

PYRAMIDES

Revue du
Centre d'Études et de Recherches en
Administration Publique
de l'Université Libre de Bruxelles

N ° 29 – 2017

ISSN 1376-098X

Remerciements

Ce numéro est publié avec le soutien du FRS – FNRS, le Fonds National de la Recherche Scientifique.

Pyramides

Revue du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles (CeraP asbl), Av. F.D. Roosevelt 50, CP 135, 1050 Bruxelles

Tél. +32 (0)2 650 42 79 Fax +32 (0)2 650 49 56 cerap@ulb.ac.be

www.cerap.be

- **Comité de direction :**
Benoît Bayenet, Eric Nachtergaele
- Alexandre Piraux, *rédacteur en chef*
- **Comité scientifique :**
Didier Batselé, Benoît Bayenet, Gisèle De Meur, Jean-Luc Demeulemeester, Marianne Dony, Alain Eraly, Marie Göransson, Frédéric Gosselin, Jean-François Husson, Steve Jacob, Claude Javeau, Denis Lambotte, Jan Mattijs, Pierre Moureaux, Eric Nachtergaele, Jean-Paul Nassaux, Alexandre Piraux, Johan Schrobiltgen, Christophe Soil, Alain Troesch, Frédéric Varone, Luc Wilkin.
- **Rédaction :**
Les articles doivent être envoyés au CeraP asbl - ULB, avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135, 1050 Bruxelles (Belgique) ou par e-mail : cerap@ulb.ac.be.
Relecture : Benoît Bayenet, Florence Daury, Florent Legrand, Arnaud Moulin, Jean-Paul Nassaux, Eric Nachtergaele, Alexandre Piraux.
- **Prix et conditions d'abonnement (2 numéros par an) :**

<i>Vente au numéro :</i>	<i>Abonnement :</i>
Belgique : 25 €	Belgique :
Étranger : 30 €	Individuel : 40 €
	Institutions : 80 € *
	Étranger :
	Individuel : 45 €
	Institutions : 90 € *

** Dans le cas d'un abonnement « institutions », 2 exemplaires de chaque numéro seront d'office compris dans l'envoi.*

Paiement : virement au compte Fortis IBAN BE56 0013 4242 0988 (Place Reine Astrid 7, B-1090 Jette), en mentionnant les coordonnées de l'abonné.

La reproduction, soit intégrale, soit abrégée est autorisée à condition d'indiquer la source et le nom de l'auteur et d'assurer l'envoi gratuit d'un exemplaire du texte contenant la citation au CERAP. Le CERAP n'assume pas la responsabilité des opinions émises ; celles-ci n'engagent que leurs auteurs. Editeur responsable : Benoît Bayenet

P Y R A M I D E S

Sommaire du N° 29

UNE JUSTICE DE QUALITÉ, À QUEL PRIX ?

Résumé des contributions en ligne sur www.cerap.be

Editorial

Eric Nachtergaele

La justice sous contrat de gestion avec le pouvoir exécutif

Alexandre Piraux

L'indépendance fonctionnelle de la Justice sera-t-elle mieux garantie par la décentralisation de sa gestion ?

Jean de Codt

Nouveau référentiel gestionnaire ou nouveau modèle de justice ? Les réformes belges depuis 2013

Cécile Vigour

Le pouvoir judiciaire et l'équilibre des pouvoirs : réflexions à propos des récentes réformes

Frédéric Bouhon et Quentin Pironnet

ETUDES DE CAS

Réformes de la justice belge : les transformations du rôle de chef de Corps, la responsabilisation des *Local Managers*

Emilie Dupont et Frédéric Schoenaers

La notion de « bonne justice » comme révélateur de l'ouverture de l'institution judiciaire suisse à la managérialisation

Yves Emery et Lorenzo De Santis

Valoriser et moderniser l'exécution des peines. Un enjeu démocratique au regard des peines subsidiaires d'amende

Alexia Jonckheere

Les expulsions de logement et le nouveau régime de l'exécution provisoire des jugements

Nicolas Bernard

La figure instituée de l'expert judiciaire. Enjeux autour de l'instauration d'un Registre National des Experts judiciaires

Bertrand Renard

Les juridictions administratives fédérées érodent la parité linguistique au Conseil d'Etat

Xavier Delgrange

INTERVIEW

Rencontre avec le Président du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, **Luc Hennart**

RÉFLEXIONS

Le juge d'instruction financier

Michel Claise

Le regroupement des justices de paix. Vers la disparition d'un modèle

Robert Waxweiler

LA JUSTICE SOUS CONTRAT DE GESTION AVEC LE POUVOIR EXÉCUTIF

Alexandre PIRAUX¹

« Plus la société est injuste, plus se déplace vers la justice l'espérance déçue »².

Introduction générale

Comme l'a enseigné Aristote, discuter du but d'une institution sociale revient à discuter des vertus que cette dernière valorise et récompense³. Or ces vertus sont liées à la définition de ce qu'est une « vie bonne » et en conséquence des convictions morales ou civiques d'une société. La justice est donc déterminée en fonction des conceptions partagées d'une communauté notamment quant à la distribution des biens sociaux⁴.

La justice est ainsi une institution sociale reposant sur une vertu la justice dont la définition ne fait pas nécessairement l'unanimité. Si la justice consiste à rendre à chacun ce qui lui est dû, encore faut-il savoir ce qui revient à chacun et selon quels critères. C'est là l'enjeu de choix politico-philosophiques devant faire l'objet de consensus social variable dans l'espace et dans le temps. L'idée minimale de justice exige en tous les cas qu'on ne soit pas tenu de manquements dont on n'a pas à répondre.

Une enquête de la KUL et Wolters Kluwer en août 2016, menée auprès de citoyens et d'acteurs juridiques a révélé que la confiance des justiciables en la justice était en diminution par rapport à 2014, 60% sont d'avis que tous les citoyens ne sont pas traités de manière égalitaire devant le juge et plus de la moitié pense que l'accès à la justice n'est pas facile⁵.

¹ A. Piraux, Rédacteur en chef de la revue *Pyramides*. Texte rédigé en juin 2017.

² Salas, D., *Les Cent mots de la justice*, PUF coll. Que sais-je? 2011, p. 113.

³ Sandel, Michael, J., *Justice*, Albin Michel, 2016, p. 373.

⁴ Walzer, M., *Sphères de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité*, Seuil, 1997.

⁵ Keereman, A., et Boone, R., *De Juristenkrant*, « Vertrouwen van de burger in justitie zakt weg », nr 333, 14 septembre 2016.

Le pouvoir judiciaire a pour mission de trancher des litiges sur la base de normes générales préexistantes, en réalité sur la base de l'interprétation donnée à des normes préexistantes appliquées à un cas particulier. Cette interprétation doit être le plus compatible avec l'ensemble des décisions (et des normes en général) prises avant elle (selon un raisonnement bien précis s'inscrivant dans la chaîne des décisions antérieures) pour assurer la sécurité juridique et répondre aux anticipations légitimes des citoyens.

C'est un lieu commun que de dire que la légitimité du droit prononcé dans une société dépend en grande partie du fait pour cette dernière d'accepter les jugements prononcés en son nom.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous dresserons un bref récapitulatif des réformes judiciaires intervenues depuis une vingtaine d'années. Cela permet de se rendre compte non sans une certaine surprise, du nombre important de réformes qui ont été réalisées. Nous examinerons ensuite la notion d'indépendance du pouvoir judiciaire et la mesure dans laquelle la loi du 18 février 2014 votée pour installer une certaine autonomie de gestion, pourrait selon certains, tout au contraire brider l'autonomie de la magistrature en organisant la pénurie ; face à ce péril, la question des risques de la standardisation des décisions judiciaires sera mise en avant, tout comme la réforme visant à objectiver l'expertise judiciaire via la création d'un registre d'experts. Nous procéderons également à un bref examen de solutions alternatives impliquant une certaine privatisation de la justice (arbitrage, médiation,...) avec ses risques positifs et négatifs. En conclusion, nous essaierons d'apporter un début de réponse à la question de savoir de quelle justice nous avons besoin.

I. Une longue suite de réformes depuis 1998 pour réduire l'arriéré judiciaire et diminuer les coûts

On a longtemps considéré que l'expression « la gestion de la justice » était un oxymore, une contradiction dans les termes, vu que les deux termes relevaient de mondes distincts. Toutefois une des grandes caractéristiques du monde contemporain est la mixité (dans le sens d'hybridation). Dès lors les domaines d'activité *a priori* distincts sont en interaction et se mélangent. Gérer la justice devient alors cohérent.

Nous pouvons discerner plusieurs phases ou vagues de réforme de la Justice belge. Entre 1998 et 2000, elles se sont focalisées sur la managérialisation à savoir sur les instruments de gestion et pratiques issues du secteur privé :

management de la qualité intégrale dans les parquets, mandats des chefs de corps et profils de poste, évaluations, élaboration d'outils de mesure de la charge de travail, etc... (cf. la contribution de Cécile Vigour). La première décennie du XXI^{ème} siècle est marquée par de vaines tentatives d'informatisation de la Justice (Phénix lancé en 2001, etc...). Les réformes de 2013-2014 vont intensifier « ...le processus de managérialisation par l'attention portée à la mesure des performances et de nouvelles règles de gestion du personnel ».

En Belgique, la réflexion stratégique moderne et les réformes de justice ont réellement commencé après 1996 dans la foulée de l'affaire Dutroux qui va marquer un début de révolution judiciaire⁶. Pour ne reprendre que les étapes plus significatives : le principe de l'évaluation des magistrats (loi Octopus 1998), la création du Conseil Supérieur de la Justice qui est un organe constitutionnel (1998), les maisons de justice (1998), la réforme de la procédure pénale dite le petit Franchimont (1998), la mise sous mandat et l'évaluation des Chefs de corps (1999), l'introduction de la procédure de comparution immédiate, le Snelrecht (2000), les modalités d'évaluation des magistrats (2000), le parquet fédéral (2002), le plan pluriannuel Thémis (Onkelinx) prévoyant une approche de gestion intégrée avec décentralisation et autonomie de gestion (2005)⁷, le projet Phénix d'informatisation complète de la procédure (2001-2006) qui allait connaître un échec⁸. Puis la création d'un Institut de formation de l'ordre judiciaire (2007) et la loi du 26 avril 2007 modifiant le code judiciaire en vue de lutter contre l'arriéré judiciaire

⁶ Rousseaux, X., « L'histoire de la justice en Belgique : état des recherches d'un domaine en gestation », *B.N.T.G.* 1998, p. 250.

⁷ Il est également intéressant de retenir que le projet Thémis précité (2005) qui reposait sur la décentralisation et l'autonomie de gestion n'a cependant pas été mis en œuvre faute de consensus politique. Le premier pilier consistait en une décentralisation de quatre matières : le budget, la gestion des ressources humaines, les frais de justice et enfin les bâtiments et les matériels. Le deuxième pilier comportait la mise en place de structures décentralisées qui opèreront à deux niveaux géographiques, à savoir le ressort des cours d'appel et les arrondissements judiciaires. Chaque niveau devait disposer de nouveaux organes de gestion des compétences, principalement les comités de direction. Le troisième pilier venait en aide aux magistrats et au personnel des greffes en les déchargeant de leurs tâches administratives pour les attribuer à des instances spécialisées, à savoir les bureaux de gestion et les services de soutien.

⁸ La ministre de la justice procéda à la résiliation unilatérale du contrat avec la société Unisys à titre de sanction pour manquements dans l'exécution du marché public.

qui vise entre autres à donner un rôle actif au juge civil dans la mise en état des affaires, à simplifier les règles de mise en état et à élargir les possibilités de demander des débats succincts.

Le gouvernement Di Rupo (6 décembre 2011 - 11 octobre 2014) a ensuite concrétisé des jalons décisifs, à savoir la diminution importante du nombre d'arrondissements judiciaires de 27 à 12, le renforcement de la mobilité des magistrats, alors que l'inamovibilité est inscrite à l'article 152 alinéa 3 de la Constitution, en créant des divisions au sein d'un tribunal (dans des villes différentes), l'introduction d'un système de gestion autonome avec la loi-cadre du 18 février 2014 qui dessine l'architecture d'une nouvelle organisation et institue les plans et contrats de gestion (sous la Ministre de la justice Annemie Turtelboom Open VLD précédée du Ministre Stefaan De Clerck CD&V). Cf. infra.

Le Ministre Geens (CD&V) a défini en 2015 son plan de justice comme « un triple saut ». Le premier vise à assurer la continuité du fonctionnement du système judiciaire tout en poursuivant la réforme. Le second saut contient la réforme des législations essentielles comme le code civil, le code pénal et le code d'instruction criminelle. Le dernier saut est une réforme des professions juridiques, avocats, huissiers et notaires.

