

ÉDITORIAL

GARDONS LE CAP

Pascale MONTERO
Présidente de l'ASM

Gardons le cap !

Nous avons connu une fin d'année judiciaire intense à la suite des actions menées par l'ASM concernant l'autonomie de gestion avec une pétition qui a, non seulement, révélé au grand jour le projet de mise en œuvre de celle-ci discuté en toute confidentialité mais a aussi mobilisé l'UPM, de nombreux signataires magistrats, avocats et citoyens ainsi que les différentes conférences au sein de notre profession.

Le sens du collectif a donc favorisé le débat qui semblait avoir déserté l'esprit du législateur qui, un temps, a retenu sa plume. Si les réunions organisées par le ministre de la Justice et le Collège des cours et tribunaux se sont multipliées malgré la période de la fin d'année judiciaire et notre charge de travail, nous sommes demeurés ouverts au dialogue tout en restant vigilants. Il y a eu des avancées, certes, mais l'avant-projet légèrement amendé suscite encore beaucoup d'interrogations. L'architecture de l'avant-projet tournée vers une hypercentralisation ne permet pas de considérer qu'il existera une véritable plus-value pour le justiciable. Or, c'est bien de cela qu'il doit s'agir avant tout, afin que le terme de justice efficace recèle une réalité concrète et non pas seulement une vision managériale éloignée des réalités de terrain.

La rentrée judiciaire a suivi le même tempo. Une mercuriale du procureur général Johan Delmulle lors de l'audience solennelle de rentrée de la cour d'appel de Bruxelles a mis en lumière la déshérence des moyens humains au sein du Parquet de Bruxelles et l'impact de cet « abandon » du politique sur l'augmentation exponentielle de 157 % des classements sans suite. C'est un constat inconciliable avec la volonté alléguée d'une justice plus humaine, plus rapide et plus ferme.

Nous n'étions que le 1^{er} septembre 2023 et déjà, le ton était donné. Il n'a pas fallu attendre longtemps pour que la Justice occupe le devant de l'actualité avec, cette fois-ci, la mobilisation du monde académique face au refus d'exécution des décisions de justice et plus récemment l'arrêt du Conseil d'État dressant, *prima facie*, un constat d'illégalité des mesures prises par madame la secrétaire d'État à l'Asile et l'Immigration destinées à exclure de

manière arbitraire une catégorie d'individus du bénéfice de la protection internationale qui lui est accordée. L'atteinte à l'État de droit et le constat d'une évidente dérive autoritariste ont été pointés, sans ambiguïté, par plusieurs constitutionnalistes rejoints et soutenus par le barreau en appelant à un retour nécessaire à l'équilibre des trois pouvoirs. Comme chaque citoyen, toutes les institutions sont tenues de veiller au respect des décisions de justice, il y va de la stabilité de notre société démocratique et de l'effectivité des décisions judiciaires et, par-là, celle du droit. La posture n'a pas pour autant changé et, dans un habillage significatif, il a été répondu que l'illégalité n'était pas contestée mais qu'il ne sera pas consenti à l'exécution de la décision par manque de moyens. Faut-il en conclure que le manque de moyens deviendrait une cause de justification qui légitimerait l'illégalité en toute matière? Verrait-on donc poindre l'émergence d'une Règle d'or budgétaire qui s'inviterait dans la

SOMMAIRE

Éditorial par Pascale Montero	1
Flexibilité des cadres et gestion autonome : les deux volets d'un même piège budgétaire par Manuela Cadelli	3
Maux Bleus... Les mots en action pour alerter sur les maux de la société par Isma Belaïd	14
Juges! Souriez, vous êtes filmés! par Guy Borrens	15
Le déploiement de Frontex en Afrique : les droits humains en péril par Claude Dedoyard	16
AMAI! Les critères de répartition du « plan massif de recrutement pour la Justice » en France par Isma Belaïd	17
Les brèves	22

hiérarchie des normes ? La question se pose avec acuité tant la dialectique est démocratiquement glissante. Demain, qu'est-ce qui empêchera encore d'exclure certaines catégories d'individus du bénéfice de la loi si l'effectivité du droit est battue en brèche pour des motifs budgétaires ?

Ajoutés à cela les nombreux projets qui nous concernent plus directement : le disciplinaire, le *screening*, la publication de patrimoine, la flexibilité des cadres, l'évaluation de la charge de travail, l'autonomie de gestion, le statut social et sa mise en œuvre complexe ainsi que récemment la problématique aiguë de la pseudonymisation des jugements. Au-delà de ce que l'on pourrait considérer comme une forme de saturation législative qui mériterait une pause, il en ressort que ces projets paraissent ne pas avoir été posés dans le cadre d'une réflexion globale mesurant les impacts à court, moyen et long termes de ces mesures qui, prises ensemble, risquent de se court-circuiter. En effet, comment concevoir le maintien qualitatif de nos fonctions juridictionnelles déjà inscrites dans un panorama de pénurie de moyens lorsqu'il nous est demandé de pseudonymiser nos décisions ce qui, à première vue, ne relève pas de notre mission juridictionnelle ? Comment conjuguer l'accroissement de notre charge de travail due en raison d'une vision managériale imposée aux juridictions et l'exigence posée d'at-

teindre des objectifs de productivité, moins de temps pour rédiger des jugements, plus d'administratif et plus de jugements pour justifier nos besoins ? Comment agencer l'exigence de productivité avec les conséquences du statut social et des possibilités qu'il offre de prendre, non sans discrimination intrinsèque, des temps partiels ? Indubitablement et si on prend un peu de recul, cela va gripper davantage un système judiciaire déjà à bout de souffle et rendre contre-productive toute communication parfois coûteuse quant à l'attractivité de notre métier.

Alors, même si le tableau ne paraît guère rassurant, ne nous résignons pas et gardons le cap. La Justice, l'État de droit et notre démocratie méritent un dialogue constructif, franc, loyal et de confiance avec les divers interlocuteurs tels que le ministre de la Justice et le Collège des cours et tribunaux car il est urgent de rebâtir une justice digne de ce nom en allouant les finances existantes là où c'est nécessaire et urgent, en refinançant avec courage et audace ce qui doit l'être sans faire l'impasse sur notre expérience de terrain et nos observations certes critiques mais pertinentes et constructives. Ce sera dans le sens du collectif que nous trouverons la source d'un nouvel élan pour la Justice dont l'intérêt commande que l'on prenne le temps de la réflexion et du dialogue.



Pascale
Thouteiro Barreto

D. 10/2023

© Dominique de Haan

FLEXIBILITÉ DES CADRES ET GESTION AUTONOME : LES DEUX VOILETS D'UN MÊME PIÈGE BUDGÉTAIRE

Manuela CADELLI
Administratrice de l'ASM

La flexibilité des cadres inscrite à l'article 186 du Code judiciaire par la loi du 26 décembre 2022 constitue le **contexte parfaitement indissociable** des contestations actuellement exprimées par la magistrature à l'encontre du nouveau projet de gestion autonome porté par le ministre et le Collège des cours et tribunaux aux motifs suivants qui démontrent le piège financier déduit des verrous budgétaires prescrits par le texte. Lesquels infirment radicalement les déclarations d'intentions et protestations de bonne foi entendues depuis deux semaines. Le principe et les contours de ce « piège » n'ont pas échappé à la lecture conjuguée des textes et singulièrement de la dernière communication du Collège des cours et tribunaux (ou CCT) du 30 mai 2023.

À l'institutionnalisation des verrous budgétaires déduite de l'analyse de l'article 186, § 1/1, nouveau et des textes qui l'accompagnent, s'ajoute dès lors à la faveur de la gestion autonome telle que portée par le ministre et le Collège des cours et tribunaux, une véritable tutelle coercitive des « entités » judiciaires. Ceci expliquant sans doute cela.

Le fondement de l'argument est trouvé dans les éléments suivants :

a) La flexibilité des cadres se distingue du mécanisme dit des « délégations » plus limitées dans le temps et qui s'inscrivent dans le cadre de la mobilité des effectifs judiciaires rendue possible par la loi du 1^{er} décembre 2013 « portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire ». Réforme qui n'a pas donné, en dix ans, les résultats escomptés lors de son adoption car le déficit généralisé du pouvoir judiciaire en termes d'effectifs y a concrètement et généralement fait obstacle.

La flexibilité des cadres doit être appliquée aux seules places déclarées vacantes dans les juridictions, en fonction de leurs besoins, tels qu'identifiés par les collèges sur la base de l'évaluation de leur charge de travail et sur les chiffres « des flux de dossiers entrants et sortants ».

Il faut noter que le défaut de publication des places en temps réel laissées vacantes par certains effectifs promus ou retraités était déjà appliqué antérieurement à la loi du 26 décembre 2022, pour des motifs

budgétaires, et que « l'inauguration » de cette « pratique » par laquelle le pouvoir exécutif s'est en quelque sorte dégagé de l'obligation de publier les places à pourvoir conformément au prescrit légal, voire à anticiper le départ des magistrats, peut être située en 2009, année au cours de laquelle, par une circulaire dite « n° 154 », le ministre de la Justice a décidé de retarder et d'échelonner dans le temps la publication des places vacantes¹.

La circulaire n° 154 précisait en effet que la publication anticipée des places vacantes, qui permet de faire correspondre la nomination à la date du départ, n'aurait plus lieu entièrement. Or il faut savoir qu'entre la date de publication de l'emploi vacant au *Moniteur belge* et la nomination d'un magistrat, il s'écoule parfois une période de six mois à huit mois. Lorsque la procédure court pendant les vacances judiciaires, ces durées de six ou huit mois sont prolongées d'un mois. Compte tenu des dispositions légales en vigueur, il fallait alors, à cette époque – et selon l'appréciation purement discrétionnaire de l'administration –, entre six et neuf mois avant qu'un magistrat soit effectivement nommé dans une juridiction ou un corps. Cette circulaire illégale n'a pas été soumise à la censure du Conseil d'État.

Le Conseil consultatif de la magistrature avait adressé, en vain, les 1^{er} et 7 mars 2011 une résolution au ministre dont les conclusions méritent d'être reproduites au vu de leur pertinente actualité et du lien manifeste qu'elles présentent avec le présent recours :

« Le cadre du personnel des magistrats est fixé par la loi. En retardant la nomination des magistrats, le pouvoir exécutif empêche que le cadre légal des magistrats du siège et du ministère public soit rempli. Cette pratique perturbe le fonctionnement des cours, des tribunaux et du

1. L'article 287^{sexies}, alinéa 6, autorise le ministre de la Justice à procéder à la publication d'une place vacante jusqu'à quinze mois avant la vacance. Cette disposition permet de faire coïncider le départ du magistrat à la retraite, avec la date de l'arrivée de son successeur. Ainsi, le législateur entendait-il éviter les difficultés de fonctionnement inhérentes au non-remplacement et au remplacement tardif des magistrats partant à la retraite.

ministère public. Les mesures appliquées sont directement contraires à la volonté du législateur, qui est de permettre au maximum l'anticipation des départs à la retraite, afin de faire coïncider le mieux possible les départs et les arrivées. L'économie réalisée est disproportionnée par rapport aux inconvénients qu'elle engendre, tant pour les magistrats que pour les justiciables: charge de travail supplémentaire pour les magistrats en fonction, retards dans le traitement des dossiers, remises imprévues, fermeture de chambres, etc. Les magistrats ne sont pas opposés à une meilleure affectation des moyens budgétaires disponibles ni aux économies, à condition toutefois que le fonctionnement de la justice ne soit pas perturbé, sous la forme d'une détérioration des conditions de travail des magistrats et d'une baisse de la qualité du service public de la justice. Une gestion moderne des ressources humaines suppose la recherche constante du maintien de la continuité du service. Les dispositions de la circulaire n° 154 relatives au remplacement des magistrats retraités sont l'expression d'une gestion du personnel sans vision d'avenir, motivée uniquement par des objectifs budgétaires à court terme, sans prise en compte des répercussions dommageables à long terme. L'impact négatif de la Circulaire sur la continuité du service public de la Justice est d'autant plus grand que la moyenne d'âge des magistrats est élevée, ce qui implique qu'un grand nombre de magistrats devront être remplacés dans les prochaines années, et que 67 % des magistrats partent à la retraite de manière anticipée. Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, le Conseil consultatif demande avec insistance au ministre de la Justice de retirer immédiatement et entièrement la circulaire n° 154, afin que toutes les places vacantes soient publiées à temps, sans aucun retard. »

b) Le ministre a reconnu dans la *Note de politique générale Justice* présentée à la Chambre des représentants, le 28 octobre 2022, que la loi du 18 février 2014 est bien une « loi-cadre », ce qui heurte *in se* le principe de légalité déduit de la combinaison des articles 13, 146, 152, alinéa 1^{er}, 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.

