le traitement de l'affaire et la portée de la décision par le magistrat.

A cet égard, l'exposé des motifs entre en conflit avec l'article 181, *in fine* de l'avant-projet qui précise clairement qu'« une directive ne peut jamais porter atteinte à l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles ».

En conclusion, la notion de standardisation doit être définie avec précision et non juste énoncée.

Article 182 du Code judiciaire

Avant-projet de loi du 24 octobre 2023

La question des tribunaux de première instance de Bruxelles n'est pas résolue au niveau de leur représentativité au sein du CCT même s'il y a une avancée concernant la représentativité de tous les ressorts (article 182, §2, al.5⁶).

Le problème se pose notamment parce que le président ou la présidente des TPI sont chefs de corps du TPI, des juges de paix et des juges de police.

Le collège électoral des présidents des juges de paix et des juges de police semble exclure de sa composition le chef de corps bruxellois des juges de paix et des juges de police qui ne serait donc pas éligibles ni électeurs.

Il existe un déséquilibre de représentativité des juges de paix et des juges de police bruxellois qui ne repose sur aucun critère objectif et qui ne pourrait être légalement justifié.

Toutefois, cette problématique pourrait trouver une solution alternative partielle en permettant aux présidents des TPI francophone et néerlandophone de Bruxelles d'être membres des deux collèges électoraux, celui des TPI et celui des juges de paix et des juges de police.

Le texte pourrait être libellé comme suit :

⁴ Cf. communication du CCT aux magistrats du siège du 5 décembre 2023

⁵ Cf. notamment, J. MONT, « RGPD : faut-il anonymiser la jurisprudence publiée ? », J.T., 2019, p. 442.

⁶ Article 182, §2, al.5 : « S'il découle du résultat de l'élection qu'un ressort n'est pas représenté, le premier président de la cour d'appel de ce ressort siège d'office à la place du premier président de cour d'appel élu appartenant au même rôle linguistique issu du ressort le plus représenté au sein du Collège ».

Un collège électoral des présidents de tribunal de première instance élit les quatre représentants de ces tribunaux, selon une répartition linguistique paritaire. Un collège électoral des présidents de tribunal de l'entreprise et des présidents de tribunal du travail élit les deux représentants de ces tribunaux, selon une répartition linguistique paritaire. Un collège électoral des présidents des juges de paix et des juges au tribunal de police et des chefs de corps des juges de paix et des juges de police de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles élit les deux représentants de ces juridictions, selon une répartition linguistique paritaire.

Article 182/1, §1^{er} du Code judiciaire :

Nous saluons la modification relative à la représentativité du CCM au sein de l'AG proposée par l'ASM.

Article 182/1, § 4, alinéa 1er Code judiciaire :

L'avant-projet du 1^{er} juillet 2023

Les modalités de fonctionnement et de vote de l'AG ne doivent pas être fixées par le Roi mais, soit par la loi, soit par l'AG elle-même lors de sa première réunion, selon une majorité qualifiée (comme ce qui se fait en droit des sociétés, par exemple).

L'avant-projet de loi du 24 octobre 2023

La nouvelle disposition prévoit que le Roi fixe les modalités de fonctionnement et de vote sur proposition de l'AG.

Toutefois, les modalités de vote de cette première réunion ne sont pas précisées (majorité simple ou qualifiée).

Cette précision doit être apportée au risque de paralyser le fonctionnement de l'AG dès le départ.

Article 182/1, § 4, al.2 du Code judiciaire

Avant-projet de loi du 1^{er} juillet 2023

La motion de méfiance est une modification nécessaire mais ses conditions sont à ce point strictes qu'elle devient purement théorique : 25 % des membres doivent présenter la motion + double quorum de 75 % de présence et 2/3 des votes. Ce quorum est beaucoup trop strict et doit être ramené à un double quorum de 51 % de présence et de votes.

Les 14 membres du Collège constituent près de 30 % de l'AG (49 comités de direction), ce qui veut dire que la motion devrait être votée à la quasi-unanimité des membres (hors Collège) pour être adoptée.

L'autre possibilité serait de maintenir le quorum proposé mais en excluant les membres des collèges des quorums de présence et de vote. Par ailleurs, en cas d'adoption d'une motion de méfiance, il n'y a pas de raison de maintenir le président et le vice-président du Collège en fonction, jusqu'à la fin de leur mandat. Dans cette hypothèse, en effet, ce serait l'ensemble du Collège qui aurait perdu la confiance des magistrats, et il n'y a pas de raison de maintenir en fonction le président et vice-président.

Avant-projet de loi du 24 octobre 2023

Il a été tenu compte de l'observation relative à la conséquence de l'adoption de la motion de méfiance sur les mandats de Président et vice-Président.

En revanche, rien n'est modifié concernant les quorums requis pour le vote de méfiance et les observations précédents sont maintenues.