Ce plan Justice contient une série de mesures ponctuelles du droit de la procédure civile (pot-pourri en vigueur progressivement à partir du 1^{er} novembre 2015), et de droit pénal et procédure pénale (pot-pourri II en vigueur depuis le 29 février 2016), de l'internement (pot-pourri III), puis IV (statut juridique des détenus, surveillance des prisons) et V (droit et procédure civile, notariat, évaluation des Chefs de corps)

Cette manière de faire est spécifiquement belge, en ce qu'elle préfère de multiples modifications ponctuelles (du « pointillisme » judiciaire ?) ne formant pas en soi un système, du moins *a priori*. Il y a donc un effet de dilution préjudiciable en termes de lisibilité mais avantageux pour engranger des résultats concrets et assurer la métabolisation des réformes.

II. La loi du 18 février 2014 a-t-elle un impact sur l'indépendance du pouvoir judiciaire ?

La loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire ne fait pas partie de la réforme dite « Pot-pourri ».

La philosophie revendiquée par la loi du 18 février 2014 est de renforcer la séparation des pouvoirs et de confier le management au niveau capable d'évaluer le mieux les besoins, c'est-à-dire le plus près possible du tribunal ou du parquet concerné.

La loi-cadre a créé des lieux stratégiques comme les Collèges des cours et tribunaux et du parquet qui en tant qu'interlocuteurs privilégiés, sont tenus de rendre des comptes à l'exécutif. Ces deux collèges l'un pour le siège, l'autre pour le parquet gèrent l'enveloppe budgétaire « *selon des objectifs de gestion et de performance* » fixés par le ministère de la Justice. Il s'agit donc d'une décentralisation budgétaire dont les modalités sont toujours discutées.

Ladite loi qui selon son intitulé même est censée introduire la gestion autonome a suscité un tollé de réactions indignées du monde judiciaire du côté francophone (cf. notamment l'interview de Luc Hennart et la contribution de Michel Claise dans ce numéro).

Ainsi selon le Premier Président de la cour de cassation Jean de Codt, l'année 2014 a marqué la perte, par le département de la Justice de toute autonomie en matière de recrutement de personnel. « *L'ordre judiciaire a été assimilé, de ce point de vue, à une administration gouvernementale : aucun magistrat, référendaire, greffier ou secrétaire ne peut plus être nommé, engagé ou promu sans l'accord de l'inspection des finances.* »⁹. Un modèle mathématique de projection des dépenses qui ne tient pas compte des cadres prescrits par la loi détermine la marge disponible. « *L'ordre judiciaire est dorénavant traité comme une administration gouvernementale, ce qu'il n'est pas* »¹⁰.

La présidente de l'Association syndicale des magistrats Manuela Cadelli déclare au journal *Le Monde* ¹¹ « *sous prétexte d'une autonomie de gestion, nous avons perdu notre indépendance.* » Cette dernière plaide pour la suppression du ministère de la justice¹². A la place de l'exécutif, le pouvoir judiciaire totalement indépendant négocierait avec le parlement et ses budgets

⁹ Cf. sa contribution « L'indépendance fonctionnelle de la Justice sera-t-elle mieux garantie par la décentralisation de sa gestion ? ».

¹⁰ *Le Monde*, 28 avril 2016.

¹¹ *Le Monde*, 28 avril 2016.

¹² Cadelli, M., « Tribune judiciaire – La gestion autonome des entités judiciaires : bienvenue en Oceania », *Journal des Tribunaux*, 2014, p. 794.

(et dépenses) seraient contrôlés par la Cour des comptes. Ce serait en quelque sorte une autogestion des juges.

Le paradoxe réside dans le fait que l'octroi d'une certaine autonomie de gestion se réduit selon Damien Vandermeersch à un « transfert de pénurie », c'est donc une gestion « *dans la limite des crédits disponibles* ». Ce n'est pas la première fois qu'un transfert de pouvoir de gestion aboutirait paradoxalement à un renforcement de la mainmise sur l'institution¹³.

Il est de fait difficilement contestable que la supervision des activités du juge s'est resserrée comme nous le mentionnerons plus loin : volet disciplinaire renforcé, évaluation des prestations (loi de 1998), mandats des chefs de corps limités dans le temps à trois ans (mais ils sont élus par leurs pairs), enregistrement et évaluation de la charge et de la mesure du travail à mettre en place.

Sur ce dernier sujet de l'évaluation de la charge de travail, on pourrait évoquer l'existence d'un *soft power* qui est celui de dispositifs imposés et non contradictoires de la mesure des prestations, via la fixation de « normes de temps national » prévue dans la loi du 18 février 2014 et qui visent l'attribution d'un quota d'heures de travail par dossier ou globalement sur les membres du pouvoir judiciaire (cf. infra).

On peut penser que cela n'affecte pas directement l'indépendance des magistrats, mais sans doute leur manière de travailler et donc indirectement le contenu et la forme du jugement (longueur, portée de la motivation). Dans ce sens la normalisation temporelle induirait une unification des pratiques et des mentalités/état d'esprit.

Par contre du côté néerlandophone, le Président du Collège des cours et tribunaux Jean-Louis Desmecht se dit plein d'espoir, à l'occasion de la rentrée judiciaire 2016, car pour la première fois, les magistrats pourront à partir de 2019 décider eux-mêmes de la répartition du budget de fonctionnement et du personnel et trancher quant à la stratégie d'ICT. En revanche, la gestion des bâtiments et les frais de justice (expertise, écoutes

¹³ Cf. le cas de la gestion des Universités en France qui s'est accompagnée de plafonds d'emploi rendant impossible de recruter plus de personnel que le nombre défini par le ministère ou qui a permis de transférer les crédits relatifs au personnel vers des allocations de fonctionnement ce qui risque de conduire à un manque de personnel in article de Cécile Vigour dans ce numéro.

téléphoniques, etc...) resteraient pris en charge par l'exécutif. Il s'agirait donc d'un modèle dual (*dual model*)¹⁴.

Sur l'important aspect du financement de l'institution judiciaire, un arrêt de la Cour constitutionnelle du 15 octobre 2015¹⁵ rendu à la suite de recours en annulation contre la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, introduits notamment de l'« Union professionnelle de la magistrature » et de l'ASBL « Association nationale des Magistrats » a jugé que « B.27. *Aucune disposition constitutionnelle ou conventionnelle ne prévoit que le pouvoir judiciaire doive disposer d'une autonomie financière et budgétaire. Pareille obligation ne saurait davantage être déduite du principe général de la séparation des pouvoirs.* » et que « B.28. *Le fait que le pouvoir judiciaire ne soit pas financé par une dotation n'est par conséquent pas incompatible en soi avec la séparation des pouvoirs et avec l'indépendance des magistrats, telles qu'elles sont garanties ...* ».

Or paradoxalement comme l'a encore rappelé la même Cour constitutionnelle dans un autre arrêt du 25 mai 2016 au sujet de l'indépendance du régulateur pour le marché intérieur de l'énergie (*in casu* la CREG) par rapport à l'exécutif, la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil dispose que pour garantir l'indépendance fonctionnelle de l'autorité de régulation, cette dernière doit notamment bénéficier de crédits budgétaires annuels séparés et d'une autonomie dans l'exécution du budget alloué, et disposer de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter de ses obligations...¹⁶

Par ailleurs, il est aussi intéressant de noter que d'autres organes juridictionnels de contrôle mais ne relevant pas de l'Ordre judiciaire tel la Cour constitutionnelle et la Cour des comptes, sont financés par une dotation légale pour garantir leur indépendance organique et fonctionnelle. Dans l'Ordre judiciaire, seule la Cour de cassation bénéficiera d'un régime de dotation sur la base d'un budget calculé annuellement vu sa position unique dans l'ordre judiciaire. Elle ne ressortira donc à aucun Collège de gestion.

¹⁴ *De Tijd* « Rechters starten gerechtelijk jaar voor het eerst hoopvol » 1 septembre 2016 et édito de Lars Bové du 3 septembre 2016.

¹⁵ Arrêt n° 138/2015.

¹⁶ *Journal des tribunaux*, 8 octobre 2016, pp. 550-552.

III. Les risques de normalisation des décisions

Beaucoup de nouveaux dispositifs (en particulier ceux de la justice négociée en matière pénale, le plaider-coupable, ...) poursuivent en premier lieu un objectif systémique et instrumental, orienté vers l'efficacité de la justice dans son traitement des *inputs* et *outputs* judiciaires plus que d'une autre justice favorisant la participation des parties¹⁷.

Il y a aussi la tentation et le risque d'une standardisation du choix des mesures d'une justice algorithmique (cf. les décisions administratives prises sur la base d'algorithmes pour affecter des enseignants, pour traiter les inscriptions dans les universités, calculer ou contrôler les impôts, pour le calcul d'allocations et pourquoi pas aussi les demandes d'indemnisation judiciaire¹⁸) qui est bien présent dans cette approche, au préjudice d'une justice individualisée pécunie d'humanité. Cela s'inscrit dans le cadre d'une logique d'analyse économique des décisions judiciaires. Dans cette dynamique d'efficacité économique, une décision judiciaire est un risque dont il faut minimiser l'impact en se débarrassant des « entraves ».

Il s'installerait alors un clivage sociétal entre une justice « sur mesure » flexible, adaptable au cas considéré comme important et une justice « prêt à porter » pour le tout-venant, l'homme sans qualité des affaires routinières. Or le principe de justice est indivisible.

Un des risques majeurs semble donc être celui du développement d'une approche instrumentale et utilitariste des actes judiciaires. En effet la « pensée » instrumentale n'essaie pas de voir les choses dans leur complexité, elle est par essence utilitaire. Dans cette pensée (ou plutôt dans cette technique) tout se fait en fonction de la réalisation d'objectifs mesurée par des indicateurs statistiques. Il est donc à envisager que la politique judiciaire contemporaine n'aille dans le sens d'une logique de rendement selon une méthode de calcul et sur la base de « normes de temps nationales » qui servent de référence standard pour mesurer le temps que nécessite le

¹⁷ Cartuyvels Y ; « La procédure de reconnaissance préalable de culpabilité » in *Journal des Tribunaux* N° 6653 du 25 juin 2016.

¹⁸ *L'Echo* du 30 mai 2017, « L'intelligence artificielle va bouleverser la Justice », par Gheur C. qui mentionne que plusieurs pays européens ont déjà mis en place des interfaces informatiques permettant le traitement en ligne de certains litiges.

traitement de tâches liées ou non à des dossiers¹⁹. Dans ce système, la mesure de la charge de travail est organisée tous les cinq ans²⁰. Elle se calcule sur la base des normes de temps nationales pour chaque catégorie de juridiction et parquet²¹. A ce jour, l'arrêté chargé de prendre les mesures d'exécution de la loi n'a toujours pas été édicté.

Il s'agit aussi par la même occasion de mesurer les coûts imputables au processus judiciaire. C'est donc une normativité managériale qui s'imposerait, une sorte de solution « post-fordiste »²² pour la production de services judiciaires, en tous les cas dans des dossiers apparemment répétitifs. Or juger c'est arbitrer, trier entre des arguments.

A ce sujet, selon la récente enquête de la KUL Kluwer précitée, 25,6% des citoyens sont convaincus qu'une justice automatisée, un robot serait plus objectif qu'un juge, 15,2% des avocats sont de cet avis. Selon le Professeur Patrick Van Eecke spécialiste en *big data* après de l'Université d'Anvers, une justice automatisée (*robot rechter*) est possible (cf. la contribution d'Alexia Jonckheere). Si cette dernière pourrait peut-être, être plus objective, ce n'est pas pour autant qu'elle serait plus humaine. De surcroît il faudra tenir compte de la réglementation sur la Protection de la vie privée qui prévoit une disposition spécifique sur la formation automatisée de la prise de décision. Selon ce Professeur, techniquement tout cela peut devenir une réalité mais la question est de savoir si c'est souhaitable et peut être soutenu juridiquement²³. Il est à noter que les pères de calculs des probabilités, Leibniz, Condorcet, Laplace rêvaient déjà « *de substituer la machine à calculer au juge, dans sa fonction d'agent impartial chargé de décider de la vérité d'un fait allégué*²⁴ ». Laplace a du reste appliqué le calcul des probabilités aux jugements rendus par les tribunaux et Pascal avait posé les bases d'un calcul des probabilités pour répondre à une question juridique :

¹⁹ Cf. arrêt de la Cour constitutionnelle n° 138/2015 du 15 octobre 2015, sous B.114.2.

²⁰ Cf. *Pyramides*, « Les réformes de la Justice Les mesures de la charge de travail », 2007/1.

²¹ Article 352 bis du Code judiciaire inséré par la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire.

²² Le post-fordisme se caractérise notamment par de profondes transformations de l'organisation du travail (sur le modèle de « l'entreprise maigre ») due à l'arrivée des nouvelles technologies de l'information.

²³ Ibidem p. 9.

²⁴ Supiot, A., *La Gouvernance par les nombres*, Cours au Collège de France (2012-2014), Fayard, 2015, p. 146-147.

celle de la répartition des gains et des pertes en cas de rupture anticipée d'un contrat aléatoire²⁵. L'idée d'une gouvernamentalité algorithmique ne date donc pas d'aujourd'hui.

Toutefois, les institutions judiciaires ne peuvent se réduire à une simple prestation de service offerte à un individu²⁶. Les décisions de justice ne sont pas des produits ou de simples unités statistiques à produire dans un temps standardisé. Le processus judiciaire ouvre un espace de parole et d'écoute. En cela la justice exerce une fonction instituante, en particulier dans le cadre d'une justice de proximité (justice de paix par exemple²⁷), ou en matière pénale.