Le nouvel article 186, § 1/1, présente également les caractéristiques d'une disposition-cadre et en conséquence les mêmes faiblesses en termes de respect du principe de légalité. Le ministre le dit d'ailleurs explicitement dans la *Note de politique générale Justice* présentée à la Chambre des représentants, le 28 octobre 2022 :

« Maintenant que les collègues et les services d'appui se sont développés sur le plan organisa-

tionnel, que les services d'appui ont acquis suffisamment de personnel et de connaissances et que les comités de direction locaux ont été renforcés avec 39 gestionnaires pour le siège et 25 pour le ministère public, nous pouvons poursuivre l'élaboration de la loi-cadre. »

c) Selon le ministre, dans cette même *Note de politique générale*, les cadres sont « dépassés » en ce qu'ils ne correspondraient plus à la charge de travail des juridictions et c'est cet élément, très précisément, qui justifierait à la fois de mettre en place un processus d'évaluation de leur charge de travail et d'instaurer d'ores et déjà leur flexibilité afin de voir restaurer « un équilibre » dans la répartition des moyens humains entre les juridictions.

Voilà le constat factuel et politique qui devrait fonder la décision et l'objectif affiché.

Dans les conclusions de son *Avis*, approuvé par son assemblée générale le 15 septembre 2021, le Conseil supérieur de la Justice notait déjà :

« En l'absence d'une mesure de la charge de travail, d'un modèle d'allocation correspondant ainsi que de données statistiques uniformes et fiables, il est impossible d'affirmer ou d'infirmer avec certitude comme le fait l'avant-projet que "les cadres légaux représentent de moins en moins un point de repère". Face à de nouvelles formes de criminalité et plus généralement à de nouveaux besoins du justiciable, le législateur devrait plutôt prévoir une augmentation à tout le moins temporaire du cadre légal. »

Lorsqu'ils ont été entendus, le 7 juin 2022, par la Commission de la Justice de la Chambre², les représentants des Collèges avaient déclaré :

« L'absence d'une mesure de la charge de travail constitue l'une des raisons des tensions. *Pour autant qu'il existe une volonté politique d'investir dans le système judiciaire*, la mesure constitue l'outil de travail de choix pour les hommes politiques afin de réaliser des investissements ciblés et de ne pas risquer de verser de l'argent *dans un puits sans fond*. » (nous soulignons)³

Et ceci :

« À terme cette mesure devrait pouvoir permettre de déterminer *quel est le nombre total de magistrats et de membres du personnel dont les cours et tribunaux ont besoin pour pouvoir rendre une justice de qualité [...]*. Cette mesure de la charge de travail est indispensable pour aboutir à des résultats fiables et pour comparer les charges de travail afin que le Collège des cours et tribunaux répartisse de

2. Auditions du 7 juin 2022, *Doc. parl.*, Ch., 2021-2022, n° 55-2857/001.

3. Rob Hobin, membre du Collège des cours et tribunaux et magistrat « sponsor » de la mesure de la charge de travail (MCT).

la manière la plus juste possible les ressources qui seront allouées aux cours et tribunaux par entités et au sein de celles-ci. » (nous soulignons)⁴

Il faut noter cependant que l'adaptation ou flexibilité des cadres telle que projetée, présentée comme « provisoire » – malgré le fait qu'elle sera appliquée via des nominations définitives intervenant à la suite de postulations – ou encore comme un « glissement », devra impérativement, suivant la lettre même de l'article 186, § 1/1, nouveau s'effectuer « sans dépassement du total national des cadres ». Bien mieux, selon l'exposé des motifs, « sans que cela comporte un impact budgétaire ».

Il est donc inexact d'affirmer que la mesure de la charge de travail va permettre de déterminer le nombre total de magistrats nécessaire aux juridictions pour rendre une justice de qualité.

Cette limite – appelée aussi « enveloppe fermée » – apportée à ladite flexibilité est fondamentale car elle donne d'abord à voir un paradoxe inacceptable rationnellement : les cadres seraient dépassés mais pas dans leur globalité, ceci sans que la preuve en soit apportée ni qu'un doute soit nourri à cet égard. Et sans que l'évaluation ait jamais été faite de la charge de travail du pouvoir judiciaire, de son *output* ou des flux sortants et des délais, lorsque le cadre était complet et la loi respectée.

Peu importe alors ce que montrera l'évaluation de la charge de travail lancée depuis plusieurs mois par les collègues et censée pourtant, selon l'annonce diffusée, permettre d'arbitrer, objectivement, tant les revendications des magistrats que les doutes du ministre quant à leur adaptation aux besoins des juridictions.

La question qui se pose en conséquence est celle de savoir quel crédit peut être accordé à la vérification des critères, prétendument objectifs, libellés par le texte litigieux.

La limite ainsi définie laisse deviner ensuite que ce sont les contraintes budgétaires – et les prescriptions ou les refus de l'Inspection des Finances – qui vont concrètement et fondamentalement déterminer le principe et l'étendue de la flexibilité mise en œuvre. Sans prévisibilité ni garantie légale objective comme ce sera démontré.

4. Dans son rapport annuel 2009, la cour d'appel de Liège indiquait que les retards dans la publication des places vacantes « vont durement frapper la cour d'appel de Liège dont trois magistrats vont être admis à la retraite et dont un quatrième a reçu une autre affectation ». La cour d'appel de Liège ajoutait « l'effet de la mesure budgétaire aboutit non seulement à réduire la capacité de travail de la cour et par conséquent à créer un arriéré mais aussi à rendre difficile sinon impossible le maintien d'audiences fixées longtemps à l'avance et, par conséquent, cause un préjudice direct au justiciable », www.armccm.be/portal/page/portal/ARM/Adviezen/2011/RESOLUTION%20places%20vacantes.pdf.

Ce qui correspond très exactement à la situation actuelle et concrète vécue par les cours, tribunaux et parquets, et par ricochet par le justiciable.

Il est donc formellement inexact de prétendre au regard de cette stricte limite, comme le fait la Note de politique générale Justice présentée à la Chambre des représentants le 28 octobre 2022 que :

« L'objectif est de permettre aux collègues d'indiquer les endroits où les besoins en magistrats et en personnel judiciaire supplémentaires sont les plus importants. Ainsi, les ressources humaines de la justice pourront être réparties en fonction de la charge de travail mesurée par les collègues. »⁵

Car *in concreto*, les besoins réels pourront ne pas être pris en compte si les chiffres qui les révèlent conduisent à recommander d'excéder le cadre national, hypothèse qui ne peut être d'emblée écartée au regard des chiffres qui révèlent une augmentation de l'*input* dans certaines juridictions, depuis la fin de la crise sanitaire. Ou bien ils seront pris en compte mais partiellement et nécessairement sur la base d'arbitrages dont les ressorts et les critères ne sont en rien définis. Ceci, malgré le fait qu'ils auront été produits par la mesure de la charge de travail engagée et/ou seront déduits des flux que mentionne l'article 186, § 1/1, nouveau.

L'on prendra ci-dessous l'exemple du tribunal francophone de la famille de Bruxelles dont les besoins ne sont manifestement pas rencontrés par les moyens alloués. Le pari qu'ils le soient à la faveur de la loi attaquée n'est donc en rien gagné au vu de cette limite aussi drastique que budgétaire et qui vide purement et simplement de leur sens et de leur intérêt les « critères de fond », qu'elle prétend définir : il n'y aura pas de dépassement des cadres nationaux ou de dépassement budgétaire et « l'enveloppe » est « fermée ».

On aperçoit incidemment que l'exigence de compatibilité avec le principe constitutionnel de légalité que l'article 186, § 1/1, nouveau prétend satisfaire, à la suite de l'avis n° 70.024/3 donné par le Conseil d'État le 15 octobre 2021, par la définition de ces « critères de fond » que le Roi devra prendre en compte lorsqu'il modifiera le cadre des cours et des tribunaux, n'est en réalité pas satisfaite puisque leur « rencontre » n'influencera pas de manière déterminante et avec la précision qui s'impose, les décisions prises tant par les collègues que par le ministre, d'ailleurs elles-mêmes improbables comme on va le voir, tel que cela se déduit de l'exposé des motifs.

5. Note de politique générale Justice, *Doc. parl.*, Ch., 2022-2023, n° 55-2934/013.

d) Le constat est confirmé et aggravé à la lecture de l'exposé des motifs qui dispose que les collègues déterminent les places vacantes qui doivent être remplies, certes sur la base des données issues de la mesure de la charge de travail – encore appelées « données chiffrées fiables » – ou « de manière objective en fonction des besoins réels ». Mais ceci seulement « lorsque des moyens budgétaires sont disponibles pour les besoins en ressources humaines ».

La détermination des places dont la vacance devrait être publiée dépendra dès lors sans doute, dans une sorte de « première ligne » d'appréciation, des besoins réels ou des données objectives déduites de la mesure de la charge de travail mais aussi, et surtout, comme en dernier ressort et en toute hypothèse, des moyens budgétaires disponibles. Ou non disponibles, nécessairement. À nouveau, sans garantie contre l'arbitraire du verrou budgétaire et/ou les connivences politiques.

Exactement comme c'est le cas actuellement depuis que le pouvoir exécutif s'est délié de toute obligation du respect à la fois du prescrit légal et de ses engagements réguliers de refinancer la Justice afin d'assurer aux citoyens une justice efficace et de qualité.

e) L'exposé des motifs reconnaît *expressis verbis* qu'« en raison des économies réalisées dans le passé, ces cadres légaux n'ont pas été remplis entièrement partout » (nous soulignons). C'est aussi le constat qu'a posé la présidente du Collège des cours et tribunaux dans une interview accordée à la RTBF, le 27 mars 2023 :

« Le manque de moyens humains et matériels de la justice, ce n'est pas nouveau. En 2016, Jean de Codt, le premier président de la Cour de cassation de Belgique, dénonçait un affaiblissement de la justice. Selon lui, la Belgique n'était plus un État de droit mais un État voyou. Un terme « volontairement provocateur [...] Dire qu'il était totalement faux ne serait pas exact non plus. À l'époque, le gouvernement met en place des mesures de restructurations budgétaires pour tous les services publics. Y compris la justice. Il décide délibérément de diminuer les cadres légaux de 10 % de façon linéaire, c'est-à-dire ces fameux chiffres qui donnent à chaque tribunal le nombre de juges et de greffiers auxquels il a droit » [...] Le gouvernement l'a fait sans vérifier où il y aurait de possibles dégâts. Purement et simplement, il décide de ne pas respecter la loi. Pour un magistrat, c'était un scandale. » (nous soulignons)⁶

6. M. LAMBRECHT et S. GEORIS, Une grande opération débute dans les cours et tribunaux pour mesurer le temps de travail : « Nous voulons démontrer nos vrais besoins », RTBF, 27 mars 2023, www.rtbef.be/article/une-grande-operation-debute-dans-les-cours-et-tribunaux-pour-mesurer-le-temps-de-travail-nous-voulons-demontrer-nos-vrais-besoins-11173679.

Ce constat n'est absolument pas contesté et il est incontestable. La violation de la loi par le pouvoir exécutif est dénoncée par tous les acteurs judiciaires depuis près de dix ans après que Koen Geens ait annoncé dès le début de son mandat – et assumé – qu'il dérogerait aux cadres sans cependant en proposer au Parlement la modification⁷. La « béquille » juridique que constituait la circulaire n° 154 n'étant à l'évidence même plus nécessaire.