La modification préconisée par l'ASM a le mérite, en excluant du calcul des quorums de vote et de présence les 14 membres du collège, de rendre la gouvernance plus réactive aux préoccupations des membres de l'assemblée et de conférer à la disposition une réelle effectivité.

Au-delà de ces considérations, les quorums tels qu'actuellement prévus paraissent quasi inatteignables ce qui pourrait à terme avoir un effet contraire en renforçant la méfiance envers le collège.

Article 185/1/3 :

Aucune modification entre les deux versions.

Nous renvoyons à l'ensemble des objections formulées sur ce projet d'article. La proposition de modification n'est pas de nature à pallier les manquements. En outre, le bien-être des magistrats relève avant tout des prérogatives du CCM, qui doit conserver un pouvoir d'initiative et dans ces matières.

Article 185/12

Le maintien de la présence du délégué du ministre à toutes les réunions des Collèges et communication de toutes les décisions des Collèges au délégué du Ministre, afin qu'il puisse exercer un recours auprès... du Ministre.

Cette disposition ne fournit pas de garantie quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire et empiète sur la séparation des pouvoirs.

Par ailleurs, cette disposition permet au ministre de la Justice et ministre du budget de contrôler non seulement les décisions financières mais l'ensemble des décisions de gestion ordinaire.

En effet, le texte prévoit que l'avis de l'inspecteur des finances porte sur les propositions de décisions à incidence financière des différents collèges. Or, outre que cette notion est trop vague et devrait à tout le moins être définie (quelles décisions précises), il faut relever que des décisions de gestion ordinaire (publication de places vacantes) pourraient faire l'objet d'un avis. Ceci n'est pas sans poser de difficulté au regard de l'autonomie de gestion puisque le ministre a la faculté, en cas d'avis défavorable qui ne serait pas suivi par les collèges de soumettre le dossier en conseil des ministres.

Article 259quinquies du Code judiciaire

Le chef de corps n'est plus obligé de présenter deux candidats présidents de division pour l'élection par l'AG, même s'il a reçu plusieurs candidatures. Cette disposition restreint encore les pouvoirs de l'AG, seul(e) le/la favori(te) du chef de corps pouvant être élu(e) !

Afin de garantir la démocratie interne, il faut maintenir la présentation de deux candidats.

Article 2 de la loi du 8 mars 1999 sur le CCM : réduction du nombre de membres du CCM

« Une première modification de cet article concerne la réduction du nombre de membres à la demande du Conseil consultatif de la magistrature lui-même. Les membres du Conseil consultatif ne sont pas détachés et ne bénéficient pas d'une indemnité, ce qui réduit dans une certaine mesure l'attrait de la fonction et explique les difficultés rencontrées par le Conseil pour attirer suffisamment de candidats lors des élections ou pour conserver ses membres pendant toute la durée de leur mandat. ».

L'exposé même de la justification des motifs de la réduction du nombre de membres repose sur la question de l'attractivité liée à l'absence de détachement et d'indemnité.

C'est évidemment prendre la situation à l'envers. La réduction du nombre ne modifiera en rien la problématique de l'attractivité.

Le statut doit être revu avec une possibilité de détachement à temps plein pour les président et vice-président et l'octroi d'une indemnité (jetons de présence).

Il se concevrait difficilement que le détachement de magistrats soit envisageable sans restriction pour les collègues, ainsi que pour le CSJ, et qu'un organe légal tel que le CCM ne puisse bénéficier de la même ligne de conduite. L'égalité de l'attractivité doit être assurée dans toutes les instances.

Les conditions de travail des membres du CCM doivent donc être améliorées en ce sens, ce qui apportera une réelle plus-value pour le fonctionnement global du pouvoir judiciaire et une représentativité effective de l'ensemble des magistrats. Il est sain que les pouvoirs et moyens accrus des Collèges, dans le cadre de l'autonomie de gestion, soient contrebalancés par un organe représentant l'ensemble de la magistrature. Une collaboration et un dialogue entre ces types d'institution sera vertueux pour l'ensemble du pouvoir judiciaire.

La neutralité budgétaire

L'avant-projet de loi ne permet pas de considérer qu'il serait budgétairement neutre vu le nombre de nouvelles structures transposées et mises en place (3 services d'appuis, un bureau commun avec son service d'appui etc.)

Le transfert des moyens du SPF vers les collèges et l'entité cassation ne suffira pas à absorber les moyens humains liés à l'architecture complexe de l'avant-projet quant aux compétences ordinaires et transversales des différents organes précités.

A ce stade, la neutralité n'est pas démontrée et aucune ventilation des budgets des trois services d'appui et du bureau commun avec son service d'appui ne sont précisés.

Pascale Monteiro Barreto
Présidente de l'Association Syndicale des Magistrats

ASM
Association
Syndicale des
Magistrats