IV. L'expertise professionnalisée

Comme l'ont mentionné deux auteurs « *Tant que le choix des experts restera davantage lié au relationnel qu'à la compétence, cette matière restera confrontée à un aléa fondamental* »²⁸.

Bien souvent la qualité du jugement est liée à la qualité de l'expertise qui elle-même dépend de la qualité de l'expert choisi de façon empirique, par le juge. L'activité d'expert judiciaire ne nécessitait aucune qualification particulière et n'était soumise à aucun accès à la profession, d'où la nécessité d'un registre national des experts judiciaires qui a été instauré par la loi du 10 avril 2014²⁹ entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2016. Cette loi prévoit une justification d'expérience pertinente de cinq ans dans le domaine d'expertise et de spécialisation et une attestation de connaissances juridiques. La loi du 15 mai 2017 a complété la loi de 2014 précitée en imposant une formation continue et en instituant une Commission d'agrément chargée notamment de traiter des plaintes, de proposer des sanctions et de mener des contrôles d'initiative. Il s'agit d'une véritable amélioration qualitative même si de nombreux arrêts d'exécution de la loi doivent encore être pris. Comme le fait remarquer en conclusion de son texte, Bertrand Renard, « *Le registre (national des experts judiciaires NDLR) n'est donc pas un aboutissement, mais une fondation solide pour la construction de la figure institué de*

²⁵ Supiot, A., *ibidem* p. 143.

²⁶ Salas, D., *Les 100 mots de la justice*, Que sais-je ? puf, n°3907, 2011, p. 63.

²⁷ Cf. la contribution de Robert Waxweiler dans ce numéro.

²⁸ Petit, B., De Briey, R., « La réforme de l'expertise opérée par la loi du 15 mai 2007, ou la loi qui n'eût pas dû exister » *Journal des Tribunaux*, N°6306, 12 avril 2008, p.252, au sujet de la persistance de l'absence de statut de l'expert judiciaire.

²⁹ *Moniteur belge* du 19 décembre 2014.

l'expert judiciaire ». On notera avec Bertrand Renard qu'à la différence du droit anglo-saxon, le système judiciaire continental ne dispose pas d'un espace en cours de procédure, pour débattre de manière contradictoire de la sélection du bon expert (hormis l'hypothèse de la requête en récusation).

V. Vers l'essor croissant d'une justice privatisée ?

Le plan justice du ministre de la Justice vise à « encourager les trajectoires de solutions alternatives » et à « renforcer le règlement extrajudiciaire des litiges ».

On pourrait se trouver en présence d'une justice à plusieurs vitesses : expéditive et simplifiée à l'extrême, présentant moins de garantie de qualité face une justice privatisée, souple et attentive par le biais d'arrangements extra judiciaire ou para judiciaire.

Les modes alternatifs de résolution des litiges (médiation, conciliation, arbitrage, *Dispute Adjudication Board*, tierce décision obligatoire...) offrent aux professionnels des pistes très intéressantes et permettent d'échapper à un contexte judiciaire plus conflictuel, formaliste, et tendu dans la mesure où de par sa nature, la procédure judiciaire a tendance à cristalliser les positions des parties.

Les faiblesses de ces dispositifs peuvent être leur coût (le justiciable choisit dans une certaine mesure et rétribue son « juge »), l'absence de publicité et de transparence, (alors que la Constitution dispose que « *Les audiences des cours et tribunaux sont publiques* ») et les risques potentiels de conflits d'intérêt dans le chef de médiateurs, arbitres, conciliateurs.

Ces dispositifs sont privatifs et réservés à certains segments de justiciables³⁰. Comme on le sait si tous les Belges sont égaux devant la loi, ils ne le sont pas nécessairement devant les tribunaux et ce processus risque d'accentuer ce phénomène du choix de son juge selon ses moyens financiers et les enjeux en cause.

³⁰ Cf. *L'Echo* du 26 novembre 2016 Editorial de Condijs J., au sujet de la transaction pénale : « *La transaction pénale a tous les atouts des tribunaux de classe qui, par l'argent, entendent pallier les manquements du système judiciaire, plus que rendre justice.* »

Un des défis les plus marquants est celui de la temporalité des décisions de justice dans un monde où beaucoup d'affaires ont lieu et se dénouent quasiment en temps réel. A ce sujet, les modes alternatifs précités répondent à cette demande sociale de décision pratiquement immédiate avec les avantages et inconvénients précités.

VI. Conclusions : de quelle justice avons-nous besoin ?

L'analyse que nous avons faite a insisté sur le fait que d'innombrables réformes du droit ou de la justice sont menées depuis la fin des années 1990.

Depuis 2005 (projet Themis), des projets complexes de réorganisation des structures judiciaires se sont également succédé. Un des objectifs principaux était de mettre fin à la fragmentation de l'institution judiciaire due à la multiplication des acteurs et des arènes.

Avec la loi du 18 février 2014, la gestion du pouvoir judiciaire n'est plus confiée à une entité unique (le SPF Justice) mais à « *une structure administrative nouvelle, mixte, polycéphale, qui est créée en dehors du ministère de la justice, sans abolir celui-ci* »³¹. Une décentralisation vers de (trop ?) nombreuses structures internes est prévue, mais corrigée par le maintien des mécanismes de centralisation comme la tutelle d'annulation ou de substitution, des directives contraignantes et d'autres moyens indirects de contrôle (enveloppe fermée, clefs de répartition). Le passage vers une autonomie de gestion limitée devrait se dérouler de manière évolutive. Ceci dit, l'enjeu et le défi pour l'institution judiciaire est de disposer d'un pouvoir sur elle-même, tout en rendant des comptes à la société.

Le rythme et l'ampleur des réformes ont été accentuées par les lois dites « pot-pourri » qui ont par nature des objets différents et une grande multi dimensionnalité.

La réforme dite « pot-pourri » et le plan Justice dont elle fait partie sont arrivés à un moment opportun (*kairos*³²), après une longue maturation et dans une conjoncture politique favorable. Comme on l'a vu aussi les réformes n'ont pas commencé *ex nihilo* puisqu'une importante série de

³¹ Cf. le texte de Jean de Coudt dans ce numéro « L'indépendance fonctionnelle de la Justice sera-t-elle mieux garantie par la décentralisation de sa gestion ? ».

³² Le *kairos* est « l'instant T » de l'opportunité : avant c'est trop tôt, et après trop tard.

réformes les ont précédées sous des sensibilités politiques différentes. Ces mesures visent à adapter l'institution judiciaire au monde actuel qui revendique vitesse, excellence et moindre coût. Beaucoup d'Etats européens engagent le même genre de réforme.

Pour résumer, nous retiendrons quatre éléments qui, selon nous, caractérisent les réformes judiciaires récentes (en ce compris sous le gouvernement Di Rupo) :

1. Un resserrement du contrôle direct et indirect sur les membres de l'Ordre judiciaire que ce contrôle soit interne (avec notamment le Collège du siège, son Comité directeur, le collège du ministère public, le chef de corps, la cellule d'audit interne, les deux commissaires du gouvernement, un contrat de gestion fixant des objectifs de productivité à respecter, les évaluations individuelles³³ ; etc...), ou externe la surveillance du CSJ (audit externe et promotion) qui impacte l'indépendance organisationnelle des magistrats c'est-à-dire leur manière de travailler (et l'autonomie de gestion de l'institution en phase de devenir une organisation comme une autre ?).
2. Une architecture organisationnelle très complexe³⁴ (une « usine à gaz » ?) qui accorde d'importants pouvoirs à l'exécutif au détriment du CSJ³⁵ et sans doute de l'autonomie fonctionnelle des magistrats.
3. Le maintien d'un sous-financement et la volonté accentuée de maîtriser les coûts et d'optimiser la productivité judiciaire permettant notamment de résorber l'arriéré judiciaire.
4. La tendance à une gouvernance judiciaire par les statistiques qui contiennent toutes les données sauf sans doute la qualité essentielle de la prestation.³⁶

³³ Il semble impensable de ne pas établir de lien entre la mesure de la charge de travail et l'outil de GRH qu'est l'évaluation des magistrats, et ce même si le but premier est l'objectivation des besoins et l'affectation des moyens.

³⁴ Aux 69 comités directeurs et chefs de corps, il convient d'ajouter une vingtaine d'organes de gestion supplémentaires (cf. la contribution de Jean de Codt).

³⁵ Cf. la contribution de Cécile Vigour.

³⁶ Cependant, les exemples du Pays-Bas, du Canada et des Etats-Unis sont particulièrement marquants quant à l'usage de techniques s'intéressant au fonctionnement global de l'institution judiciaire ou à la qualité du juge, voire au contenu même des décisions. Cf. Bertouille, V., « Une justice indépendante par le management de ses vertus ? in *Revue de droit de l'ULB* n°41, 2014, p.241-264).

Pour le reste, et plus concrètement, nous avons besoin d'une justice qui fasse un usage raisonnable et approprié des textes légaux et d'un formalisme procédural émanant parfois de l'institution ou de certains plaideurs qui font preuve de ruses dilatoires en créant des carrousels procéduraux, manifestant par-là une sorte d'« individualisme procédural³⁷».

Il s'agit donc de se libérer d'un formalisme excessif non proportionné à l'objectif poursuivi³⁸ qui constitue un obstacle au délai raisonnable pour traiter une affaire. A cet égard la réforme « Pot-pourri I » a modifié le régime des nullités procédurales pour y intégrer la notion de grief comme condition d'une nullité. Il y aura donc moins de cas de nullité absolue et de nullités d'actes en raison du non-respect de normes purement formelles sans incidence concrète sur les garanties des droits de la défense ou sur l'issue du procès³⁹.

Par ailleurs, on peut imaginer qu'une justice totalement numérisée aura pour effet de fluidifier les processus et sera rendue dans des délais qui correspondent mieux aux attentes du monde actuel.

C'est une évidence que la maîtrise du calendrier judiciaire est un des aspects essentiels d'une bonne réforme de la justice. Jusqu'à ce jour le temps judiciaire a trop souvent basculé entre un temps précipité dans l'extrême urgence (cf. les « référés d'hôtel ») et un temps parfois démesurément étiré (20 ans d'enlèvement). Ces distorsions temporelles sont aussi l'expression de l'inadéquation entre une demande judiciaire croissante et une offre judiciaire limitée (cf. la contribution de Bouhon et Pironnet dans ce numéro).

Une justice rendue plus rapidement est aussi plus efficace dans le sens où ce souci des délais rejoint le sentiment de justice. Une décision de justice de qualité mais tardive est perçue comme une injustice, un échec par le justiciable.

³⁷ Martens, P., in *La justice administrative*, Larcier, 2015, p.25.

³⁸ Cf. à ce sujet l'arrêt de la Cour européenne de Justice du 18 octobre 2016 condamnant à l'unanimité, la Belgique pour un cas d'extrême formalisme, lors d'une procédure devant le Conseil d'Etat (qui n'appartient pas à l'Ordre judiciaire) in *De Juristenkrant*, nr 338 du 23 novembre 2016 « ERM hekelt extreem formalisme Raad van State » en ce qu'un tel formalisme est un obstacle à l'accès à un juge garanti par l'article 6 § 1er de la Convention européenne des droits de l'Homme.

³⁹ Cf. la contribution de Bouhon, F., et Pironnet, Q., *Le pouvoir judiciaire et l'équilibre des pouvoirs : réflexions à propos des récentes réformes*.

Pour être crédible et positive, l'autonomie gestionnaire des juridictions doit au minimum s'accompagner d'une augmentation notable des crédits budgétaires faute de quoi, l'autonomisation revient à déresponsabiliser et dédouaner le pouvoir exécutif, en transférant aux entités judiciaires la gestion et la responsabilité de la pénurie.

Par ailleurs on peut aussi se demander si le CSJ en tant qu'organe constitutionnel indépendant du pouvoir exécutif qu'on doterait de compétences élargies⁴⁰ ne serait pas plus approprié ou légitime pour négocier et conclure un contrat de gestion/administration avec l'Ordre judiciaire. Ainsi le *Raad voor de Rechtspraak* aux Pays-Bas, institué en 2002 comme organe judiciaire indépendant pour faire lien avec le pouvoir exécutif, a notamment pour mission de noter la qualité des décisions de justice en suivant une grille d'évaluation. Il attribue également le budget aux juridictions. Mais c'est là tout un débat sociétal qui nécessite sans doute une autre culture politique.

Il nous paraît difficile d'affirmer *a priori* qu'en fin de compte, la véritable efficacité se mesure exclusivement à la « satisfaction » du justiciable du fait que la partie succombant est rarement satisfaite du jugement rendu. Pourtant certains pays comme les Etats-Unis, les Pays-Bas⁴¹ ont recours à des enquêtes de satisfaction.