En 2014, la situation au tribunal francophone de Bruxelles avait déjà été dénoncée dans les colonnes « Échos » du *Journal des Tribunaux* en ces termes :

« Jugez-en, si l'on ose dire. La fonction de greffier-chef de service est en voie de disparition complète : le cadre prévoit huit places de ce type et une seule est pourvue. Quant aux 126 places de greffier (dont un avec le titre de « fiscal »), seules 32 étaient pourvues au 1^{er} novembre 2014. Il en reste donc 94 vacantes, 67 sont occupées par des greffiers délégués (assistants ou collaborateurs de greffe), laissant un solde net de 27 places. Et encore : sur les 32 greffiers restant, huit ont déjà introduit une demande de mutation. À cela s'ajoutent les maladies, les démissions annoncées, les départs à la retraite, etc., qui obligent à des mouvements continus de réaffectation au sein du tribunal, rendant les exigences de formation interne de plus en plus aléatoires. »⁸

L'État belge a pourtant été condamné à respecter la loi en publiant l'ensemble des places vacantes, sous peine d'astreinte, par un jugement prononcé le 13 mars 2020, jugement exécutoire mais resté à ce jour inexécuté sous prétexte d'appel (pourtant non suspensif depuis la loi dite « Pot-pourri I »). Il a encore été condamné par un jugement du tribunal

7. Ainsi par exemple en 2019, la présidente du tribunal de première instance du Brabant wallon déclarait que « [l]a situation est telle que nous n'avons plus les moyens d'assurer la fonction de service public qui nous est confiée par la loi. En principe, nous devrions être 27 magistrats au niveau du tribunal de première instance du Brabant wallon. Depuis plus d'un an, nous oscillons entre 18 et 20 magistrats, c'est-à-dire une moyenne de 70 pour cent du cadre ». La bâtonnière, quant à elle, affirmait que « [l]es conséquences de ces dysfonctionnements retombent évidemment sur les citoyens en attente d'un jugement. "Il faut parfois des mois avant de voir reconnaître son droit, on l'a parfois sur papier mais on n'a pas le jugement et, ce jugement, on l'attend longtemps, longtemps, longtemps" » (N. WACQUEZ, « Nivelles, la justice au bord du gouffre », TVCOM, 21 mars 2019, https://www.tvcom.be/video/info/societe/nivelles-la-justice-au-bord-du-gouffre_23695_89.html). Voy. aussi, entre autres, C. KETELAIR, « Les mercuriales à Mons : le sous-effectif des greffiers pointé du doigt par le premier président de la cour d'appel », RTBF, 1^{er} septembre 2022, <https://www.rtbef.be/article/les-mercuriales-a-mons-le-sous-effectif-des-greffiers-pointe-du-doigt-par-le-premier-president-de-la-cour-d-appel-11058232>.

8. www.armc-cm.be/portal/page/portal/ARMAdiviezen/2011/RESOLUTION%20places%20vacantes.pdf.

UNE JOURNÉE ORDINAIRE À LA JUSTICE DE PAIX



de première instance francophone de Bruxelles du 5 juillet 2022⁹.

Dans un tel contexte où ni la loi ni les décisions de justice ne sont respectées et qui révèle ainsi les graves atteintes qui sont portées à l'État de droit par les différents exécutifs qui se sont succédé depuis plus de dix ans en Belgique, comment accorder le moindre crédit à cette affirmation trouvée dans l'exposé des motifs et qui affiche l'ambition de rencontrer la nécessité que les places ouvertes temporairement, dans des juridictions ou parquets en déficit d'effectifs et donc en souffrance, suscitent des vocations¹⁰ :

« Ce mécanisme ne sera mis en place que pour autant que le cadre est occupé à 100 pourcent. »

f) Car l'État belge prétend désormais avec constance que les cadres légaux constitueraient un « maximum » dont il ne serait pas possible de s'écarter en nommant des magistrats au-delà du nombre de places fixé par la loi mais qu'il est en revanche tout à fait possible de ne pas pourvoir à

la totalité des places qu'il prescrit lorsqu'elles devraient être déclarées vacantes. Or le Conseil d'État l'a averti, dans son avis n° 70.024/3 du 15 octobre 2021 :

« Contrairement à ce que soutient le délégué, les cadres déterminés par la loi ne sont pas des nombres maximaux que le Roi pourrait librement remplir tant qu'il n'excède pas le cadre.

Par contre, ils emportent l'obligation pour le Roi qui, conformément à l'article 108 de la Constitution, doit exécuter les lois, sans pouvoir ni les suspendre ni dispenser de leur exécution, de nommer les magistrats et les greffiers à concurrence des nombres fixés par le législateur. »¹¹

L'État belge ne respecte pas davantage ce prescrit quand il est rappelé par la plus haute juridiction administrative et maintient l'argument anticonstitutionnel devant les juridictions où sa responsabilité est mise en cause, près de deux ans plus tard. L'on y revient ci-dessous¹².

9. Civ. Bruxelles, 5 juillet 2022, R.G. n° 21/4768/A, *J.T.*, 2022, p. 452.

10. Car, en effet, « [l]e glissement d'une place d'un cadre vers un autre cadre ne peut aider les entités ayant besoin de renfort via une augmentation de cadre que si des candidats postulent ces places et y sont nommés ».

11. C.E. (section de législation), 15 octobre 2021, avis n° 70.024/3 sur un avant-projet de loi « portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire et introduisant le parquet de la sécurité routière ».

12. Voy. les conclusions principales qu'il a déposées dans un dossier soumis à la quatrième chambre civile du tribunal franco-

g) L'exposé des motifs indique encore que « [p]ar le passé, les collèges ont fortement préconisé une mesure de la charge de travail ». Cette affirmation n'est pas exacte.

Par le passé, le Collège des cours et tribunaux, autrement composé, a précisément préconisé un autre projet de gestion et de financement des palais¹³, basé sur le principe d'un contrat véritablement négocié entre les collèges et l'État belge et qui emportait l'attribution d'une enveloppe financière au Collège, destinée à son fonctionnement et à celui des cours et tribunaux, sous la forme d'une *dotacion parlementaire*¹⁴. Car était-il appelé et c'est essentiel :

« Constituant le pouvoir judiciaire [cf. article 40, alinéa 1^{er}, 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 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 dotacion parlementaire est à inscrire au budget général des dépenses de l'État. » (nous soulignons)¹⁵

Il faut noter qu'à la suite de l'élaboration de ce plan, le Collège des cours et tribunaux a signé, le 11 juillet 2018, avec le ministre Geens un contrat de gestion dit « Convention-cadre » qui n'a toutefois pas pu être exécuté du fait de la démission du gouvernement Michel, avant son approbation.

h) S'agissant de la mesure de travail, dont une première phase est déjà réalisée, l'exposé des motifs indique : « La première version de cette mesure de la charge de travail est maintenant terminée, ce qui permet de dégager les premières grandes tendances. La mesure de la charge de travail doit encore être affinée » (nous soulignons). Sur la base manifeste-

phone de première instance de Bruxelles sous le numéro de R.G. 2022/5233/A.

13. Voy. 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, www.rechtbanken-tribunaux.be/fr/actualites/plan-pour-une-gestion-autonome-des-cours-et-tribunaux-et-du-ministere-public.
14. Le Collège définissait sur ce point des alternatives dans l'hypothèse où un système de dotacion ne pourrait être mis en place, alternatives dans le cadre desquelles le Collège indiquait qu'elles devaient à tout le moins répondre à cinq « fonctionnalités », parmi lesquelles 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).
15. Le Collège indique que tout mécanisme de financement de la Justice doit à tout le moins répondre à cinq « fonctionnalités », parmi lesquelles 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).

ment de ces « premières grandes tendances », le ministre croit pouvoir préciser ceci :

« On sait déjà que la mesure de la charge de travail démontrera que le cadre fixé par la loi dans certaines juridictions ou parquets est, proportionnellement au nombre de dossiers traités, supérieur au cadre des autres juridictions ou parquets de la même catégorie qui n'ont pas d'arriéré et ne travaillent pas à flux tendu. »

Cette assertion conjuguée aux éléments qui précèdent et qui démontrent en soi le défaut ou le déficit de performativité des critères de fond définis par la loi au vu de la prépondérance des impératifs budgétaires, autorise à questionner jusqu'à l'utilité de l'exercice d'évaluation de la charge de travail menée actuellement par les collèges.

Les magistrats n'ont en outre pas oublié que lors de chacun des précédents exercices de mesure, les chiffres obtenus n'ont pas « convaincu » et ont été soit écartés, soit « corrigés », dans l'objectif affiché de ne pas « heurter » le monde politique.

Il faut rappeler qu'entre 2012 et 2015, un premier exercice a été réalisé par le Bureau permanent des statistiques et de la mesure de la charge du travail (BPSM)¹⁶. Certaines juridictions se sont pliées à cet exercice de mesure, parmi lesquels les tribunaux du travail. Un rapport complet avait été remis, le 29 mai 2013, à la ministre Turtelboom. Dans un grand nombre de juridictions, l'exercice avait montré que les cadres légaux étaient en réalité insuffisants pour produire l'*output* observé en sorte que les résultats ont été discrédités et écartés¹⁷. Il a été souvent dit alors que certains chiffres auraient été « gonflés » et que les résultats présentaient des « incohérences » soupçonnables. Le monde politique – qui n'a jamais songé à soumettre ses acteurs à une quelconque évaluation de leur charge de travail – a en conséquence persisté à conditionner le respect des cadres légaux à un tel exercice, mais manifestement à condition que les résultats lui conviennent.

Dans l'attente, les différents ministres de la Justice ont montré une grande détermination à ne pas respecter les cadres malgré le prescrit légal et malgré la condamnation de l'État belge, par un jugement, prononcé le 13 mars 2020 par le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, comme on l'a vu. Plus récemment, les chiffres obtenus lors de la « première phase » d'IAMAI ont également été soumis à un « Comité de pilotage » qui a entrepris,

16. Depuis l'entrée en vigueur de la loi gestion du 1^{er} avril 2014, les activités du BPSM ont été reprises par le service d'appui du Collège des cours et tribunaux.

17. Pour une analyse plus complète, voy. M. FORET, « La mesure de la charge de travail : outil de management ou instrument politique ? », *Justine*, 2017, n° 46.

lui aussi, de les « corriger » afin qu’ils puissent être – littéralement – « vendus » au ministre. L’on se réfère à cet égard à ce passage de la *newsletter* n° 9 du Collège des cours et tribunaux intitulée « L’allocation des ressources humaines – La mesure de la charge de travail – État des lieux au 1^{er} octobre 2021 », diffusée en octobre 2021 :

« La finalisation de ce projet dit “piste 1” nous apporte des informations importantes, de sorte que nous disposons d’éléments suffisants pour prendre en compte les données issues de l’IAMAI [...]. Toutefois, nous devons garder à l’esprit ce que nous ne savons pas encore faire aujourd’hui, à savoir comparer la charge de travail entre les différents types de tribunaux et calculer en chiffres nominaux le nombre de juges requis dans tel ou tel tribunal. *Les résultats de l’IAMAI donnent un nombre tellement élevé de juges supplémentaires que nous ne pouvions pas le vendre aux responsables politiques.* » (nous soulignons)

En outre, l’on a pu lire à l’occasion de l’« Assemblée générale IAMAI – État des lieux du 1^{er} octobre 2021 », ces deux constats radicalement contraires aux prétendus objectifs poursuivis d’objectivation maximale des besoins de la Justice dans son ensemble :

« En 2016, les résultats d’IAMAI ont été calculés et il a été constaté qu’il manquait en fait 500 juges dans notre pays [par rapport au cadre légal] si on comptait avec les chiffres d’*output* des trois dernières années, et qu’il manquait encore 426 juges si on comptait avec les chiffres d’*input* des trois dernières années [...]. En bref IAMAI nous disait qu’il manquait grosso modo 33 % de juges [...]. Malheureusement, *il a été impossible de parvenir à un accord politique sur ces résultats.* C’est à partir de ce constat que l’on a commencé à “corriger” les anciens résultats d’IAMAI “ancienne version” pour être plus en phase avec les cadres réels [...]. Ces corrections linéaires n’ont pas été acceptées par le terrain (pp. 6 et 7). » (nous soulignons)

Bien mieux, s’agissant de la seconde phase d’IAMAI, la présidente du Collège des cours et tribunaux a d’ores et déjà précisé, lorsqu’elle a été entendue par la Commission Justice de la Chambre le 7 juin 2022¹⁸ :

« Au sein du Collège des cours et tribunaux, les membres sont déterminés à produire des chiffres définitifs à la fin de l’année 2023 [...] l’on devrait arriver à des résultats *acceptables tant pour le monde judiciaire que pour le pouvoir législatif.* » (nous soulignons)