Nous avons vu que les anciennes manières de travailler au demeurant très hétérogènes ne se perpétuent plus paisiblement face à une volonté de normalisation des processus de traitement des dossiers judiciaires et que la vitesse semble devenue préférable à la perfection. Mais rendre la justice à l'instar de la pratique médicale est un art plus qu'une science. Dire le droit reste un *ars boni et aequi*.

Il est donc légitime de se demander si le principe d'excellence appliqué à l'art juridictionnel ne risque pas de se trouver progressivement altéré au profit de performances temporelles ou budgétaires plus visibles que les critères qualitatifs. C'est d'autant plus plausible quand on sait qu'une réduction minimale de la qualité augmente grandement la productivité.

⁴⁰ Mais une modification de l'article 151 de la Constitution serait nécessaire.

⁴¹ Aux Pays-Bas, on retient l'audit, les sondages d'opinion, et les visitations. En Belgique, une expérience pilote a été menée dans le ressort de la cour d'appel d'Anvers quant aux services fournis par les tribunaux de première instance. (cf. Bertouille, V., op. cit.)

Pour revenir aux considérations de départ sur la justice, les réformes mises en œuvre permettent de détecter en filigrane, l'état et les valeurs de notre société. La question des conceptions de la justice dans des situations et des domaines différents, est plus actuelle que jamais. Comme on le sait, elle dépend en grande partie de nos croyances morales et sociales.

Ainsi quelle est la place des plus pauvres et de ceux qui sont oubliés dans la mise en œuvre d'une bonne justice ?⁴² Comme on le sait la valeur morale d'une civilisation et donc de sa justice, se juge à la façon dont les plus fragiles d'entre nous sont entendus et traités.

⁴² *De juristenkrant*, n°349 du 10 mai 2017, interview de Jos Decoker p. 8-9.

L'INDÉPENDANCE FONCTIONNELLE DE LA JUSTICE SERA-T-ELLE MIEUX GARANTIE PAR LA DÉCENTRALISATION DE SA GESTION ?

*Jean DE CODT*¹

« Le tournant de ces dernières années a consisté à faire, de la performance objectivement mesurée, la seule politique en matière de justice ».

Antoine Garapon

Introduction : les exigences de l'Europe

Au titre de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les Etats membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à garantir à leurs populations l'accès à des tribunaux indépendants et impartiaux, chaque fois que des droits ou obligations de caractère civil sont en jeu ou qu'il faut décider du bien-fondé d'accusations en matière pénale. La disposition précitée déclare que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant, impartial et établi par la loi. Afin que ces garanties ne soient pas que de façade, il importe de propager dans la société en général, mais plus encore au sein des Pouvoirs législatifs et exécutifs nationaux, une culture du respect de l'indépendance et de l'impartialité de la Justice².

Ce qu'on appelle l'indépendance des juges n'est pas un principe corporatif. Il ne s'agit pas ici de protéger les juges. De même que le principe d'indépendance des professeurs d'université n'est pas fait pour protéger les enseignants mais pour garantir aux étudiants la transmission d'un savoir élaboré à l'abri de toute pression politique, économique, financière ou

¹ J. de Codt, Premier Président de la Cour de Cassation. Texte rédigé en janvier 2017.

² Conseil de l'Europe, *Plan d'action pour renforcer l'indépendance et l'impartialité du Pouvoir judiciaire*, Strasbourg, 2016, p. 7.

religieuse, de même l'indépendance de la magistrature est la garantie pour les justiciables qu'ils vont être jugés sur la seule base des faits déclarés constants et des dispositions légales qui leur sont applicables, et que cet ouvrage sera effectué par des personnes à l'abri de toute influence plus ou moins occulte et susceptible de polluer la recherche de la solution à donner au litige.

Il en résulte notamment que chaque Etat doit allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences fixées par l'article 6. Le pouvoir d'un juge de statuer dans une affaire n'a pas à être circonscrit par la contrainte d'une utilisation efficace des ressources. Des considérations économiques ne devraient pas influencer le choix du magistrat quant à une certaine ligne d'action ou à une décision³. Cette règle, en Belgique, ne vaut pas seulement pour les juges mais aussi pour les procureurs, puisque l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution pose le principe de l'indépendance du ministère public dans l'exercice des poursuites individuelles.

Parmi les critères adoptés par la Commission de Venise pour déterminer si un Etat peut être qualifié d'Etat de droit, figure la question de savoir si l'autonomie financière de la Justice est garantie. Le budget comporte-t-il une rubrique spéciale pour la Justice, *avec interdiction à l'Exécutif de la réduire* ? La Justice, déclare la Commission, a absolument besoin de ressources suffisantes pour être indépendante non seulement des institutions de l'Etat, mais aussi des personnes privées, et s'acquitter ainsi de ses fonctions avec intégrité et efficacité. La possibilité de comprimer le budget des cours et tribunaux donne au gouvernement les moyens d'exercer, sur la Justice, des pressions inacceptables⁴.

La Belgique a été construite sur l'idée que la Justice constituait la pierre angulaire de l'Etat de droit. A cette fin, les cours et tribunaux, sous l'égide de la Cour de cassation qui en constitue la colonne vertébrale et unificatrice, ont été élevés au rang de Pouvoir constitué et placés, par notre charte fondamentale, sur un pied d'égalité avec les deux autres Pouvoirs. La Justice a reçu du Congrès national la force de fonctionner comme un contre-

³ Recommandation CM/Rec(2010)12 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010 et exposé des motifs, Strasbourg, 2011, p. 11, §§ 33 et 34.

⁴ Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Liste des critères de l'Etat de droit*, Etude n° 711/2013, Strasbourg, 2016, pp. 34-36.

pouvoir, dans la droite ligne des principes établis par Montesquieu. Elle est un marqueur de la démocratie. Les juges sont les représentants de la nation en tant qu'ils sont investis de la capacité de *vouloir pour* celle-ci, en d'autres termes de *dire le droit*. Pour n'être pas élus, ils n'en détiennent pas moins, à ce titre, une légitimité égale à celle qui provient du suffrage universel⁵. Il est frappant de constater que les sociétés qui, aujourd'hui, s'orientent vers des régimes policiers ou autoritaires, ne s'emploient pas à supprimer les élections mais s'attachent à limiter plus ou moins discrètement le pouvoir des juges.

Mais l'Europe dont nous avons rappelé ci-dessus les beaux principes n'a-t-elle pas un deuxième visage ? Le pacte de stabilité et de croissance impose aux Etats membres de l'Union européenne de maintenir le déficit public en dessous de trois pour cent du produit intérieur brut. Fidèle à la religion de l'austérité, la commission européenne peut infliger des sanctions financières aux Etats qui ne réduisent pas, à due concurrence, les dépenses publiques.

Quoiqu'il en soit, la volonté d'autonomiser la gestion des cours et tribunaux ne constitue pas une curiosité belge. C'est une lame de fond qui s'observe à des degrés divers, dans la plupart des Etats membres de l'Union.

I. Le contexte de la réforme en Belgique

D'une étude réalisée en 2013 à la demande de la Commission européenne⁶, il apparaît qu'en 2010, 0,33 % du total des dépenses de l'Etat belge a été affecté au fonctionnement des cours et tribunaux⁷, alors que le pourcentage moyen des différents Etats membres s'élève à 0,44 %.

En ce qui concerne les ressources humaines, la Belgique comptait, en 2010, 39,3 juges par cent mille habitants, alors que ce chiffre se situait à 45,6 juges par cent mille habitants pour l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. En ce qui concerne l'effectif en personnel total, 91,3 personnes par cent mille habitants travaillaient en Belgique cette année-là dans l'ordre judiciaire, contre une moyenne de 103,7 personnes dans l'Union

⁵ Audience solennelle de rentrée des cours et tribunaux du 1er septembre 2016, *discours des dix premiers présidents des cours d'appel et du travail*, Bulletin de l'Association Syndicale des Magistrats, novembre 2016/44, pp. 14-15.

⁶ CEPEJ, The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States, Part 1 – Country Fiches, Belgium, p. 48.

⁷ N'y sont pas comprises les dépenses faites pour le ministère public ou pour l'assistance judiciaire.

européenne. Les chiffres pour 2010 à 2014 relatifs au nombre total des affaires civiles et commerciales par cent habitants indiquent que notre pays a connu, durant cette période, une moyenne de 6,3 à 6,8 affaires de ce type par centaine d'habitants, résultat nettement supérieur au chiffre européen de 2,6 affaires pour le même *ratio*⁸.

C'est dans ce contexte que l'accord du gouvernement Di Rupo du 1^{er} décembre 2011⁹ et la note de politique générale « Justice » du 19 décembre 2011¹⁰ ont défini quelques balises importantes « *pour faire entrer définitivement la Justice dans le vingt-et-unième siècle* ». Le gouvernement y affirmait sa volonté de réaliser une Justice accessible, rapide et moderne, notamment en réaménageant le paysage judiciaire par une diminution importante du nombre d'arrondissements judiciaires (de 27 à 12), un renforcement de la mobilité des magistrats et du personnel, l'informatisation accélérée de la Justice et l'introduction d'un système de gestion autonome.

Cette volonté réformatrice a débouché d'abord sur 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 : il est maintenant possible d'envoyer un juge d'une section à l'autre, d'une ville à l'autre, d'une juridiction à l'autre, sans son consentement. Pour contourner le principe de l'immovibilité inscrit à l'article 152, alinéa 3, de la Constitution, il a suffi de considérer, qu'étant nommé, par exemple, au tribunal de première instance du Hainaut, qui comprend les divisions de Mons, Charleroi et Tournai, le juge siégeant dans la première peut être expédié dans la troisième sans qu'il ne s'agisse d'un déplacement puisque sa nomination vaut pour les trois.

Le deuxième volet de la réforme, inséparable du premier, réside dans la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire¹¹. Ce n'est un secret pour personne que ces textes ont été discutés et votés au sein du Parlement en dépit des critiques parfois virulentes du Conseil supérieur de la Justice¹² et du Conseil consultatif de la

⁸ The 2016 EU Justice Scoreboard, publications Office of the European Union, 2016, p. 5, figure 3.

⁹ Accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011, <http://premier.fgov.be>.

¹⁰ Doc.parl., Ch., 2011-2012, n° 53-1964/002.

¹¹ Moniteur belge du 4 mars 2014, 2^{ème} éd., p. 18.200.

¹² Conseil supérieur de la Justice, avis sur le texte de l'avant-projet de loi relatif à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, approuvé par l'assemblée générale du 20 juin 2013, consultable sur <http://www.csj.be>.

magistrature¹³, notamment, et sous la pression de l'approche des élections du 25 mai 2014.

Pour réaliser tout ce programme, l'accord de gouvernement prévoyait que malgré le contexte budgétaire difficile et les efforts de restrictions demandés à tous les départements et parastataux, la Justice et la police ne contribueraient pas à l'assainissement budgétaire et bénéficieraient de ce fait d'une enveloppe spécifique pour permettre la mise en œuvre des réformes envisagées.

En réalité, lors des contrôles budgétaires 2013 et 2014, des économies sévères ont été imposées notamment dans les frais de personnel, sous la forme d'une politique consistant à ne plus pourvoir immédiatement aux places devenant vacantes au sein de la magistrature et du personnel des greffes et des parquets. Des compressions sévères ont également été enregistrées au niveau des frais de fonctionnement et d'investissement.

L'année 2014 a consacré la perte, par le département de la Justice, de toute autonomie en matière de recrutement de personnel. L'ordre judiciaire a été assimilé, de ce point de vue, à une administration gouvernementale : aucun magistrat, référendaire, greffier ou secrétaire ne peut plus être nommé, engagé ou promu sans l'accord de l'inspection des finances. Cet accord n'est donné que s'il existe une marge disponible pour la prise de décisions générant un coût. La base générale d'évaluation de ce solde structurel est procurée par un modèle mathématique de projection des dépenses, extrêmement opaque, et qui ne tient compte ni des cadres prescrits par la loi ni du caractère fonctionnellement justifié d'un emploi. Les protestations élevées contre le non-respect des cadres légaux se heurtent à l'affirmation que, dans le cadre de l'autonomie de gestion, ces cadres sont appelés à disparaître au profit d'un système de répartition des crédits qui, à terme, tiendra compte de la charge de travail respective des différentes juridictions.

Le contexte de tension budgétaire dans lequel a surgi la loi du 18 février 2014 sur l'autonomie de gestion, explique sans doute en partie les réticences dont cette réforme a fait l'objet : ne s'agissait-il pas, pour le gouvernement, de reporter à bon compte sur le dos des magistrats les conséquences d'un

¹³ Conseil consultatif de la magistrature, avis sur le texte de l'avant-projet de loi relatif à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, approuvé par l'assemblée générale du 1^{er} juillet 2013, consultable sur <http://www.ccm-arm.be>.

sous-financement chronique de la Justice ? Y avait-il, dans cette révolution copernicienne, autre chose qu'une volonté de l'Exécutif de *décentraliser la pauvreté* ?

II. Les principes directeurs de la nouvelle organisation

La loi du 18 février 2014 n'est qu'une loi-cadre. Elle crée un certain nombre de structures essentielles et mentionne quelques principes jugés importants. Tout cela est repris en forme d'articles plus ou moins bien ciselés dans le Code judiciaire mais la mise en route concrète des nouveaux modèles de gestion se fait attendre : une loi ultérieure doit préciser ces modèles et définir les clefs de répartition, et c'est ici que les romains s'empoignèrent dans des discussions d'experts dont la conclusion n'est peut-être pas pour demain. Nous sommes, en attendant, au milieu du gué.

L'objectif du législateur et du gouvernement est de mettre fin à un système où chaque juridiction ou parquet vient frapper individuellement à la porte du ministre de la Justice pour quémander les moyens nécessaires, ce qui entraîne une dispersion des efforts, des inégalités et des gaspillages. Le rapport final de la Commission Dutroux, déposé en avril 1997, plaidait déjà pour l'octroi d'une enveloppe de moyens de fonctionnement aux chefs de corps sur la base d'une évaluation des besoins et des priorités. Le législateur de 2014 a repris l'idée. La réforme est présentée comme « la clef de voûte d'un débat de société qui a duré près de trente ans ». C'est une réforme « historique », « la principale réforme du système judiciaire intervenant en Belgique depuis 1830 »¹⁴. On a également parlé d'un « nouveau modèle confédéral dans le secteur de la Justice », tout en précisant que « la réforme sera ce que la magistrature et le personnel judiciaire en feront »¹⁵.

L'architecture de la nouvelle organisation obéit essentiellement, d'après ses concepteurs, à deux lignes directrices : il s'agit d'une part de renforcer la séparation des pouvoirs. On cherche, d'autre part, à établir un modèle de gestion moderne dont la philosophie de base est de confier le management au niveau capable d'évaluer au mieux les besoins, c'est-à-dire le plus près possible du tribunal ou du parquet concernés, tout en gardant la possibilité d'une centralisation pour les besoins qui gagnent à être gérés collectivement.

¹⁴ Doc. parl., Sénat, 2013-2014, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice, n° 5-2408/2, p. 2.

¹⁵ Ibidem, pp. 13-14.

Les textes applicables figurent dans la deuxième partie du Code judiciaire, consacrée à l'organisation judiciaire. Le livre premier, consacré aux organes du Pouvoir judiciaire, se voit compléter d'un titre IV qui rassemble les principales dispositions légales touchant à la gestion.

A la base, il y a les cours d'appel et du travail, les tribunaux, les justices de paix et les juges de police, en ce qui concerne le siège, les parquets généraux, les parquets d'instance et les auditorats du travail en ce qui concerne le ministère public. Sous l'appellation générique d' « entités judiciaires », chacune de ces institutions, dans la configuration élargie qui est la sienne depuis qu'on a redessiné le paysage judiciaire, est déclarée responsable de la gestion des moyens de fonctionnement généraux qui lui sont alloués. Cette responsabilité est exercée par un comité de direction présidé par le chef de corps de l'entité, et dont la composition est minutieusement décrite à l'article 185/2 du Code judiciaire. Il appartient notamment au comité d'établir *le plan de gestion* : ce document, visé à l'article 185/6, décrit les activités prévues de l'entité pour les trois années à venir, ainsi que les moyens requis pour son fonctionnement. Le comité, cela va sans dire, n'intervient pas en tant que tel dans l'examen des litiges ou dans la politique des poursuites.

Pour appuyer la gestion locale tout en la surveillant, la loi crée deux Collèges, un pour le siège et un pour le ministère public. Les juges et les procureurs forment donc deux ensembles intégrés s'occupant chacun, séparément, de leur propre gestion, sauf à se concerter sur les matières qu'ils décideraient de gérer en commun¹⁶. Le modèle de gestion se veut dual : chaque pilier est responsable de ses propres entités. La Cour de

¹⁶ Une des pierres d'achoppement des discussions en cours avec le ministre concerne le degré d'autonomie des Collèges dans la définition des matières qu'ils administreront ensemble. Dans sa version actuelle, l'article 185/1, alinéa 3, du Code judiciaire, prévoit que les Collèges ne donneront, sur ce sujet, qu'un avis ; il appartiendra ensuite au Roi de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les matières de gestion commune ainsi que les modalités de leur gestion. Pour la définition de ces matières, la loi actuelle n'est pas d'un très grand secours. Elle parle de matières à ce point liées qu'elles ne peuvent être gérées séparément. C'est une définition tautologique. Il semble qu'en réalité, on ait voulu viser les matières pour lesquelles le Service public fédéral Justice dispose d'une expertise spécifique et qu'il serait délicat, vu leur inexpérience, de transférer trop vite aux Collèges. Les travaux préparatoires ne contiennent pas d'autre explication (Doc.parl., Sénat, 2013-2014, rapport fait au nom de la Commission de la Justice, p.8).

cassation ne ressortit à aucun des deux Collèges ; sa situation particulière sera évoquée plus loin.

Il ne s'agit pas d'un processus de déconcentration, où le pouvoir est transféré à une entité administrative inférieure tout en conservant à l'échelon supérieur son autorité hiérarchique. Le but affiché est d'arriver à une décentralisation fonctionnelle, où la gestion est transférée du ministre de la Justice à l'Ordre judiciaire qui reçoit un pouvoir de décision autonome¹⁷.

Les deux Collèges sont institués avec des compétences très larges. Il ne s'agit de rien de moins que de garantir le bon fonctionnement de la Justice, ce qui veut dire que les mesures doivent être prises afin que celle-ci soit enfin parée de toutes les vertus qu'on attend d'elle : accessible, diligente et de qualité. A cet effet, les Collèges organisent la communication, la gestion des connaissances, une politique de qualité, les processus de travail, la mise en œuvre de l'informatisation, la gestion stratégique des ressources humaines, les statistiques, la mesure et la répartition de la charge de travail. Excusez du peu.

La composition du Collège du siège est actuellement fixée par l'article 182 du Code judiciaire. Cet organe se compose de dix personnes : trois premiers présidents de cour d'appel, un premier président d'une cour du travail, trois présidents de tribunaux de première instance, un président d'un tribunal de commerce, un président d'un tribunal du travail et un président des justices de paix et des tribunaux de police¹⁸.

Le Collège du ministère public comprend également dix membres qui sont, en vertu de l'article 184, § 2, du même code, les cinq procureurs généraux de cours d'appel, trois membres du Conseil des procureurs du Roi, un membre du Conseil des auditeurs du travail et le procureur fédéral.

Chacun des Collèges élit parmi ses membres un président pour un terme renouvelable de deux ans et demi. Les décisions sont prises à la majorité des suffrages avec voix prépondérante du président en cas de parité. Les Collèges se réunissent au moins une fois par mois. Chacun d'eux peut être invité à se réunir par une demande motivée du ministre de la Justice, lequel peut solliciter l'adoption d'une recommandation ou d'une directive.

¹⁷ Doc. parl., Ch., 2013-2014, Exposé des motifs, n° 53-3068/001, pp. 5-6.

¹⁸ Il y a un président des juges de paix et de police par nouvel arrondissement (art. 65*bis* du Code judiciaire remplacé par l'article 7 de la loi du 1^{er} décembre 2013).

Chargés d'assurer une justice zéro défaut, de soutenir la gestion des entités et de répartir entre elles les moyens reçus du ministre de la Justice, les Collèges adressent, en les communiquant également au ministre, des recommandations et des directives contraignantes aux comités de direction de leurs entités respectives. Ces directives ne s'adressent jamais à des juges individuels. Elles ne peuvent pas influencer les décisions à prendre dans les dossiers ou les procès. Il ne peut pas s'agir de la manière de rédiger les jugements, les arrêts, les citations ou les réquisitoires. L'exposé des motifs précise qu'il s'agit uniquement de directives internes visant à assurer un fonctionnement cohérent et à assurer une bonne coordination de la gestion au sein du siège et du ministère public. Elles ne contiennent pas de droits ou d'obligations à l'égard des tiers. Il ne s'agit pas d'une compétence réglementaire générale¹⁹.

Les présidents de chaque Collège participent d'une certaine manière au pilotage du ministère de la Justice, à tout le moins pour les matières touchant à la gestion de l'Ordre judiciaire : ils siègent en effet au sein du comité de gestion commun du ministère. La Cour de cassation n'est représentée aux réunions de cet organe délibérant que par le truchement d'un avocat général de son parquet, à qui un statut d'observateur a été concédé.

III. Les instruments de la gestion

On ne confondra pas les *plans* de gestion, établis au niveau des entités judiciaires, avec les *contrats* de gestion que chacun des deux Collèges aura pour mission de négocier avec le ministre de la Justice. Le rapport entre les plans et les contrats, c'est que l'ensemble des premiers servira aux Collèges pour la négociation des seconds et pour la répartition des moyens qui en résulteront.

L'article 185/5, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire précise que le contrat de gestion n'est pas un acte ou un règlement au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et n'est dès lors pas attaquant devant cette instance. Il s'agit en réalité d'une figure juridique empruntée à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. De l'article 3, § 1^{er}, de cette loi, il ressort que le contrat de gestion est un instrument destiné à conférer une certaine autonomie à des

¹⁹ Doc. parl., Sénat, 2013-2014, Rapport fait au nom de la commission de la Justice, n° 5-2408/2, p. 12.

organismes d'intérêt public qui, nés dans le giron de l'Etat, en étaient complètement dépourvus à l'origine. Tel est le cas, par exemple, de la Régie des voies aériennes, des chemins de fer ou de la poste. Il est évidemment un peu étrange pour la magistrature judiciaire d'avoir l'impression de glisser d'un statut de Pouvoir indépendant par nature, à celui d'une autonomie concédée, même si l'objet de celle-ci est limité à la gestion.

Chaque Collège aura donc à négocier ce contrat avec le ministre. Il sera conclu pour une durée de trois ans. Il contiendra des accords relatifs aux objectifs et aux moyens alloués à cet effet par l'Exécutif ainsi qu'une description des mesures préconisées par le Collège pour la réalisation d'une Justice de qualité. Les moyens sont d'une part ceux que le gouvernement allouera aux Collèges pour assurer leur propre fonctionnement et, d'autre part, ceux que l'autorité octroie à l'ensemble des entités pour financer leurs activités. Quant aux objectifs, il peut s'agir d'une plus grande efficacité, d'une réduction de l'arriéré judiciaire, d'une amélioration des délais, d'une meilleure qualité de l'organisation, d'une plus grande attention pour le justiciable, d'une modernisation de l'informatique.

Ces objectifs ne peuvent pas être spécifiques à une entité. Ils doivent se rapporter à l'ensemble de l'organisation. Dans l'allocation des ressources, le ministre n'est pas autorisé à prescrire des objectifs individuels aux juridictions. Les Collèges, il est intéressant de le relever, ont ainsi vocation à former une *zone tampon* entre le Pouvoir exécutif et les juridictions²⁰.

Ce qui fait débat dans les discussions en cours pour la mise en œuvre de la loi sur l'autonomie de gestion, c'est le caractère fermé de l'enveloppe financière dont l'octroi accompagnera la conclusion des contrats de gestion. L'intention du gouvernement est d'en inscrire le montant total dans la loi, en précisant seulement que ce montant ne pourra pas diminuer d'année en année et qu'il pourra, à l'inverse, évoluer en fonction de deux variables : l'indice des prix à la consommation et l'évolution du produit national brut. D'autres critères tels que le volume des tâches confiées au Judiciaire par le Pouvoir législatif, la paupérisation de la population, la judiciarisation des rapports sociaux ou l'évolution de la délinquance à traiter par les cours et tribunaux, ne sont pas pris en considération au niveau de la fixation du montant total de l'enveloppe. Une seule exception : les frais de Justice. Cette partie-là de l'enveloppe ne sera pas fermée.

²⁰ Doc.parl., Ch., 2013-2014, Exposé des motifs, n° 53-3068/001, p. 12.

Le renversement de perspective est complet. La Justice ne sera plus financée à prix coûtant. Les besoins réels ne sont plus le point de départ du raisonnement. Au lieu de définir le montant de l'allocation par rapport à l'ampleur de la demande de justice, il s'agira désormais de faire rentrer cette demande de justice dans le lit de Procuste que constitueront un cadre budgétaire prédéfini et les subdivisions de ce cadre.

Ces contraintes vont générer une « politique du personnel » qui peut se définir comme l'ensemble des décisions de recrutement et d'affectation des équivalents temps plein sur lesquels l'organisation pourra compter, dans un contexte budgétaire de restriction impliquant donc des choix et des renoncements.

Les cadres fixes, prédéterminés par la loi, sont-ils donc appelés à disparaître ? La réponse semble affirmative, du moins progressivement. L'idée est de permettre une plus grande flexibilité²¹. Le Collège du siège aura, par exemple, la possibilité d'envisager une augmentation du nombre de magistrats desservant les tribunaux de commerce. Après concertation avec les entités locales et les comités de direction, et sur la base des moyens alloués par le ministre, le Collège décidera, en finale, d'ouvrir autant de postes supplémentaires de juges au tribunal de commerce. Le ministre continuera à nommer en fonction des présentations faites par le Conseil supérieur de la Justice mais la décision de publier la vacance sera prise par le Collège en fonction des besoins et non plus sur la base d'un cadre légal préétabli²².