Dans un tel contexte dont les acteurs officiels privilégient explicitement et concrètement la négociation, voire le marchandage politique par rapport à

l’objectif d’objectivisation vanté, comment les magistrats pourraient-ils sincèrement « jouer le jeu » de la mesure de leur charge de travail et se soumettre à ses règles sans avoir la garantie minimale du loyal respect tant par le Collège que par le monde politique des résultats obtenus, en dehors de contraintes budgétaires étrangères à la poursuite de l’objectif essentiel qui devrait les motiver : fournir au citoyen *une justice de qualité* ?

i) La preuve irréfutable de ce qui précède est trouvée dans la décision prise par la « Cellule stratégique » du Service d’appui du Collège des cours et tribunaux, le 12 mai 2023, d’augmenter par arrêté royal le cadre du tribunal de première instance d’Anvers, à hauteur de quatre places de juge et deux de greffier, en abstraction totale dès lors de la mesure de la charge de travail qui est en cours dans le cadre de la procédure dite AMAI II.

j) Ceci d’autant plus que, sur la base des données prétendument objectives telles que déduites de l’évaluation de la charge de travail, l’exposé des motifs indique encore :

« Les collèges peuvent proposer au Roi de s’écarter des cadres légaux dans certaines limites via les cadres dits flexibles. »

« **Peuvent proposer** », cela signifie donc qu’ils n’y sont pas contraints *malgré le caractère objectif prétendu des dites données.* Rien n’est dit sur les motifs ou éléments objectifs qui permettront aux collèges d’apprécier ce choix de proposer ou non une telle modification. La loi ne prévoit aucune forme de contrôle des décisions que les collèges vont prendre dans un sens ou dans un autre et les travaux préparatoires ne donnent pas plus d’indication. Les garanties contre l’irrationnel et l’arbitraire des verrous budgétaires ne sont en conséquence pas fournies par le législateur, il convient de l’admettre.

k) L’avis que décideront de donner les collèges au ministre n’est en outre pas « contraignant », contrairement à ce qui était initialement prévu, le texte disposant qu’il sera « conforme ». C’est dire seulement que le Roi devrait se fonder sur ces critères s’il veut déroger aux cadres et ne pourrait donc pas, toujours selon l’exposé des motifs, procéder « arbitrairement ».

L’exposé des motifs est particulièrement clair sur ce qui s’en déduit ; **le ministre ne sera purement et simplement pas tenu d’y donner suite :**

« Toutefois, cela ne signifie pas que le Roi est obligé de modifier les cadres dès que l’un des Collèges émet un avis conforme. L’article indique clairement que le Roi “peut” déroger aux cadres et n’est donc pas obligé de le faire. Le Roi peut donc suivre ou non les avis, mais n’a pas la “possibilité” de procéder lui-même aux ajustements. »

18. *Doc. parl.*, Ch., 2021-2022, n° 55-2857/001, p. 24.

À nouveau, ni la loi ni l'exposé des motifs ne donnent d'indication sur les raisons du choix posé par le ministre. Aucune motivation particulière et aucun recours n'est prévu.

On lit que c'est l'Inspection des Finances qui nourrissait l'inquiétude de voir le ministre contraint de donner une suite favorable à l'avis des collègues (fondé pour rappel sur des données « fiables ») sans pouvoir tenir compte des considérations budgétaires. L'exposé des motifs précise à cet égard :

« Dans son avis du 5 avril 2022 l'Inspection des Finances suppose à tort que le Roi serait tenu de mettre en œuvre sa décision des Collèges, sans pouvoir l'amender ou la refuser.

[...]

En effet, le Conseil d'État a précisé dans son avis 70 024/3 du 15 octobre 2021 précité que : "Les considérations qui précèdent n'empêchent toutefois pas le législateur d'habiliter le Roi à déroger, dans certains cas, au cadre qu'il a déterminé. Pour être compatible avec le principe de légalité précité, il est cependant requis que le législateur fixe d'abord lui-même les critères que le Roi doit prendre en considération lorsqu'il prévoit une telle dérogation." »

Toujours à la suite de l'avis du 5 avril 2022 de l'Inspection des Finances, il est explicitement indiqué dans le texte de la loi que cette dérogation provisoire aux cadres s'effectue, comme on l'a vu ci-dessus, sans dépassement du total national des cadres et, selon l'exposé des motifs, *sans que cela comporte un impact budgétaire*.

Le respect des cadres légaux – jusqu'au « respect » des critères ou données prétendument objectives qui justifieraient la publication de la vacance de places non pourvues ou des modifications à apporter aux cadres légaux – est donc totalement conditionné, de l'aveu même de l'État belge, à la limite des cadres nationaux mais aussi à la disponibilité de budgets suffisants telle qu'admise ou consentie par le ministre de la Justice et l'Inspection des Finances.

L'État belge le plaide d'ailleurs en ces termes précisément dans le procès qui l'oppose actuellement à la *Ligue des familles* et à divers particuliers et avocats spécialistes du contentieux familial, dans lequel il fait à nouveau valoir que les cadres constituent « un maximum » assigné par le législateur à l'exécutif :

« En résumé de ce qui précède, il faut, à ce stade, relever qu'en vertu de son rôle central et coordinateur pour tout ce qui concerne la fonction publique, le pouvoir exécutif nomme l'ensemble du personnel de l'ordre judiciaire (magistrats et non magistrats) dans les limites astreintes par les cadres organiques.

Il importe cependant de souligner, qu'outre les cadres fixant l'effectif maximal, la compétence de nomination du pouvoir exécutif est encore balisée par diverses circonstances et par diverses interventions des acteurs judiciaires durant le parcours de recrutement du personnel. Ces circonstances et interventions sont détaillées ci-après.

C.2. Détermination de la marge budgétaire disponible pour les dépenses en personnel de l'ordre judiciaire

C.2.1. La loi budgétaire

Il va de soi que le processus de publication de places vacantes ne peut se faire qu'en tenant compte du budget alloué et imposé par le législateur.

En vertu de l'article 174 de la Constitution, les recettes et dépenses des services d'administration générale de l'État afférentes à chaque année budgétaire sont prévues et autorisées par des lois annuelles.

Ainsi, la loi budgétaire détermine chaque année les crédits disponibles pour l'ordre judiciaire.

Pour l'année 2022, ces crédits avaient été fixés par la loi du 23 décembre 2021 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022 et par celle du 16 février 2022 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2022.

En ce qui concerne l'année 2023, ces crédits ont été fixés par la loi du 26 décembre 2022 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2023.

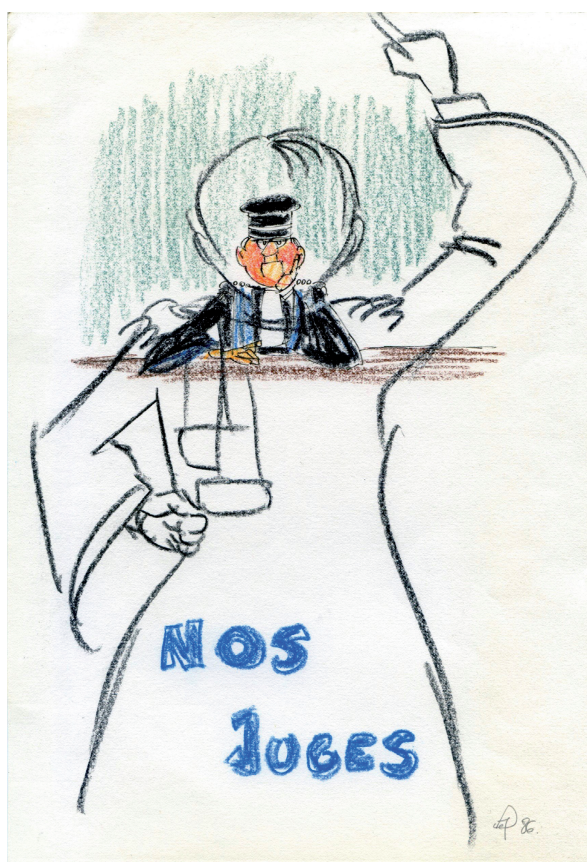
Les crédits ainsi octroyés à l'ordre judiciaire visent à couvrir non seulement la rémunération des cadres des magistrats et des personnels des greffes, mais également à rémunérer l'ensemble du personnel des cours et tribunaux ainsi que le personnel hors cadre, tel que le personnel contractuel ou le personnel en surnombre.

Deux grands principes en matière de finances publiques doivent être respectés : le principe d'universalité et le principe de spécialité.

Selon le principe d'universalité, toutes les prévisions de recettes et de dépenses doivent figurer au budget. Ainsi, aucune dépense ne peut être faite en dehors du cadre budgétaire.

Le principe de spécialité impose, quant à lui, l'obligation de respecter l'imputation correcte des dépenses et interdit, dès lors, d'une part, d'utiliser les crédits prévus pour un autre programme (aspect qualitatif) et d'autre part, de dépasser les montants votés pour chacun d'eux (aspect quantitatif).

L'article 61, alinéas 1 et 2, de la loi organique du 22 mai 2003 portant organisation du budget et



© Dominique de Haan

de la comptabilité de l'État fédéral formalisée, de manière très claire, ces deux principes.

D'une part, les ministres ne peuvent engager ou liquider aucune dépense au-delà des crédits ouverts par la loi budgétaire en faveur de chacun d'eux ou au-delà des autorisations conférées par le Conseil des ministres en vertu de l'article 70 de la même loi. D'autre part, ils ne peuvent accroître, par aucune ressource particulière, le montant des crédits alloués pour les dépenses de leurs services respectifs.

La Cour des comptes veille scrupuleusement à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert entre articles budgétaires n'ait lieu.

C.2.2. Le monitoring budgétaire

Le SPF Budget et Contrôle de la Gestion ainsi que le SPF Personnel et Organisation, intégré depuis le 1er mars 2017 dans le nouveau SPF BOSA (Beleid en Ondersteuning / Stratégie et Appui) organisent un monitoring obligatoire pour toute la fonction publique fédérale, en ce compris l'ordre judiciaire.

Ce monitoring, appelé monitoring SEPP, a pour but de chiffrer le risque de dépassement du budget du personnel sur la base des dépenses salariales d'un mois précis et d'établir une prévision des dépenses salariales pour le restant de l'année et l'année suivante.

Il s'agit d'un processus continu de contrôle interne dans chaque entité fédérale.

Depuis 2017, ce monitoring a lieu deux fois par an : une première fois sur la base des données du mois de mai et une deuxième fois sur la base des données du mois de décembre.

Le résultat de ce monitoring est déterminant pour la marge budgétaire dont dispose chaque département pour remplacer les membres du personnel ayant quitté celui-ci ou pour procéder à des engagements supplémentaires. Ce monitoring est déterminé par circulaires.

La cellule stratégique du ministre de la Justice et la Direction générale de l'ordre judiciaire communiquent au Collège des cours et tribunaux et au Collège du ministère public les informations relatives aux résultats du monitoring SEPP pour l'ordre judiciaire.

Ainsi, après que le budget total disponible pour l'ordre judiciaire ait été déterminé, il convient de procéder à la répartition de celui-ci entre les différentes catégories de personnel. En règle générale, le budget alloué au Collège des cours et tribunaux s'élève à 2/3 du budget global, alors que le tiers restant revient au Collège du ministère public.

Eu égard à ce qui précède, l'étape préalable au processus de publication de places vacantes et de nomination consiste, dès lors, en la détermination de la marge budgétaire disponible pour les dépenses en personnel.

C.3. Élaboration d'un plan de publication de places vacantes

La répartition de la marge budgétaire détermine un cadre au sein duquel les Collèges des cours et tribunaux et du ministère public formulent une proposition de plan de publication de places vacantes.

Pour ce faire, les Collèges contrôlent les données du personnel judiciaire de manière continue et parallèle aux plans de publications. Ces données sont relatives d'une part à l'effectif de chaque entité et d'autre part, à la charge de travail supportée par la même entité.

Ce contrôle est une étape essentielle afin d'avoir une représentation la plus précise possible de la situation de chaque juridiction et conditionne ainsi la bonne réalisation d'un plan de publication de places vacantes.

Sous la supervision des Collèges, les services d'appui des Collèges élaborent une proposition de plan de publication de places vacantes tenant compte du budget déterminé, des cadres légaux ainsi que des priorités fixées au regard du contrôle des données du personnel judiciaire.

Cette proposition de plan de publication procède aussi des consultations périodiques intervenant entre les différents acteurs concernés, à savoir l'administration, le ministre de la Justice et les collèges des cours et tribunaux et du ministère public, et la Cour de cassation, pour ce qui la concerne.