²¹ N'est-ce pas en partie un leurre ? Il ne faut pas perdre de vue que le personnel de l'Ordre judiciaire bénéficie, en règle, d'un emploi statutaire. L'engagement contractuel est limité à des cas définis par l'article 4 de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, et par l'article 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat.

²² Jusqu'où peut-on aller dans l'abolition de la notion de cadre ? La question mérite d'être posée : l'article 151, § 4, de la Constitution, aux termes duquel les juges et conseillers sont nommés par le Roi *dans les conditions et selon le mode déterminés par la loi*, est souvent considéré comme posant le principe d'un ancrage légal du cadre. On en trouve un écho à l'article 6 de la Convention, qui exige que les tribunaux soient *établis par la loi*. Les Collèges ne sont pas la loi. Interrogée à ce sujet au cours des travaux parlementaires, le ministre Turtelboom a certifié que les cadres resteraient fixés par le Parlement, mais au niveau des douze arrondissements agrandis et plus à l'échelon des 27 arrondissements anciens, ce qui permettra une plus grande flexibilité. Le ministre a ajouté qu'on devrait théoriquement pouvoir

En fonction des besoins, dit-on. A cet égard, la mesure de la charge de travail pèsera d'un grand poids. L'article 352bis du Code judiciaire prévoit la réalisation de cette mesure tous les cinq ans pour chaque type de juridiction ou de parquet. On se base à cet effet sur des normes de temps nationales, soit des normes standards qui servent de référence pour l'ensemble du pays. La démarche se fait en plusieurs étapes. Il faut d'abord identifier les différents « produits » existants, tels que la rédaction d'une citation directe, le classement d'un dossier sans suite, la poursuite d'une information, la préparation et la gestion d'une audience, la réponse à des conclusions plus ou moins complexes. Il faut ensuite mesurer le temps que chacun de ces « produits » requiert. Puis, on calcule le volume horaire d'un équivalent temps plein, susceptible d'être fourni en un an. Il s'agit alors de diviser la masse horaire correspondant au travail accompli par la puissance de travail normalement attendue d'un équivalent temps plein. Le résultat donne le volume de personnel nécessaire. Ce volume est comparé à l'effectif existant. Il est admis qu'il y a sous-occupation significative lorsque le déficit atteint quinze pour cent de l'emploi fonctionnellement justifié.

IV. L'évaluation et la tutelle

La gestion autonome sera évaluée, contrôlée, voire censurée.

L'évaluation se fera sur la base du rapport de fonctionnement que chaque entité judiciaire et chaque Collège rédigeront à l'attention de l'autorité qui leur a alloué leurs moyens. Le rapport des entités justifie l'utilisation des moyens ainsi que la réalisation ou la non-réalisation des plans de gestion et des objectifs. Pour ne pas multiplier les rapports, le législateur a décidé que le compte rendu se ferait dans le cadre du rapport de fonctionnement annuel déjà prescrit par l'article 340 du Code judiciaire.

De leur côté, dans le rapport qu'ils ont à transmettre chaque année, avant le 1^{er} juillet, au ministre de la Justice et au Parlement, les deux Collèges décrivent leurs activités, leurs décisions, les décisions des comités de direction qu'ils ont éventuellement annulées, la manière dont les moyens ont été utilisés et les résultats obtenus. Ce rapport obéit à un formulaire standard.

instaurer un cadre unique pour tout le pays (Doc.parl., Sénat, 2013-2014, rapport fait au nom de la Commission de la Justice, n° 5-2408/2, pp. 25-26).

Il est prévu de confier l'examen du tout à un Collège d'évaluation, composé du ministre, du président du Service public fédéral Justice, qui est un fonctionnaire, du directeur général de l'Ordre judiciaire, qui en est un également, et des présidents des deux Collèges de gestion, qui sont des magistrats. Le Collège d'évaluation procédera à cet examen deux fois par an.

La vérification des comptes est organisée par l'article 185/10 du Code judiciaire : chaque année, les Collèges approuvent les comptes des entités judiciaires relatifs à l'exercice écoulé et ils transmettent ceux-ci au ministre du Budget ainsi qu'à son collègue de la Justice qui les fait parvenir à la Cour des comptes. Celle-ci peut effectuer un contrôle sur place de la comptabilité et des opérations.

La tutelle emprunte quatre modes qui sont tantôt de substitution, tantôt d'annulation.

La première tutelle de substitution est celle qui figure à l'article 185/7 du Code judiciaire. S'il estime qu'une décision de répartition des moyens prise par le Collège auquel il ressortit, met en péril le bon fonctionnement de son entité, un comité de direction peut introduire un recours auprès du ministre de la Justice. Ce recours a pour effet d'ôter au Collège son pouvoir de décision. Le ministre se substitue au Collège et décide de la répartition après avoir entendu les deux parties. Le Collège est donc considéré comme une partie, à l'instar du comité de direction.

La deuxième tutelle de substitution ne figure pas dans les textes du Code judiciaire issus de la loi du 18 février 2014. Elle apparaît dans les propositions du ministre Geens adressées aux Collèges pour la mise en œuvre de la loi précitée. Il s'agirait de prévoir le dispositif suivant, dans un article 185/11, § 3, du Code judiciaire, qui n'existe encore qu'à l'état de projet : si l'intérêt général le requiert, le ministre de la Justice ou le commissaire du gouvernement peut obliger le Collège à se réunir et à délibérer sur une question déterminée et dans un délai prescrit. Si cette délibération n'est pas tenue ou si elle débouche sur une décision qui ne convient pas au ministre, un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres décidera à la place du Collège récalcitrant. Le futur exposé des motifs de la législation qui se prépare n'explique pas en quoi cette tutelle de substitution renforcera la séparation des pouvoirs ni pour quels motifs ce mécanisme a été jugé nécessaire à la mise en œuvre de la loi du 18 février 2014.

La première tutelle d'annulation est prévue à l'article 185/3 du Code judiciaire. Chaque Collège peut annuler une décision d'un comité de direction s'il estime, après avoir entendu le comité, que cette décision est contraire à une directive contraignante ou au plan de gestion. Lors des travaux parlementaires, un député a demandé si cette disposition n'allait pas à l'encontre du principe d'autonomie et de décentralisation des entités judiciaires. Il voulait également savoir s'il existera des moyens de recours à l'encontre d'une éventuelle annulation décidée au titre de l'article 185/3. La réponse du ministre de l'époque n'en fut pas vraiment une. Il déclara qu'un recours n'était pas nécessaire parce qu'il était peu probable que le Collège exerce sa compétence d'annulation en vue de limiter la décentralisation. Pour le reste, ladite compétence se justifiait, aux yeux de l'auteur du projet de loi, par la nécessité d'éviter que le chef de corps d'une entité ne respecte pas son plan de gestion²³.

La deuxième tutelle d'annulation prend appui sur la présence d'un ou de plusieurs commissaires du gouvernement désignés par le Roi sur présentation du ministre de la Justice. Ils assistent avec voix consultative aux réunions des Collèges²⁴, quand ceux-ci siègent ensemble aussi bien que quand ils délibèrent séparément. Par rapport à l'article 185/12 du Code judiciaire dans sa formulation actuelle, la disposition telle que rédigée par les services de l'actuel ministre de la Justice contient une petite phrase supplémentaire : ces commissaires disposent, pour l'accomplissement de leur mission, du *pouvoir le plus étendu*.

On a là un compagnonnage intéressant entre des membres du Pouvoir judiciaire et des membres de l'Exécutif, avec une « séparation des pouvoirs » très *orwellienne* car elle consiste en fait à donner aux seconds un recours contre les décisions des premiers. En effet, dans un délai de quatre jours ouvrables, les commissaires du gouvernement pourront, si ce texte est voté, relever appel de toute décision des Collèges ainsi que des organes des services d'appui, et cela chaque fois qu'ils estimeront la décision contraire à la loi, au contrat de gestion ou à l'intérêt général. Le recours est suspensif. Le ministre a vingt jours pour statuer. La décision attaquée devient définitive si elle n'est pas annulée dans ce délai.

²³ Doc.parl., Ch., 2013-2014, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice, n° 53-3068/004, p. 45.

²⁴ Ils n'assisteraient toutefois pas aux réunions qui ont trait à la politique criminelle, d'après les propositions en cours de discussion entre le ministre et les Collèges

Plusieurs voix autorisées, notamment celle du Conseil d'Etat²⁵, ont tout de même souligné la singularité d'un système qui fait, du ministre, l'instance d'un recours contre des décisions générées par un contrat de gestion auquel ce ministre est lui-même partie. C'est un peu le serpent qui se mange la queue. Lors des travaux préparatoires de la loi du 18 février 2014, le ministre de la Justice de l'époque avait expliqué que ce système visait à empêcher que les Collèges ne demandent des choses qui iraient à l'encontre de la politique budgétaire du gouvernement. Le ministre précisait également que ses délégués ou ses commissaires, puisés dans le corps des inspecteurs des finances, auraient pour mission de signaler tout écart par rapport aux objectifs budgétaires²⁶. Il a tout de même été précisé, à l'article 185/12, § 1^{er}, du Code judiciaire, qu'en cas de recours, le commissaire du gouvernement en avise le Collège, afin de permettre à son président d'être entendu, s'il le demande, par le ministre.

Les décisions prises par le ministre dans le cadre des tutelles de substitution et d'annulation sont passibles de recours au Conseil d'Etat, à en croire le considérant B.46.2 de l'arrêt du 15 octobre 2015 de la Cour constitutionnelle, laquelle a jugé que l'ensemble de ce dispositif de tutelle ne violait pas le principe de la séparation des pouvoirs ni celui de l'indépendance du Pouvoir judiciaire.

Il reste cependant légitime de se demander si cette séparation et cette indépendance ne seraient pas mieux garanties en modifiant les textes de la manière suivante : les délégués du ministre n'assisteraient pas aux réunions des Collèges. Ils seraient simplement prévenus des décisions qui y sont prises, par le procès-verbal qui leur en serait notifié. Ils auraient alors la possibilité d'un recours contre celles de ces décisions qui ont un impact budgétaire, mais ce recours ne serait pas porté devant le ministre de la Justice puisque celui-ci n'est pas une instance indépendante. Ce recours serait déféré à la Cour des comptes, dont la position, hors de l'Exécutif, et dont l'expertise justifie la désignation.

²⁵ Avis du Conseil d'Etat n° 53.519/3 du 11 juillet 2013, doc.parl., Ch., 2013-2014, n° 3068/001, p. 64. Le ministre ne pouvant pas être juge et partie, il avait été proposé d'instituer la Cour des comptes comme organe de recours indépendant (Doc.parl., Ch., 2013-2014, discussion générale, CRIV53 PLEN 173, pp. 92-93.

²⁶²⁶ Doc.parl., Ch., rapport fait au nom de la Commission de la Justice, n° 53-3068/004, p. 55.

V. La réforme de la réforme

Des discussions sont actuellement en cours afin de finaliser la loi du 18 février 2014 en la précisant et en la corrigeant sur certains points, parmi lesquels la structure des organes de gestion et la mise au point des clefs de répartition des moyens financiers.

V.1. La structure

L'achèvement de la réforme va se concrétiser, si les projets actuels aboutissent, par la création d'un niveau de gestion intermédiaire, le conseil des chefs de corps, qui va s'intercaler, dans chaque ressort, entre le Collège du siège ou du ministère public et les entités correspondantes. Avec cinq cours d'appel et donc cinq ressorts, cela fera, pour l'ensemble du pays, dix conseils rassemblant chacun tous les chefs de corps du siège, d'une part, du parquet, d'autre part, pour le ressort concerné. Auprès de chacun de ces conseils, le Collège désignera un directeur d'administration. Celui-ci préparera et exécutera les décisions du conseil. La fonction du conseil des chefs de corps consistera essentiellement à faire des propositions au Collège pour la bonne répartition des moyens entre les entités d'un même ressort.

L'apparition de cet organe supplémentaire a des répercussions sur la composition du Collège du siège : il comptera désormais douze personnes, soit les six²⁷ présidents des conseils de chefs de corps, un premier président d'une cour d'appel, un premier président ou un président d'une juridiction du travail, deux présidents de tribunaux de première instance, un président de tribunal de commerce et un président des juges de paix et de police. Ce Collège sera doté d'un comité directeur composé de deux magistrats désignés en son sein ou puisés dans les cours et tribunaux, d'un administrateur général désigné par le Roi sur proposition du Collège et d'un membre du service d'appui désigné par celui-ci. Ces quatre personnes prendront leurs décisions à la majorité des voix, celle de l'administrateur général étant prépondérante en cas de parité. Cet administrateur présidera le comité directeur du Collège tout en siégeant avec voix consultative au sein du Collège lui-même.

²⁷ Il y a cinq ressorts mais six présidents parce que le ressort de la cour d'appel de Bruxelles est bilingue et que le conseil des chefs de corps de ce ressort sera, pour en tenir compte, dédoublé en deux commissions, une française et une néerlandaise, avec pour chacune d'elles un président du rôle linguistique correspondant.