Le plan de publication de places vacantes du personnel judiciaire est, une fois élaboré, soumis pour avis aux différents Collèges.

Approuvés par ces derniers, les plans de publication sont alors communiqués au ministre de la Justice lequel conserve la compétence de modifier éventuellement celui-ci, pour assurer au mieux un équilibre entre les différentes entités au regard de la charge de travail.

La proposition de plan de publication de places vacantes est ensuite finalisée sous la forme d'une note budgétaire évaluant l'impact budgétaire dudit plan.

Cette note est préalablement présentée au ministre de la Justice pour ensuite être soumise à l'approbation de l'inspecteur des finances, celui-ci pouvant formuler plusieurs avis. Dans l'hypothèse où l'avis est défavorable, un recours peut être introduit auprès des ministres du Budget et de la Fonction publique.

Une fois ces différentes étapes accomplies, l'administration du personnel prépare les dossiers en vue de la publication au *Moniteur belge*. » (nous soulignons)

L'extrait de ses conclusions constitue indéniablement l'aveu judiciaire de ce que l'État belge n'entend pas respecter les cadres tels que définis par la loi mais continue d'y conditionner le respect à des impératifs exclusivement budgétaires comme prescrit en amont des plans de publication de places vacantes proposés par les collèges (« tenant compte du budget déterminé ») et en aval à « l'approbation de l'Inspecteur des Finances ». Outre comme on l'a vu que les propositions des collèges ne sont pas contraignantes et que le ministre peut ne pas les suivre, pour des raisons que l'on devine sans difficulté budgétaires bien que le législateur ne les précise pas.

1) Ceci se déduit encore de l'approximation totale qui entoure la définition qui est donnée par l'exposé des motifs du contenu des critères retenus et de leurs facteurs de « correction » dont certains sont retenus à l'endroit de l'évaluation de la charge de travail du Ministère public mais non pas pour le siège, sans que l'on puisse en apercevoir les raisons, ainsi les absences de longue durée. Si ce n'est que l'on comprend qu'en réalité, ces critères et facteurs de correction ne présentent pas un caractère déterminant comme on l'a montré ci-dessus :

« Conformément à l'article 352*bis* du Code judiciaire, la mesure de la charge de travail est

basée sur les normes de temps nationales. La mesure de la charge de travail ne porte pas sur la charge de travail individuelle d'un magistrat, mais sur la charge de travail globale des entités judiciaires.

Le point de départ est constitué par les normes de temps, selon lesquelles un temps a été déterminé par "produit" (rendre un jugement, délivrer une assignation, traiter des dossiers...) des différents types d'entités (les différents tribunaux, les différents parquets...).

Pour les cours et tribunaux, on peut obtenir une première mesure en multipliant les normes de temps par le nombre de dossiers qui entrent dans une certaine entité. Ce résultat doit être corrigé car les différentes entités ont des propriétés spécifiques.

Ces facteurs de correction sont les petites entités, le nombre de divisions, les méga dossiers, le bilinguisme, la spécificité de Bruxelles-Capitale...

Grâce aux mesures actuelles, la charge de travail peut être comparée entre les mêmes entités. La méthode devra être élaborée plus avant pour pouvoir comparer les entités différentes. Les premiers résultats et les chiffres des dossiers entrants et sortants permettent toutefois d'identifier des tendances sur la base desquelles une première adaptation des cadres légaux peut être obtenue.

Pour le ministère public, les objectifs stratégiques à atteindre sont pris en compte. Les "produits" représentent (par le ministère public) des parties d'affaires judiciaires. Outre la mesure du temps de travail consacré aux produits, les processus de travail sont également améliorés et rationalisés (BPM).

Le collège du ministère public émet des directives sur les processus de travail et la méthode d'enregistrement, afin que les entités deviennent comparables dans leur fonctionnement, que le justiciable puisse être traité de la même manière, et que la transformation numérique prévue puisse être préparée et supervisée.

Les facteurs de correction pris en compte par le ministère public sont la solidarité, les innovations et les projets, la disponibilité effective du personnel (absences de longue durée), l'arriéré judiciaire dans les affaires et des circonstances particulières et la spécificité de certaines entités (bilinguisme...).

La charge de travail est une donnée dynamique. Les évolutions sociales, les phénomènes criminels, les développements industriels et technologiques peuvent fortement influencer la charge de travail des tribunaux et des parquets.

Par conséquent, la mesure de la charge de travail devra être répétée à intervalles réguliers et les facteurs de correction pourront être ajustés. »

L'on rappelle pourtant ce principe déduit notamment de l'avis précité du Conseil d'État du 15 octobre 2021 : dès l'instant où *le législateur entend lier directement la mesure de la charge de travail et la modification – par le Roi – des cadres*, il convient qu'il en définisse les « éléments essentiels » et « les critères de fond », *dans les termes mêmes de la loi*.

Autrement dit, il convient qu'il y précise la manière dont cette évaluation est menée, soit encore les critères et éléments de calcul qui la fondent. C'est d'ailleurs explicitement la portée de l'article 352*bis* du Code judiciaire :

« Le Roi détermine, après avis du Collège des cours et tribunaux ou du Collège du ministère public, la manière dont est enregistrée la charge de travail du juge et du ministère public ainsi que la manière dont ces données enregistrées sont évaluées. La mesure de la charge de travail se calcule sur la base des normes de temps nationales pour chaque catégorie de juridiction et parquet. La mesure de la charge de travail est organisée tous les cinq ans pour chaque type de juridiction ou parquet. »

Ces critères ne peuvent en conséquence être laissés à l'appréciation du seul ministre ou des collègues. Encore moins d'un opérateur privé, comme c'est le cas puisque c'est la société Capgemini qui a été chargée de mener à bien la deuxième phase de l'évaluation de la charge de travail des magistrats belges. Ils doivent être définis ou objectivés – préalablement à la délégation au Roi – pour satisfaire à l'exigence de légalité rappelée par le Conseil d'État mais aussi aux exigences de transparence, de prévisibilité et d'impartialité que les cours, tribunaux et parquets – et les justiciables – sont en droit d'attendre des acteurs de la gestion du pouvoir judiciaire.

m) L'entêtement du pouvoir exécutif à ne pas respecter la loi définissant les cadres est encore confirmé, si besoin en était, dans le nouveau projet – relatif à un approfondissement de la gestion dite « autonome » – nourri par le ministre et le Collège des cours et tribunaux dont l'Association syndicale des magistrats a pu prendre connaissance – et a analysé dans une *Note critique* largement diffusée – et

qui réitère cette condition des moyens budgétaires disponibles dans un article 185/8 nouveau du Code judiciaire selon lequel 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 ». Tout en rappelant que « [l]e ministre de la Justice *informe* annuellement le Collège des cours et tribunaux, le Collège du ministère public et le comité de direction de l'Entité Cassation des moyens financiers *disponibles* visés au paragraphe 1^{er} après le vote du budget général annuel des voies et moyens et du budget annuel des dépenses » (nous soulignons).

Ce point n'est pas amendé par le nouveau texte proposé relativement à la gestion dite « autonome ».

L'on est donc contraint de conclure des éléments qui précèdent :

- d'une part que les critères de fond définis par la loi dite de « flexibilité » présentent un intérêt exclusivement « de façade » permettant de ne rencontrer que superficiellement les critiques émises par le Conseil d'État en son avis n° 70.024/3 du 15 octobre 2021 ;
- d'autre part qu'il semble bien que l'objectif de l'article 186 du Code judiciaire soit d'institutionnaliser purement et simplement les restrictions budgétaires et l'irrespect des cadres tel qu'il est pratiqué concrètement depuis une dizaine d'années, et motivé par une austérité imposée avec entêtement au pouvoir judiciaire et en définitive au justiciable, malgré les nombreuses alertes lancées depuis dix ans.

Austérité le plus souvent arbitraire, laissant la place à toutes les connivences possibles, car insusceptible de recours effectif et de motivation adéquate.

Le lien est manifeste avec le projet actuellement discuté de « nouvelle » gestion autonome qui présente, par les prescriptions insensées qu'il emporte, totalement déconnectées du réel mais aussi par ses nombreux aspects coercitifs – qui relèvent d'un paradigme basé sur la méfiance – tous les aspects d'une vassalisation des juridictions.

Méfiance et vassalisation censées garantir l'effectivité des verrous de l'austérité telle que décidée depuis bientôt dix ans et manifestation constitutive d'un but en soi.

MAUX BLEUS... LES MOTS EN ACTION POUR ALERTER SUR LES MAUX DE LA SOCIÉTÉ

Isma BELAÏD

Administratrice de l'ASM

« Condamnant toutes les formes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique ;

Reconnaissant que la réalisation *de jure* et *de facto* de l'égalité entre les femmes et les hommes est un élément clé dans la prévention de la violence à l'égard des femmes ;

Reconnaissant que la violence à l'égard des femmes est une manifestation des rapports de force historiquement inégaux entre les femmes et les hommes ayant conduit à la domination et à la discrimination des femmes par les hommes, privant ainsi les femmes de leur pleine émancipation ;

Reconnaissant avec une profonde préoccupation que les femmes et les filles sont souvent exposées à des formes graves de violence telles que la violence domestique, le harcèlement sexuel, le viol, le mariage forcé, les crimes commis au nom du prétendu "honneur" et les mutilations génitales, lesquelles constituent une violation grave des droits humains des femmes et des filles et un obstacle majeur à la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes ;

Reconnaissant les violations constantes des droits de l'homme en situation de conflits armés affectant la population civile, et en particulier les femmes, sous la forme de viols et de violences sexuelles généralisés ou systématiques et la potentialité d'une augmentation de la violence fondée sur le genre aussi bien pendant qu'après les conflits ;

Reconnaissant que les femmes et les filles sont exposées à un risque plus élevé de violence fondée sur le genre que ne le sont les hommes ;

Reconnaissant que la violence domestique affecte les femmes de manière disproportionnée et que les hommes peuvent également être victimes de violence domestique ;

Reconnaissant que les enfants sont des victimes de la violence domestique, y compris en tant que témoins de violence au sein de la famille »¹.

En mai 2022, l'ASM organisait un colloque intitulé « Femmes et Justice ». Nous vous en faisons le compte-rendu dans un précédent *Justine*².

Les riches interventions de ce colloque ont été regroupées dans un ouvrage dont nous vous recommandons la lecture³.

Dans le prolongement de ce colloque, l'ASM organisait un peu moins d'un an plus tard, le 27 avril 2023, dans la région de Mons, une représentation théâtrale de la pièce *Maux Bleus*, création collective sur les violences conjugales par la troupe « Les Chanceuses » de Solidarité Femmes en collaboration avec le Théâtre des Rues.

L'ASBL Solidarité Femmes, est un refuge pour femmes battues et une association qui accompagne les femmes victimes de violence qui collabore depuis de nombreuses années avec le Théâtre des Rues sur des projets collectifs de théâtre-action.

Le mouvement du théâtre-action s'inscrit dans une volonté de favoriser l'accès à la Culture à des publics dits socialement et culturellement défavorisés et de faire du théâtre un outil de résistance, de combat et de prise de parole contre les inégalités et les oppressions.

Pour *Maux Bleus*, pièce qui a vu le jour en 2012, la plupart des actrices ont vécu elles-mêmes des situations de violences conjugales. Elles ont participé à tout le processus de création depuis l'écriture du texte jusqu'à l'interprétation sur scène.

Ce travail collectif a livré un texte magnifiquement écrit et un spectacle puissant, émouvant, émancipateur et éveilleur des consciences.

La salle était quasi comble et le public composé d'acteurs du monde judiciaire (magistrats, avocats, assistants de justice...), du monde associatif, de femmes ayant vécu des violences, de citoyens jeunes et moins jeunes.

La pièce fut suivie d'un moment d'échanges avec le public.

Une pièce à voir et revoir⁴...

1. Extraits issus des considérants de la Convention d'Istanbul du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

2. Fl. ANCIAUX, « Femmes et Justice ». Colloque du 19 mai 2022 », *Justine*, 2023, n° 63, pp. 3 et 4.

3. M. MESSIAEN (coord.), *Femmes et Justice*, Limal, Anthemis, 2022.

4. <http://theatredesrues.be/maux-bleus/>.

JUGES! SOURIEZ, VOUS ÊTES FILMÉS!