Chacun des deux Collèges est équipé d'un service d'appui qui a la personnalité juridique, qui est dirigé par un administrateur général et qui est placé sous le contrôle du ministre de la Justice et sous l'autorité du comité directeur.

Lorsqu'ils se réuniront ensemble, les deux Collèges formeront une entité distincte qui constituera le Collège réuni du siège et du ministère public. Cette instance, appelée à traiter les matières dites de gestion commune, se rassemblera d'initiative ou à la demande du ministre, et dans les cas prévus par la loi. Les décisions y seront prises à la majorité des voix dans les deux Collèges. Le Collège réuni sera lui-même appuyé par un centre de services pour l'organisation judiciaire, lequel constituera un corps doté de la personnalité juridique et dirigé par un administrateur général assisté d'un comité de direction.

V.2. La répartition des moyens

C'est la quadrature du cercle, la question la plus controversée, le nœud gordien de toute l'affaire : comment répartir ces moyens sans verser dans l'injustice, la pénalisation des entités les plus fragiles ? Comment faire pour concilier le dynamisme avec la solidarité ? Un autre danger à éviter est que, pour objectiver cette répartition au maximum, on ne finisse par construire un système tellement sophistiqué qu'il en devienne rigide, ne laissant en finale que très peu d'espace à cette autonomie que l'on dit vouloir instituer.

La combinaison des textes existants avec les propositions du ministre de la Justice en cours de discussion laisse augurer de l'apparition d'un mécanisme complexe qui peut se décrire comme suit, sous la réserve des évolutions que le projet peut encore connaître avant d'être complètement coulé en force de loi.

L'allocation se fait, on l'a dit, sur la base des contrats de gestion. Ces contrats définissent le montant accordé pour l'ensemble de l'organisation judiciaire et le montant alloué à chaque Collège pour son propre fonctionnement. Il n'y a cependant pas de marge de manœuvre pour la négociation du montant global puisque celui-ci est prédéterminé par la loi. Pour l'instant, ni la loi existante ni la loi en projet ne prévoient de mécanisme d'arbitrage indépendant en cas de désaccord quant à la proportionnalité des objectifs assignés à l'institution par rapport aux moyens concédés pour les réaliser convenablement. En d'autres termes, si le budget est insuffisant, il n'y a pas d'autre solution, pour l'organisation judiciaire,

que de faire connaître au Parlement et à l'Exécutif, les tâches qu'à concurrence du déficit, elle ne sera plus en mesure d'assumer. Si la démocratie parlementaire fonctionne, il ne devrait pas être possible au gouvernement de se réfugier derrière l'autonomie de gestion des entités judiciaires pour refuser de répondre aux interrogations des parlementaires touchant aux moyens alloués à la Justice.

Sur l'enveloppe reçue du ministre, le Collège réuni du siège et du ministère public devra commencer par précompter les montants nécessaires pour financer le centre de services pour l'organisation judiciaire et l'Institut de formation judiciaire.

Pour la répartition du solde, une première clef de répartition sera fixée par la loi, sans discussion : deux tiers du reste de l'enveloppe pour le siège et un tiers pour le ministère public. Cette clef a quelque chose d'approximatif : elle ne prend en compte qu'un seul paramètre, qui est l'importance respective du personnel occupé par les deux magistratures. Or, la gestion autonome n'a pas vocation à se limiter aux dépenses de personnel.

De la part qui lui revient, le Collège retire les montants nécessaires à son propre financement, au financement de son service d'appui, et au financement des tâches qu'il a éventuellement sous-traitées au centre de services pour l'organisation judiciaire. Le Collège du ministère public doit, en plus, se séparer des crédits requis pour le financement du parquet fédéral et de l'Office pour les confiscations et les saisies.

Le reste du solde de ce reliquat est alors distribué, d'abord entre les cinq ressorts, puis à l'intérieur de chacun de ceux-ci.

Pour calculer ce qui revient à chacun des cinq ressorts, on va commencer par diviser la masse à partager en trois parts : la première sera égale à quarante-cinq pourcents du tout, la seconde à trente-cinq pourcents et la troisième à vingt pourcents.

La répartition de la première part s'effectue en comparant le cadre total de la magistrature active dans chacun des ressorts. Par exemple, si le budget à répartir est de cent euros pour l'ensemble du pays et si 21 % des magistrats assis sont actifs dans le ressort d'Anvers, ce ressort recevra 21 % de 45 %, soit 9,58 euros. Le jour où la notion de cadre local ou régional aura disparu, on se référera à la charge de travail pour le partage de cette première part du gâteau.

La deuxième part, soit 35 %, se distribuera sur la base de l'*input*, celui-ci étant le nombre d'affaires entrantes, avec des coefficients de pondération en fonction de la difficulté de l'affaire.

La troisième sous-enveloppe, soit 20 %, est répartie entre les ressorts selon le critère de l'*output*, soit le nombre d'affaires clôturées ou d'avis rendus. L'*output* sera calculé pour l'ensemble du ressort et sera affecté d'un coefficient de pondération en fonction du travail que chaque dossier traité aura demandé.

Naturellement, une mesure correcte des flux d'entrée et de sortie suppose l'existence d'un outil statistique fiable, reposant notamment sur un encodage unifié et exhaustif des données pertinentes, et il faut que celles-ci soient disponibles pour chacun des secteurs d'activité à évaluer, ce qui est plus vite dit que fait.

Une fois que chaque ressort sait ce qu'il reçoit, la répartition se fait entre les différentes entités qui le composent soit, par exemple, une cour d'appel, une cour du travail, deux tribunaux de première instance, un tribunal du travail, un tribunal de commerce, deux groupes de justices de paix et deux groupes de juges de police. Ici, c'est une clef de soixante-quarante qui va trouver à s'appliquer : soixante pourcents de l'enveloppe se répartissent en fonction des cadres, et quarante pourcents sur la base de l'*input*, de l'*output* ou d'autres critères à proposer par le conseil des chefs de corps.

C'est une manière de faire. Il y en a d'autres. On pourrait envisager, par exemple, une approche modulaire. C'est une suggestion qui a été faite par le Collège du siège. Il part de l'idée qu'il y a, pour chaque entité, cinq modules de dépense : le coût du personnel qui fabrique les « produits » (jugements, arrêts, avis, réquisitoires, etc ...), le coût du personnel dirigeant, le coût du personnel affecté à l'entretien des bâtiments, les moyens matériels à fournir aux personnels et ceux liés à l'immobilier. A chaque type de dépense correspond une formule de calcul spécifique. Pour le premier module, par exemple, l'évaluation se fait en multipliant le volume de l'*input* par le temps de travail et par le coût du personnel, et en divisant le tout par le temps de travail d'un équivalent temps plein. Cette approche est fondée sur le calcul des besoins réels de chaque juridiction, alors que la proposition du ministre de la Justice consiste à partir d'un montant global prédéterminé par la loi pour l'ensemble de l'organisation judiciaire.

VI. Le « stand alone » de la Cour de Cassation

Réunis en une seule et même assemblée générale tenue le 11 juin 2011, le siège et le parquet de la Cour ont opté, à une écrasante majorité des suffrages, pour une position qui consiste à ne ressortir à aucun des deux Collèges de gestion, de manière à constituer ensemble une entité distincte assumant elle-même sa propre gestion. Ce choix était inéluctable. Le siège et le parquet de la Cour sont unis par la fonction et par l'histoire. Prononcer leur divorce de manière à ce qu'ils rejoignent chacun un des deux Collèges eût été nuisible à la vie même de l'institution. Disloquée en deux morceaux, celle-ci aurait été noyée dans des ensembles plus vastes au sein desquels sa position numériquement minoritaire lui aurait fait perdre la maîtrise de sa gestion et, partant, son indépendance.

La fonction de cassation est un service fourni d'abord au législateur, puisqu'il s'agit de défendre son ouvrage, ensuite aux cours et tribunaux, puisqu'il s'agit de rétablir sans cesse la cohérence de leurs décisions disparates et centrifuges, enfin aux justiciables eux-mêmes, puisqu'il s'agit de statuer sur leurs pourvois et donc de prolonger ou d'arrêter leurs procès. La plus-value de la Cour est rebelle à toute évaluation quantitative, puisqu'elle réside exclusivement dans la qualité juridique de sa contribution à l'édification du droit.

N'étant pas un organe de gestion compétent pour de multiples sous-entités, à l'instar des deux Collèges, mais constituant une juridiction occupant environ cent quarante personnes, la Cour et son parquet ont souhaité bénéficier d'un modèle de gestion autonome souple et économique, mieux adapté à la structure légère de cette institution investie d'une mission particulière et qui occupe une position unique à la tête de l'Ordre judiciaire.

Au regard de ce constat, le mécanisme du contrat de gestion ne paraît pas constituer l'instrument de gestion le plus approprié aux besoins de l'entité judiciaire « Cour de cassation ».

Les principes de base de la gestion autonome, qui sous-tendent la réforme de l'appareil judiciaire, sont la *subsidiarité*, le *management intégral* et la *mobilité maximale*.

La *subsidiarité* veut que l'on rapproche le plus possible la prise de décision du lieu ou de l'entité sur lesquels elle est susceptible d'avoir un impact. Ceci signifie que les décisions qui ont incidence sur la Cour et son parquet dans

leur fonctionnement quotidien commun, doivent être prises, dans toute la mesure du possible, au sein de cette entité.

La *mobilité maximale* est réalisée par la dissociation généralisée du grade et de la fonction. La dimension verticale de cette mobilité ne concerne cependant pas la Cour. Et sa dimension horizontale n'est guère pertinente non plus : il n'y a qu'une seule Cour de cassation ...

Le *management intégral* veut que l'on responsabilise les acteurs non seulement quant aux objectifs fixés mais aussi sur l'utilisation des moyens alloués pour atteindre ceux-ci. Au niveau de l'entité judiciaire « Cour de cassation », cette exigence doit tenir compte du cadre constitutionnel qui exige l'indépendance du Pouvoir judiciaire au sommet duquel la Cour est très emblématiquement placée. Il faut éviter de créer l'apparence que cette indépendance pourrait avoir cessé d'exister : comme dit plus haut, les institutions internationales y sont extrêmement attentives.

Par application de ces principes, il a donc été proposé de retenir, pour l'entité Cassation, le régime de la dotation, établie sur la base d'un budget calculé annuellement, à l'instar de ce qui est en usage dans les autres organes juridictionnels de contrôle que sont la Cour constitutionnelle et la Cour des comptes, où ce modèle fonctionne à la satisfaction générale.

Les propositions de la Cour ont été plutôt bien accueillies à ce jour. L'institution retient son souffle dans l'attente de la mise en œuvre de ce nouveau régime de gestion qui pourrait démarrer à l'exercice budgétaire 2019 voire même 2018.

VII. L'avenir incertain du Ministère de la Justice

Le service public fédéral Justice est confronté, du fait de l'autonomie transférée aux cours et tribunaux, à une question existentielle : à quoi cette administration peut-elle encore servir ? Poser la question en des termes aussi crus paraît relever de la simplification, voire de la provocation. Il faut réaliser cependant que l'autonomie de gestion n'est qu'un pas supplémentaire dans le démantèlement progressif des tâches du ministère.

La nomination et la promotion des magistrats appartiennent à un organe indépendant qui est le Conseil supérieur de la Justice. Les Collèges sont appelés à avoir la haute main sur la politique du personnel. La formation des membres de l'Ordre judiciaire relève d'un Institut qui sera financé par les

Collèges. La discipline des magistrats et des membres du personnel a été fusionnée en un régime entièrement dévolu aux tribunaux disciplinaires. L'évaluation des performances se fait entièrement en interne. L'exécution des peines a été judiciarisée. La gestion des cours, tribunaux, parquets et auditorats est en voie de décentralisation vers les Collèges et leurs services d'appui. La gestion de la politique pénitentiaire, des conditions de détention et de la santé des détenus montre, au vu des violations des droits de l'homme valant à la Belgique de multiples condamnations, que le Service public fédéral Justice n'est plus à même de maîtriser cette problématique. L'échec du programme « Phénix » d'informatisation globale de la justice et le caractère laborieux des initiatives ayant succédé à ce programme, sont révélateurs du faible taux de réponse que le service informatique du ministère est capable d'apporter aux défis de la modernisation et de l'intégration des applications disponibles. Le SPF Justice n'a plus la capacité de mettre l'exploitation des Palais de Justice en conformité avec les permis d'environnement dont leur occupation est assortie.

Qu'est-ce que la Justice aura à attendre de cette administration dans quelques années ? Sera-t-elle son secrétariat social ? Son cabinet d'expertise comptable ? Son gestionnaire de bâtiments ? Jusqu'à présent, une énergie considérable a été consacrée à réformer encore et encore les cours, tribunaux et parquets. Il devient urgent, avec la réforme qui s'annonce, de préciser, si on la conserve, quels seront exactement les rôles qui vont être maintenus au sein de l'administration centrale. La mise en œuvre de la loi du 18 février 2014 ne paraît pas envisageable indépendamment d'une réorganisation du Service public fédéral Justice.