Guy BORRENS

Juge honoraire au tribunal du travail de Bruxelles

Le 29 septembre 2023, la juge Iolanda Apostolico, de la section immigration du tribunal de Catane, a prononcé trois ordonnances qui refusaient de valider les mesures de détention (en vue d'expulsion) décidées à l'égard de ressortissants tunisiens, demandeurs de protection internationale, entrés en Italie par l'île de Lampedusa.

Les ordonnances en question relèvent que la législation interne (principalement le décret *Cutro*¹ n° 20/2023) est contraire aux dispositions de la directive 2013/33/UE telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne ainsi qu'à la Constitution. Depuis les ordonnances du 29 septembre 2023, d'autres décisions de même nature ont été prononcées et les personnes qui étaient détenues ont été libérées.

Immédiatement, la présidente du Conseil des ministres, Giorgia Meloni, sur Facebook, s'est déclarée « choquée » par cette décision qui, selon elle, favorise l'immigration illégale.

Elle a été rapidement suivie par son ministre des Infrastructures et de la Mobilité durable, Matteo Salvini, qui a, lui aussi sur les réseaux sociaux, souligné l'orientation politique défavorable au gouvernement de la juge de Catane en évoquant des publications sur Facebook dans lesquelles elle aurait manifesté sa sympathie envers l'ONG Open Arms². Les positions politiques adoptées par le mari de la juge, fonctionnaire judiciaire au tribunal de Catane, ont également été évoquées.

Mais le ministre Salvini a encore fait mieux : il a posté une vidéo – dont la provenance est l'objet d'interrogations et même d'enquête – sur laquelle on voit la juge Apostolico au milieu d'une manifestation qui s'est déroulée le 25 août 2018, sur le port de Catane. Les manifestants protestaient contre le refus du ministre Salvini de laisser débarquer

177 migrants secourus par le navire militaire Diciotti. Ceci confirmait donc ce que le ministre avait déjà déclaré : cette juge a des préjugés contre les positions du gouvernement et ceci la rend inapte à juger des questions d'immigration.

L'affaire a été abondamment discutée tant dans la presse écrite que dans l'audiovisuel : la presse de droite, appuyant ainsi les positions de la majorité gouvernementale, réclame la révocation de la juge, l'inspection du tribunal de Catane (!) et déclare sa décision erronée en droit, sans expliquer en quoi. L'opposition et une autre partie de la presse soulignent l'atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

MEDEL a publié un communiqué le 16 octobre 2023 relatif à cette affaire.

Des pourvois en cassation ont été introduits contre chacune des ordonnances.

Le 26 octobre 2023, le Consiglio Superiore della Magistratura a ouvert « una pratica a tutela » pour la juge Apostolico, c'est-à-dire, une procédure de prise de position officielle de cet organe constitutionnel en faveur de l'autonomie et de l'indépendance de la magistrature dans le cadre de cette affaire.

1. Du nom de la ville de Calabre près de laquelle 80 personnes ont péri dans le naufrage de leur embarcation en février dernier. Ce décret devenu loi, dans sa version actuelle, tend à faciliter et accélérer l'expulsion des demandeurs de protection internationale provenant de pays sûrs.
2. On se souviendra qu'en août 2019, le ministre de l'Intérieur de l'époque, Matteo Salvini, avait empêché le navire de cette ONG de débarquer 150 migrants recueillis en mer. Des poursuites pénales ont été engagées contre le ministre Salvini pour séquestration ; cette procédure est toujours en cours à Palerme.

LE DÉPLOIEMENT DE FRONTEX EN AFRIQUE : LES DROITS HUMAINS EN PÉRIL

Claude DEDOYARD
Administrateur de l'ASM

L'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, appelée communément Frontex, est l'agence de l'Union européenne chargée du contrôle et de la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen.

Agence la mieux dotée financièrement de toute l'Union européenne, elle est connue pour avoir violé à diverses reprises les droits et la sécurité des migrants qui traversent la Méditerranée : aide apportée aux garde-côtes libyens (financés par l'UE) dont le pays emprisonne, torture ou exploite comme esclaves sexuels des milliers de migrants, dissimulation de refoulements illégaux (« *push-backs* ») de migrants avant même qu'ils ne puissent déposer une demande d'asile...

Nonobstant, l'UE est décidée à étendre ses activités au-delà de son territoire, dans le cadre de sa politique migratoire où elle finance à coups de centaines de millions d'euros des projets de partenariat avec des pays africains.

Au total, pas moins de 26 pays africains reçoivent des fonds, dont l'essentiel est puisé dans les budgets d'aide humanitaire et au développement, dans le cadre d'une vaste stratégie d'« externalisation des frontières » qui consiste à sous-traiter le contrôle des frontières européennes par la création de partenariats avec des gouvernements africains.

Cette stratégie passe par l'extension des activités de Frontex à l'extérieur du territoire européen, dont le personnel sera amené à patrouiller aux frontières terrestres et maritimes des pays concer-

nés, la formation et l'équipement des forces de la police des frontières locales, et la construction de postes-frontière dotés d'équipements de surveillance de pointe (logiciels d'identification biométrique des empreintes digitales et de reconnaissance faciale, drones, serveurs numériques, lunettes de vision nocturne, matériel d'extraction de données capable de récupérer les historiques d'appels, photos, positions GPS et messages WhatsApp de n'importe quel téléphone portable...).

Outre que la sélection de ces projets, qui semblent peu adaptés aux réalités africaines et ne tiennent pas compte des particularités nationales de chaque pays, se fait sur la base de procédures jugées par la Cour des comptes européenne comme manquant de cohérence et de clarté, leur impact est difficile à mesurer et leurs effets pervers rarement pris en considération.

Une préoccupation majeure à cet égard est le défaut courant de toute étude d'évaluation d'impact sur les droits humains, alors que ces investissements s'adressent à des pays qui manquent souvent de garde-fous pour protéger la démocratie et garantir que ces technologies ne seront pas utilisées à mauvais escient.

Le risque est dès lors grand de voir ces fonds être utilisés par des gouvernements autoritaires pour se doter d'outils répressifs à l'encontre non seulement des migrants, mais également des membres de la société civile et des acteurs politiques locaux.

AMAI! LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DU « PLAN MASSIF DE RECRUTEMENT POUR LA JUSTICE » EN FRANCE

Isma BELAÏD

Administratrice de l'ASM

En juin 2021, sur sollicitation de Madame Chantal Arens, ancienne première présidente de la Cour de cassation et Monsieur François Molins, ancien procureur général près la Cour de cassation, le président de la République française, Emmanuel Macron, annonce lancer les « États généraux de la Justice ».

En août 2021, le suicide d'une jeune magistrate dans le ressort de la cour d'appel de Douai suscite l'émoi en France et est à l'origine de la signature d'une tribune dans *Le Monde*¹ le 23 novembre 2021 par 3 000 magistrats et une centaine de greffiers² dénonçant le manque de moyens et la souffrance au travail³ : « Nous ne voulons plus d'une justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout ». Il témoigne de la crise profonde que traverse la Justice française. Une Justice au bord de la rupture...

Le 8 avril 2022, le Comité des États généraux de la Justice, après une large consultation, clôture ses travaux et rend un rapport intitulé « Rendre la justice aux citoyens ».

L'un des premiers constats est que cette crise profonde est le résultat de décennies de politiques publiques défaillantes⁴.

Parmi les nombreuses carences à combler, ce rapport pointe la nécessité d'adapter les moyens de la Justice à ses besoins, notamment par un réajustement des effectifs de magistrats et des personnels de greffe⁵.

Le 5 janvier 2023, Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la Justice, présente son plan

d'action « pour une Justice plus rapide, plus efficace, plus protectrice, plus proche »⁶ issu des États généraux de la Justice⁷. Ce plan comporte une soixantaine de mesures et s'articule en trois grands axes :

1. une hausse du budget de la Justice ;
2. une modernisation des procédures civile et pénale ;
3. la dématérialisation : une Justice « zéro papier ».

Dans la foulée, le gouvernement dépose deux projets de loi :

- le projet de loi n°171 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027 déposé au Sénat le 3 mai 2023 avec demande de procédure accélérée⁸ ;
- le projet de loi n° 172 organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire déposé au Sénat le 3 mai 2023 avec demande de procédure accélérée⁹.

Ces deux lois ont été adoptées par l'Assemblée nationale le 10 octobre 2023, mais ne sont pas encore promulguées à l'heure d'écrire ces lignes.

Le contenu de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027 relatif au renforcement des effectifs de magistrats et de greffiers, et les annonces qui ont suivies sur la manière dont elle sera mise à exécution, ont particulièrement attiré notre attention.

L'article 1^{er} de ladite loi prévoit une augmentation progressive du budget de la Justice, hors charge de pensions, pour les années 2023 et 2027 :

« Le rapport définissant les orientations et la programmation des moyens du ministère de la Justice pour la période 2023-2027, annexé à la présente loi, est approuvé.

1. « L'appel de 3000 magistrats et d'une centaine de greffiers : "Nous ne voulons plus d'une justice qui n'écoute pas et qui chronomètre tout », *Le Monde*, 23 novembre 2021, https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/11/23/l-appel-de-3-000-magistrats-et-d-une-centaine-de-greffiers-nous-ne-voulons-plus-d-une-justice-qui-n-ecoute-pas-et-qui-chronometre-tout_6103309_3232.html.
2. Plus de 7 000 personnes ont finalement signé cette tribune.
3. Voy. M. MESSIAEN, « Éditorial. Faire sécession » et G. BORRENS, « (Sous)France : un mauvais état général de la magistrature », *Justine*, 2022, n° 60.
4. Ministère de la Justice, *Rendre justice aux citoyens – Rapport du Comité des États généraux de la justice (octobre 2021 – avril 2022)*, 2022, p. 36, <https://www.vie-publique.fr/rapport/285620-rapport-du-comite-des-etats-generaux-de-la-justice-oct-2021-avril-2022>.
5. *Ibid.*, p. 151.

6. Toute ressemblance avec un discours existant ou ayant existé est purement fortuite.
7. « Justice : les mesures du plan d'action présenté le 5 janvier 2023 », *Vie publique. Au cœur du débat public*, 5 janvier 2023, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/287701-justice-quel-plan-daction-apres-les-etats-generaux-de-la-justice>.
8. Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-569.html>.
9. Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-570.html>.

Les crédits de paiement du ministère de la Justice, hors charges de pensions, évolueront conformément au tableau suivant :

Crédits de paiement						
(hors compte d'affectation spéciale « Pensions »)						
(En millions d'euros)						
	2022 (pour mémoire)	2023	2024	2025	2026	2027
Budget du ministère de la Justice	8 862	9 579	10 081	10 681	10 691	10 748

Les créations nettes d'emplois du ministère de la Justice sont fixées à 10 000 équivalents temps plein d'ici à 2027, dont 1 500 magistrats et 1 800 greffiers supplémentaires, y compris 605 équivalents temps plein recrutés en gestion pour l'année 2022 au titre de la justice de proximité.

Le périmètre budgétaire concerné correspond à celui de la mission "Justice", qui regroupe les programmes "Justice judiciaire", "Administration pénitentiaire", "Protection judiciaire de la jeunesse", "Accès au droit et à la justice", "Conduite et pilotage de la politique de la justice" et "Conseil supérieur de la magistrature".

Chaque année avant le 30 avril, le gouvernement remet au Parlement un rapport présentant la mise en œuvre de la programmation prévue par la présente loi et son exécution, en particulier les créations nettes d'emplois intervenues et la répartition de ces emplois au sein des différentes juridictions. »

L'article 37 crée en outre les fonctions d'attaché de justice et d'assistant spécialisé, l'objectif étant de permettre au magistrat de se recentrer « sur ses missions juridictionnelles » grâce à « une équipe juridictionnelle pluridisciplinaire à ses côtés »¹⁰.

Le rapport « définissant les orientations et la programmation des moyens du ministère de la Justice pour la période 2023-2027 » précise au sujet de l'augmentation des effectifs :

« [...] La répartition des emplois de magistrats se fera notamment sur la base d'un référentiel d'évaluation de la charge de travail en cours d'évaluation. Ce travail, déjà entamé, doit se poursuivre afin d'obtenir une vision objective des besoins des juridictions. Trop longtemps repoussée, une première version de cet outil a été établie pour les besoins de la première instance. Il doit être testé sur le terrain pour en valider la pertinence. Par ailleurs, cet outil doit être créé pour les cours d'appel. Il s'agit d'une évolu-

tion majeure permettant une allocation fine et objective des moyens nouveaux octroyés à l'institution judiciaire que le ministère mettra en place. [...] »¹¹

En outre, ce rapport annonce une volonté de déconcentration de l'organisation administrative des services judiciaires :

« [...] À compter de 2024, progressivement, les pouvoirs de gestion des chefs de cour pour certains actes dans ces matières seront ainsi renforcés afin de gagner en subsidiarité, sous réserve d'études d'impact préalables. [...] »¹²

En août 2023, Éric Dupont-Moretti a communiqué à la presse son plan de répartition des 1 350 magistrats sur les 1 500 prévus, des 1 800 greffiers et des attachés de justice entre les 36 ressorts de cours d'appel de France d'ici 2027¹³.

Il est prévu que les 150 postes de magistrats restants (soit 10 %) feront l'objet d'une répartition ultérieurement « en fonction de différents facteurs, des retours du terrain et des priorités de politique publique ».

La répartition des effectifs supplémentaires précitées entre les différents ressorts de cour d'appel a été illustrée par des cartes¹⁴.

On retrouve dans le discours que le garde des Sceaux a prononcé lors de la rentrée de la cour d'appel de Colmar le 31 août 2023, certains des critères et facteurs « ayant une influence directe et indirecte sur le volume de contentieux » qui ont été utilisés par sa Chancellerie pour établir ce plan de répartition (pp. 3 et 4)¹⁵.

Il s'agit entre autres :

- des chiffres d'activité des juridictions (flux et stocks) ;
- de l'augmentation du volume d'affaires ;
- de la croissance de la population ;
- du niveau de vie médian ;
- de la composition des ménages ;
- de la densité de population ;
- du nombre d'avocats.

Il est précisé qu'il a été tenu compte des évolutions de ces indicateurs sur les dix dernières années et pas d'une photo à un instant T.

11. *Ibid.*, pt 2.1.1.

12. *Ibid.*, pt 2.1.4.

13. « Magistrats. Renforts pour la justice: Dupont-Moretti précise la répartition des effectifs supplémentaires », *Libération*, 31 août 2023, https://www.liberation.fr/societe/police-justice/renforts-pour-la-justice-dupont-moretti-precise-la-repartition-des-effectifs-supplementaires-20230831_L6PP3YWMQ5DK7E7MVMQGUVIHGI/.

14. Ces cartes sont consultables sur le site suivant : <https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/plan-massif-recrutements-justice-annonces-du-garde-sceaux>.

15. <https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/plan-massif-recrutements-justice-annonces-du-garde-sceaux>.

La clé de ventilation choisie pour répartir les effectifs supplémentaires entre le siège et le parquet est de 70 % de magistrats du siège et de 30 % de magistrats du parquet.

Une description plus précise de cette précieuse méthodologie est reprise dans une note technique remise aux chefs de cour d'appel¹⁶.

Il reviendra ensuite aux chefs de cour d'appel, jugés comme plus à même d'apprécier les besoins sur le terrain, de décider des affectations prioritaires et de veiller à répartir les effectifs entre les différentes juridictions de leur ressort, étant entendu qu'ils devront privilégier les juridictions de première instance¹⁷.

Il faut bien entendu toujours rester prudents et se méfier des effets d'annonce. Il appartient en effet désormais au gouvernement français de mettre en œuvre concrètement ce qu'il a annoncé d'ici l'horizon 2027¹⁸.

Soulignons également que pour plusieurs acteurs, comme l'Union syndicale des Magistrats (UPM), le chiffre de 1 500 magistrats, « s'il constitue le renforcement attendu et légitime des effectifs dans les années à venir », est jugé « insuffisant » dès lors que selon « les premiers référentiels établis par le groupe de travail sur la charge de travail », pour fonctionner normalement, les besoins seraient deux à trois fois plus importants¹⁹.

S'il est évidemment plus facile de procéder à la répartition d'un nombre défini de recrutements supplémentaires que d'arbitrer l'allocation d'une enveloppe budgétaire fermée en fonction de

besoins évolutifs, on peut tout de même relever que les critères et facteurs choisis pour répartir ces effectifs supplémentaires apparaissent rationnels et objectifs – ce qui convint et rassure davantage votre humble serviteuse, qui quelques mois après son entrée en fonction, a pris le débat sur « AMAI »²⁰ en cours de route, non sans une certaine perplexité.

Sur le plan de la méthode, le contraste avec « la mesure de la charge de travail » en Belgique est assez frappant, puisque nos voisins français ont choisi pour répartir les moyens supplémentaires de se baser sur des données existantes, fiables, objectives, corrélées à des réalités humaines, et qui sont pour la plupart à portée de mains, puisque provenant de son institut national de statistiques.

Ce type de données de type « exogène » ne semblent pas être exploitées dans le cadre de l'audit confié à Caggemini relatif à « la mesure de la charge de travail » en Belgique.

Comme en Belgique, nos voisins français travaillent sur une évaluation de la charge de travail des magistrats depuis plusieurs années²¹.

16. Cette note technique n'apparaît pas avoir été publiée.

17. Il s'agit d'une première illustration de la volonté de déconcentration du gouvernement français. Devant les sénateurs, Éric Dupont-Moretti avait déclaré à ce sujet qu'il s'agissait d'une première historique: « À titre d'exemple, je tiens à rappeler que, pour la première fois dans l'histoire du ministère, nous avons donné mandat aux chefs de cour pour répartir les 1 500 magistrats supplémentaires entre les juridictions de leur ressort, car ce sont eux qui ont la connaissance la plus fine du terrain ». Compte rendu intégral des débats de la séance du 11 octobre 2023 du Sénat: <https://www.senat.fr/seances/s202310/s20231011/s20231011004.html#section469>.

18. Voy. l'avis du Haut Conseil des finances publiques qui souligne que « [l]es difficultés de recrutement qui affectent la fonction publique font peser un risque sur l'exécution du schéma d'emploi prévisionnel et, partant, de sous-exécution de la trajectoire de masse salariale. À l'inverse, le risque que l'inflation continue de surprendre à la hausse pourrait nécessiter des crédits supplémentaires, notamment en ce qui concerne les importants investissements immobiliers inscrits dans le PLPJ » (<https://www.hcfp.fr/liste-avis/avis-ndeg-2023-3-loi-orientation-et-de-programmation-du-ministere-de-la-justice>).

19. Observations de l'USM sur le projet de loi d'orientation et de programmation de la Justice: une feuille de route floue et des dispositions contradictoires et dangereuses, 13 avril 2023 (https://union-syndicale-magistrats.org/web2/themes/fr/userfiles/fichier/publication/2023/PLOPJ13_avril23.pdf).

20. Acronyme de « Intern allocatiemodel – Modèle d'allocation interne » ou dans la langue de Vondel, expression qui peut aussi manifester la surprise et se traduire par « Woauh! », « Mince! », « Fichtre! », « Bon sang! », « Diantre! », « Mazette! ».

21. L'Inspection générale de la Justice, auprès du garde des Sceaux, a participé à la réflexion sur la charge de travail des magistrats et fournit son appui: « Ce soutien s'est traduit par des déplacements dans des juridictions-tests et par l'appui à l'élaboration de tables de pondération par typologies d'affaires et la confrontation de ces dernières à la réalité du terrain par l'envoi, échelonné sur plusieurs mois, d'une quarantaine de questionnaires à un panel de plus de 1 100 magistrats. Le concours de l'Inspection générale de la Justice se prolonge par une expertise en analyse de données et en micro-économétrie afin d'évaluer la représentativité du panel, de quantifier les risques de biais de sélection et d'approfondir les résultats ».

L'Inspection générale de la Justice a également mis à disposition « un nouvel outil numérique accessible sur l'intranet du ministère: le Référentiel territorial justice (RTJ). Constitué de données qu'elle a recueillies et que, dans une approche toujours plus territorialisée de son action, l'inspection exploite dans le cadre de ses missions, le Référentiel territorial justice offre un panorama des enjeux démographiques, socio-économiques, environnementaux et autres de chaque territoire. Qu'elles soient librement accessibles ou issues de collaborations nouées spécifiquement par l'IGJ avec l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et la Banque de France, ces données sont actualisées en permanence et accessibles d'un simple clic pour un pilotage renouvelé de l'action des juridictions et des services en lien avec les spécificités de chaque territoire.

Organisé en trois menus (données territoriales, outils d'exploration et documentation), le référentiel offre, par département voire par ressort de juridiction, des niveaux d'information adaptés aux attentes de chaque utilisateur.

Conçu spécialement pour les responsables des structures et leurs collaborateurs, un portrait de territoire présente un

Ils ont rencontré des difficultés similaires en termes de collecte des données, de qualité des données collectées²² et d'arbitrage sur le choix de la méthodologie²³.

En 2019, la Cour des comptes française recommandait au ministère de la Justice de « créer dans les trois ans un système de pondération se fondant sur une typologie des affaires judiciaires et sur les actuels et futurs outils de gestion, afin de garantir une allocation efficiente des moyens des juridictions et une connaissance précise de l'activité judiciaire »²⁴.

En novembre 2023, cette même Cour des comptes adresse la recommandation suivante en vue de l'exécution de la loi d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027 :

« Dans la perspective des créations d'emplois prévues par la loi de programmation de la justice 2023-2027, la mise en place d'outils opérants, en routine, pour évaluer les besoins, répartir et suivre les moyens est indispensable pour l'ensemble des personnels judiciaires. La DSJ [Direction des services judiciaires] indique s'être engagée depuis le début 2023 dans cette voie. En complément de son outil de gestion des greffes qu'elle perfectionne, elle poursuit ses réflexions sur un « outil de mesure de la charge de travail des magistrats » et a mis en place un « outil de répartition des nouveaux effectifs » en définissant des indicateurs démographiques et d'activité.

Ces dynamiques doivent être consolidées et requièrent une action résolue de l'ensemble des services du ministère de la Justice, notamment ceux du secrétariat général, informatiques et statistiques, aux côtés de la direction des services judiciaires. »²⁵

condensé des principales données du ressort de chaque juridiction : évolution et projection à 20 ans de la population, natalité, mortalité, équilibre entre les personnes âgées et les jeunes, composition des ménages, catégories socio-professionnelles mais aussi situation du marché du travail, du parc des logements et de la couverture numérique » (Rapport d'activité de l'IGJ 2021, pp. 19 et 21, https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/285263.pdf).

22. Cour des comptes, « L'approche méthodologique des coûts de la justice », France, 2019, p. 103, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20190128-approche-methodologique-couts-justice.pdf>.
23. Voy. également l'étude de la CEPEJ, « La pondération des affaires dans les systèmes judiciaires », juillet 2020, <https://rm.coe.int/study-28-case-weighting-report-fr/16809ede98>.
24. Cour des comptes, « L'approche méthodologique des coûts de la justice », *op. cit.*, p. 11.
25. Cour des comptes, « La mise en œuvre du plan de recrutement de contractuels en faveur de la justice de proximité (2020-2022) », France, 2023, p. 27, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-11/20231102-mise-en-oeuvre-plan-recrutement-contractuels-en-faveur-justice-proximite_0.pdf.

Le garde des Sceaux a immédiatement réagi à cette recommandation en exposant l'état des lieux des travaux²⁶ comme suit :

« S'agissant également de « la mise en place d'outils opérants, en routine, pour évaluer les besoins, répartir et suivre les moyens », le ministère de la Justice a développé, au sein de la direction des services judiciaires, différents outils de pilotage destinés tant à l'administration centrale qu'aux juridictions, afin de disposer d'une vision panoramique de l'activité, d'allouer les moyens au plus près des besoins et d'optimiser l'emploi des ressources.

Le travail d'envergure tendant à l'élaboration d'un référentiel d'activité basé sur un système de pondération des affaires judiciaires se poursuit à un rythme accéléré depuis 2022.

[...]

Il y avait toutefois lieu d'ajouter aux indicateurs endogènes – charge de travail et activité – des variables exogènes, par le biais d'un outil prospectif.

Aussi, à la faveur des recrutements historiques autorisés par la programmation quinquennale, la direction des services judiciaires a conçu une méthodologie permettant de répartir, à l'échelle des cours d'appel, les créations nettes d'arrivées en juridiction de magistrats, greffiers et futurs attachés de justice en ajustant l'allocation des nouveaux moyens aux besoins des territoires.

Cette méthodologie numérique de répartition, adossée à une approche métier, a été appliquée

26. Voy. également « Projet annuel de performances – Annexe au projet de loi de finances pour 2024 – Budget général – Mission ministérielle Justice », p. 26 : « La direction des services judiciaires s'est engagée dans des travaux destinés à se doter d'un outil de gestion plus performant de mesure de l'activité des magistrats, basé sur un système de pondération des affaires judiciaires, avec pour objectifs principaux, d'une part, d'appréhender plus finement l'évolution de l'activité judiciaire et le besoin national en magistrats pour y faire face et, d'autre part, de favoriser une plus grande équité dans la répartition des effectifs entre les juridictions. Les travaux pour la première instance ont permis l'élaboration de 21 référentiels à l'issue de l'année 2023 tandis que les travaux sur l'activité des cours d'appel, débutés en mars 2023, doivent s'achever en 2024. Le contrôle de cohérence de l'ensemble des référentiels établis ainsi que les travaux de modélisation de l'équipe juridictionnelle menés fin 2023/début 2024 doivent compléter l'ensemble des référentiels adoptés. Parallèlement, une expérimentation de l'outil informatique « Outilmag » destiné à traduire numériquement les référentiels a été menée en 2023 au sein de 5 juridictions pilotes (Bordeaux, Cherbourg, Colmar, Fort-de-France, et Rouen) dont les résultats et le bilan seront tirés en fin d'année 2023, avant d'envisager un déploiement au national pour les tribunaux judiciaires ainsi que les cours d'appel, selon un calendrier à définir » (<https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2024/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2024/budget-general-2024/justice>).

aux 36 cours d'appel, de façon à donner une visibilité pluriannuelle aux chefs de cour, qui se voient confier la responsabilité de décliner l'exercice au sein de leur ressort dans le respect d'orientations nationales fixées au niveau central.

Ce procédé permet d'embrasser l'activité de chaque cour, à travers la prise en compte des flux civils et pénaux ainsi que des délais de traitement, en première instance, sur une période de dix ans mais également des variables conjoncturelles dotées d'une forte résonance en matière de "besoin de justice", établi par le jeu des corrélations statistiques et documenté par de la doctrine pertinente. [...] »²⁷

Comme pour le plan de répartition du « recrutement massif », la « mesure de la charge de travail »

française se fondera donc sur deux types de données :

1. les données d'activité interne aux juridictions ;
2. des variables démographiques et socio-économiques.

Il nous semble que tenir compte de la conjoncture démographique et socio-économique permet de mieux rencontrer les besoins de justice qui peuvent varier en fonction des spécificités géographiques.

Dans l'attente des résultats que délivrera la mesure de la charge de travail en Belgique, gardons donc un œil sur la méthodologie mise en œuvre chez nos voisins français qui pourrait un jour nous servir de source d'inspiration.

L'expertise judiciaire en matière pénale

Frédéric Lugentz

L'expertise judiciaire est aussi ancienne que le Code de procédure pénale.

À travers son objet et ses modalités de mise en œuvre, elle a cependant évolué avec la science et avec la société dans laquelle les infractions sont commises.

Les développements de la première ont donné lieu à l'apparition de nouvelles techniques d'investigation et l'expertise n'y est pas demeurée étrangère : de la toxicologie à l'analyse ADN, en passant par la psychiatrie ; de l'automobile à l'informatique, en passant par la chimie, le champ des possibilités paraît ne guère connaître de limites.

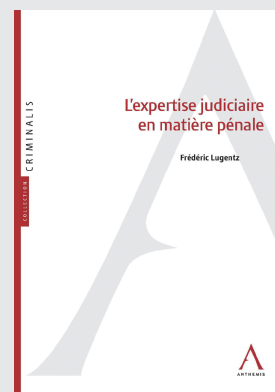
Quant à l'apparition de nouvelles infractions, elle s'est accompagnée de méthodes adaptées à leur élucidation : délits en matière de circulation, fraude informatique, malversations fiscales... soit autant de faits qui nécessitent, pour la Justice, l'apui de spécialistes.

Enfin, les règles qui gouvernent la mise en œuvre de l'expertise judiciaire ont également connu un développement important, eu égard aux questions que pose cet acte de procédure en termes de droits fondamentaux : droit à un procès équitable et droit au respect de la vie privée, pour l'essentiel.

À défaut d'une codification de l'expertise judiciaire en matière pénale selon son objet et sa réglementation, le temps nous a semblé venu de tenter d'en réaliser un examen synthétique actualisé.

Ce commentaire, issu à la fois d'une expérience pratique acquise comme magistrat et d'un enseignement universitaire dispensé aux candidats experts judiciaires, est d'abord destiné à ces derniers et aux juristes, praticiens du droit pénal et de la procédure pénale.

Commande via commande@anthemis.be ou bien via le site www.anthemis.be



Édition 2024 – 80 € – 218 pages

27. *Ibid.*, p. 32.

LES RÉFUGIÉS PEUVENT-ILS ÊTRE COMPARÉS À DES « PORCS » ?

La ministre flamande N-VA Zuhail Demir ne craint pas les comparaisons verbales outrancières. En effet, à propos du peu de place disponible pour l'éventuelle construction de nouveaux centres d'accueil pour candidats réfugiés en Flandre, elle n'a pas hésité à comparer réfugiés et porcs, précisant : « Nos terrains disponibles et nos règles sont partout, sous pression : que ce soit pour l'accueil de réfugiés, que ce soit pour faire face à la croissance de la population, ou que ce soit pour l'élevage. C'est peut-être une comparaison bizarre, mais nous ne pouvons pas garder ici des millions de porcs non plus ». L'ancien secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a qualifié cette expression de rance¹.

MIGRANTS ET AVOCATS BAJ

À Bruxelles, la situation des hommes seuls demandeurs d'asile est catastrophique. Malgré les nombreuses condamnations en référé ou en extrême urgence du tribunal du travail francophone qui condamne FEDASIL à héberger ceux-ci dans un centre d'accueil, l'État belge n'assume pas ses obligations légales, prétendant que les centres d'accueil sont saturés. S'ils sont prétendument saturés, c'est simplement parce que FEDASIL a décidé – nonobstant la situation actuelle – de fermer des structures d'accueil. Pour assumer ses obligations légales, FEDASIL pourrait également, à l'instar des initiatives prises lors de la crise syrienne, louer des chambres d'hôtel. Comme le souligne Jean-Marc Picard, il faut mettre en évidence l'engagement courageux et sans faille non seulement des avocats *pro deo* étrangers mais également des stagiaires des cabinets internationaux².

1. « Tollé en Flandre après des propos de la ministre Zuhail Demir (N-VA) associant réfugiés et porcs », *La Libre*, 14 décembre 2022, <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2022/12/14/on-ne-peut-pas-garder-ici-des-millions-de-porcs-non-plus-tolle-en-flandre-apres-des-propos-de-la-ministre-zuhail-demir-associant-refugies-et-porcs-LTVBBPB3FZE5PI2DBZZ3GQYRRI/>.
2. J.-M. PICARD, « Respecter l'État de droit ? Nos électeurs ne comprendraient pas ! », *J.T.*, 2023, p. 59.

LE PORT DES SIGNES CONVICTIIONNELS ET AUTRES ABAYAS

En France, le Conseil d'État a décidé par une ordonnance prononcée en date du 7 septembre 2023 que l'interdiction de l'abaya³ et du qamis⁴ à l'école ne porte pas une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée, à la liberté de culte, au droit à l'éducation et au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant ou au principe de non-discrimination⁵.

Cette décision judiciaire fait écho au récent opus de Marc Uyttendaele, *La neutralité en eaux troubles*⁶, qui rappelle quelques décisions judiciaires belges et européennes sur ce sujet délicat.

La section du contentieux administratif du Conseil d'État belge précise que « rien n'interdit donc d'interdire le port des signes convictionnels à tout agent en contact avec le public »⁷.

La Cour européenne des droits de l'homme a posé la même analyse au sujet d'une travailleuse d'un hôpital. « La Cour peut accepter que [...] l'État qui



© Dominique de Haan

3. Vêtement traditionnel féminin, qui consiste en une longue robe, ample et couvrante. Il est principalement porté dans les pays arabes (définition Wikipédia).
4. Le qamis ou kamis, également appelé boubou en Afrique de l'Ouest, thawb en Syrie et dans les pays du Golfe, djellaba au Maroc, gandoura en Algérie et jebba en Tunisie, est un vêtement long porté traditionnellement par les hommes dans les pays du Levant, d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.
5. AFP, « France : le Conseil d'État valide l'interdiction de l'abaya à l'école au nom de son caractère religieux », *Le Soir*, 7 septembre 2023, <https://www.lesoir.be/535869/article/2023-09-07/france-le-conseil-detat-valide-linterdiction-de-labaya-lecole-au-nom-de-son>.
6. M. UYTTENDAELE, *La neutralité en eaux troubles. Regard sur le modèle belge de neutralité à travers la jurisprudence des juridictions suprêmes*, coll. Débats & Droit, Limal, Anthemis, 2023.
7. C.E., 21 décembre 2010, n° 210.000.

emploi la requérante au sein d'un hôpital public, dans lequel elle se trouve en contact avec les patients, juge nécessaire qu'elle ne fasse pas état de ses croyances religieuses dans l'exercice de ses fonctions pour garantir l'égalité de traitement des malades. »⁸

QUAND LES POLICIERS CONSULTENT LES BANQUES DE DONNÉES POLIÉRIÈRES ILLÉGALEMENT

Le Soir révèle qu'un inspecteur de police fait appel à une société de nettoyage afin d'obtenir les services d'une aide-ménagère et que, voulant s'assurer du pedigree irréprochable de cette dernière, il consulte à cette fin diverses banques de données policières. Il en informe le responsable de la société de nettoyage qui dépose plainte auprès du Comité P. L'affaire sera communiquée à l'Organe de contrôle de l'information policière (COC) qui a publié un rapport interpellant démontrant que de telles consultations

sont fréquentes au sein des forces de police. Pire encore, elles sont enseignées dans le cadre de la formation à l'utilisation de l'application Focus@GPI qui donne accès à diverses banques de données policières.

La COC a formulé quatre recommandations transmises aux ministres de la Justice et de l'Intérieur :

- expliciter la réglementation relative aux consultations illicites des dites banques de données ;
- mettre fin aux consultations didactiques des banques de données ;
- mettre en place un système de ticket unique ; et
- rendre formellement impossible la pratique qui permet à un policier impliqué dans un incident d'être le rédacteur d'un procès-verbal relatif au dit incident.

La police fédérale se dit consciente « que le sujet doit être l'objet d'une attention permanente tant au niveau de la prévention et de la sensibilisation que du contrôle »⁹.

Nuremberg 1947 : le poignard de l'assassin sous la toge du magistrat

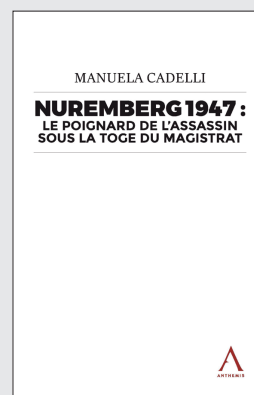
Manuela Cadelli

En 1947, les magistrats les plus actifs du Troisième Reich ont été condamnés par le Tribunal de Nuremberg en qualité de coauteurs des crimes nazis et du chef de crime contre l'humanité.

Ce procès a montré à quel point les magistrats peuvent être corrompus par une idéologie, en l'espèce génocidaire, lorsqu'elle est portée par un pouvoir politique totalisant et populiste qui revendique le monopole de la légitimité démocratique.

L'enseignement du jugement prononcé est remarquable d'actualité en ce qu'il écarte, en des termes qui se veulent définitifs, l'argument positiviste de l'obéissance à la loi invoqué par la défense des accusés et en ce qu'il souligne la primauté du droit international et des droits humains dont il rappelle le lien qui les unit au « sens moral de l'humanité ».

Commande via commande@anthemis.be ou bien via le site www.anthemis.be



Édition 2023 – 18 € – 30 pages

8. Cour eur. D.H., arrêt *Ebrahimian c. France*, 26 novembre 2015.

9. A. SENTE, « Bases de données : quand la police abuse des consultations illégales avec une certaine légèreté », *Le Soir*, 25 mai 2023, <https://www.lesoir.be/515536/article/2023-05-25/bases-de-donnees-quand-la-police-abuse-des-consultations-illegales-avec-une>.