Conclusion

La gestion du pouvoir judiciaire n'est plus confiée à une structure unique telle qu'un ministère de la Justice pouvait l'offrir. Aux soixante-neuf comités directeurs et chefs de corps correspondant aux entités judiciaires qui ont survécu à la recomposition du paysage judiciaire, s'ajoutent désormais une vingtaine d'organes de gestion supplémentaires : le Collège du siège, le Collège du ministère public, le Collège réuni des deux, le comité directeur du premier, le service d'appui des cours et tribunaux et celui du ministère public, les administrateurs généraux chargés de les piloter, le centre de services de l'organisation judiciaire présidé par un administrateur général, le comité directeur de ce centre, les dix conseils de chefs de corps institués par ressort, les directeurs d'administration désignés par les Collèges pour l'appui de ces conseils, etc ... C'est une structure administrative nouvelle, mixte,

polycéphale, qui est créée en dehors du ministère de la Justice sans abolir celui-ci. Elle en garde les caractéristiques en termes de culture d'entreprise – il est prévu de transférer du personnel de l'un à l'autre – et de contrôle hiérarchique.

La multiplication des centres de décision crée un risque de blocages, de conflits, de lenteurs. La complexité vient de ce que l'autonomie est en cascade. Les entités judiciaires ne négocient pas elles-mêmes leur budget, sur la base des nécessités qui sont les leurs et qu'elles sont les mieux placées pour évaluer. La décentralisation est corrigée sévèrement par des mécanismes de tutelle préventive et répressive. Directives contraignantes, rapports de fonctionnement, vérification et approbation des comptes et budgets, commissaires du gouvernement, recours jugés par le ministre, compétences d'annulation et de substitution, tout cela se combine avec un système d'enveloppe fermée et de clefs de répartition qui ne laissent pas beaucoup de place à la variabilité, de sorte que l'autonomie concédée semble, à première vue, assez relative.

Il faut aussi se demander si nous ne sommes pas en train de perdre de vue que ce qui est en jeu, c'est la Justice, et que celle-ci ne se résume pas à des lignes de produits plus ou moins bien organisées dans une optique de rentabilité et de performance à moindre coût. Il y a lieu, peut-être, de s'élever contre ce que j'appellerais l'esprit marchand : cette tendance à tout ramener, même le qualitatif, l'unique et l'incomparable, aux quantités mesurables, superposables et réversibles qui caractérisent l'homogénéité des relations physico-mathématiques. Une telle approche, légitime dans le domaine de la gestion d'entreprise, n'est-elle pas finalement destructrice de toute justice ? La jurisprudence est souvent une succession de changements qualitatifs qui se fondent, se pénètrent sans s'extérioriser les uns par rapport aux autres, sans aucune parenté avec le nombre. C'est le royaume de la qualité opposée à la grandeur mesurable.

Le danger est là : que l'esprit marchand enchaîne l'intelligence en lui faisant oublier l'intériorité où est sa vie véritable, en l'extrayant des profondeurs toutes qualitatives de la conscience, pour aboutir, car c'est du juge que je parle, à une justice qui n'est plus rendue qu'à la surface d'elle-même.

NOUVEAU RÉFÉRENTIEL GESTIONNAIRE OU NOUVEAU MODÈLE DE JUSTICE ? LES RÉFORMES BELGES DEPUIS 2013

Cécile VIGOUR¹

Résumé

Cet article montre d'une part que les réformes de la justice belge adoptées ou envisagées par les ministres A. Turtelboom et K. Geens ne correspondent pas seulement à un nouveau référentiel gestionnaire ; elles contribuent à l'instauration d'un nouveau modèle de justice. D'autre part, ces réformes multiplient les mécanismes et logiques de reddition des comptes et de responsabilisation (accountability). La conflictualité entre les acteurs politiques et une partie de la magistrature témoigne des ambiguïtés du « sens commun réformateur » (Topalov, 1999) gestionnaire forgé à partir de 1996, et des inflexions significatives survenues depuis 2013. Premièrement, ces réformes renforcent l'hétéronomie du contrôle et de l'action sur les professionnels du droit, tout en incitant ces derniers à intérioriser de nouvelles normes d'action. Elles remettent délibérément en cause la justice comme bureaucratie professionnelle, au sens d'une organisation composée de professionnels très qualifiés qui disposent d'une forte autonomie (Mintzberg, 1993). De plus, elles affectent la rationalité juridique elle-même. Deuxièmement, ces lois illustrent la tension entre déconcentration et centralisation caractéristique de nombreuses réformes de l'Etat inspirées par le Nouveau Management Public : elles déplacent l'équilibre des pouvoirs au profit des chefs de corps au niveau local, de l'exécutif au niveau central, et modifient le gouvernement judiciaire à ces différentes échelles. Enfin, l'article étudie les effets potentiels de « l'autonomie de gestion » et des restrictions budgétaires. Engagé à la fin des années 1990, le processus de dé-spécification de la justice, au sens d'un alignement sur d'autres organisations, voire sur n'importe quel service, est poussé nettement plus loin par l'influence croissante de principes, d'instruments, d'instances et de professionnels de l'évaluation autres que juridique. En remettant en cause la justice comme institution (au sens de normes et valeurs), professions et organisation, c'est un nouveau modèle de justice qui se constitue.

¹ C. Vigour, Chargée de recherche au CNRS, Sciences Po Bordeaux / Université de Bordeaux, France ; c.vigour@sciencespobordeaux.fr. Texte rédigé en juillet 2017.

Introduction

Les réformes de l'Etat entreprises depuis la fin des années 1970² se caractérisent, selon Galetto & *al.* (2014), par quatre processus clé d'intensité variable dans le temps, selon les pays et les secteurs : la managérialisation ; le recours au marché (*marketization*) ; l'alignement des prestations sur le secteur privé et la réalisation de services par des entreprises privées (*privatization*) ; la responsabilisation des services publics en entités autonomes (*corporatization*). Les réformes de la justice belge engagées entre 1996 et 2000 se sont focalisées sur la managérialisation³ : appui sur des instruments de gestion et pratiques issus du privé comme le management de la qualité intégrale dans les parquets, et les audits des juridictions ; évaluation de l'action par les résultats ; changements dans la gestion du personnel qui en découlent (mandats des chefs de corps et profils de poste, évaluations, élaboration d'outils de mesure de la charge de travail, chefs de corps conçus comme des managers)...

La seconde séquence, initiée par les réformes de 2013-2014 menées sous la houlette d'A. Turtelboom et poursuivies par le ministre K. Geens, intensifie d'une part le processus de managérialisation par l'attention portée à la mesure des performances et l'instauration de nouvelles règles de gestion des personnels : généralisation du juge unique (loi du 19 octobre 2015, dite « loi Pot-Pourri I »⁴), mobilité accrue des magistrats et du personnel judiciaire (loi du 1^{er} décembre 2013), affectation future sur la base d'indicateurs de charge de travail... La loi du 18 février 2014 prévoit de doter les juridictions d'une plus grande autonomie de gestion, accompagnée d'une évaluation *ex post* de leur activité. D'autre part, cette seconde séquence développe davantage les trois autres processus identifiés par Galetto & *al.* (2014). Le Plan Justice 2015 met l'accent sur la maîtrise des coûts et le recours accru au marché,

² Cf. Barzelay (2011) ; Christensen & Laegreid (2002 & 2011) ; Pollitt & Bouckaert (2011) ; Pollitt, Thiel & Homburg (2007).

³ Le terme management est ambigu en Français. S'il inclut l'ensemble des techniques de gestion, il est associé, dans le sens commun, à la dimension organisationnelle ou humaine. De plus, « le management suppose un manager, c'est-à-dire une hiérarchie » (Bouilloud, 1994, pp. 14). Je privilégie donc les mots « gestion » et « gestionnaire » pour désigner l'ensemble hétérogène des idées, pratiques et savoirs regroupés sous le label du Nouveau Management Public. Le terme « managérialisation » qualifie les processus qui relèvent de la dimension organisationnelle et des ressources humaines.

⁴ Critiquée par le Conseil Consultatif de la Magistrature, concernant la première instance comme l'appel (cf. avis du 2 décembre 2013).

avec la mise en place d'un « contrôle de gestion par une politique globale en matière d'achat et de gestion des équipements [...] à travers les contrats de gestion »⁵ ; l'externalisation de l'entretien de l'infrastructure, du matériel et des bâtiments, au-delà des partenariats publics-privés déjà mobilisés pour la construction d'établissements pénitentiaires. Le Plan Justice 2015 préconise aussi la délégation de missions régaliennes à d'autres acteurs, voire leur privatisation : encouragement des modes alternatifs de résolution des conflits (ADR) afin de réduire le nombre de procédures judiciaires ; transfert de compétences aux Communautés. Ce cadre d'action global et dominé par le pouvoir exécutif contraste avec les réformes de la fin des années 1990 où une grande latitude avait été conférée aux professionnels du droit et aux initiatives locales, et où le Conseil Supérieur de la Justice (Csj) avait joué un rôle crucial.

Dans une perspective de sociologie politique de l'action publique intégrant les apports de la sociologie des professions et des organisations, cet article défend deux thèses complémentaires. D'une part, il montre que les réformes de la justice belge adoptées ou envisagées depuis 2013 ne correspondent pas seulement à un nouveau référentiel gestionnaire ; elles contribuent à l'instauration d'un nouveau modèle de justice. D'autre part, les réformes gestionnaires de l'Etat multiplient les formes d'*accountability* - terme qui se réfère à l'obligation de rendre des comptes, et à la responsabilisation qui en résulte. Traditionnellement, l'évaluation de l'activité judiciaire était effectuée par la hiérarchie et par les pairs, notamment *via* le contrôle des décisions par la juridiction supérieure. Elle reposait donc en partie sur une *accountability* de type bureaucratique (fondée sur le respect des règles, des procédures, et les relations hiérarchiques), largement façonnée par le droit, les normes institutionnelles et professionnelles⁶. Les réformes gestionnaires y ajoutent une *accountability* managériale (fondée sur des résultats mesurables) et budgétaire (relativement aux coûts) plus contraignante, justifiées en partie par le principe d'une *accountability* politique - le fait de rendre des comptes aux acteurs politiques, qui en ont eux-mêmes à rendre aux citoyens⁷. Concernant la justice belge, l'*accountability* managériale et

⁵ Note de politique générale. Justice, Chambre des représentants, 3^{ème} session de la 54^e législature, Doc 54 1428/008, 10 novembre 2015, p. 19.

⁶ Concernant les mécanismes de reddition des comptes dans la justice italienne, cf. Piana (2010, pp. 92-104).

⁷ Reprenant Askim et al. (2014), J. de Maillard et S. Savage (2017) distinguent deux formes d'*accountabilities* : administrative (fondée sur le respect des règles et les relations hiérarchiques), et managériale (fondée sur des résultats mesurables). C. Stone et J. Travis (2011, pp. 12-14) s'intéressent à trois modalités : managériale (liée

budgétaire se double d'une *accountability* plus forte à l'égard de l'exécutif, surtout pour le siège. L'enjeu est de comprendre comment ces différentes formes de reddition des comptes, et de responsabilisation s'articulent, et quels peuvent en être les effets sur l'organisation, le fonctionnement et l'exercice de la justice, ainsi que sur l'autonomie des professionnels concernés - tout en étant attentif au fait que ces transformations sont « un vecteur de différenciations des trajectoires des professions, de recomposition du travail des professionnels, de division des mondes professionnels » selon les réappropriations différenciées dont ces logiques et dispositifs gestionnaires sont l'objet (Bezes et Demazière, 2011, p. 300).

Centré sur la Belgique, mais intégrant ponctuellement des éléments de comparaison avec les cas français et néerlandais, l'article s'appuie sur l'analyse des débats parlementaires, projets et propositions de loi, documents ministériels, avis et déclarations du Csj, du Conseil Consultatif de la Magistrature, du Collège des cours et tribunaux, de la presse, et des entretiens avec des magistrats.

Alors que le principe de « mieux gérer » la justice fait l'objet d'un large consensus, les conflits relatifs à ses modalités témoignent des ambiguïtés du « sens commun réformateur » gestionnaire qui s'était forgé à partir de 1996, et des inflexions significatives survenues depuis 2013. Premièrement, en mettant l'accent sur l'*accountability* managériale, ces réformes renforcent l'hétéronomie du contrôle et de l'action sur les professionnels du droit, tout en incitant ces derniers à intérioriser de nouvelles normes d'action. L'autonomie renvoie au fait que les normes sont définies par les professionnels ; l'hétéronomie à leur élaboration par d'autres acteurs : ici, le politique et des professionnels de l'évaluation (Paradeise, 2008). Ces dispositions remettent ainsi en cause la justice comme bureaucratie professionnelle, au sens d'une organisation composée de professionnels très qualifiés qui disposent d'une forte autonomie (Mintzberg, 1993). De plus, elles affectent la rationalité juridique elle-même. Deuxièmement, les réformes illustrent la tension entre déconcentration et centralisation caractéristique de nombreuses réformes de l'Etat inspirées par le Nouveau Management Public: elles déplacent l'équilibre des pouvoirs au profit des chefs de corps au niveau local, de l'exécutif au niveau central ; elles modifient le gouvernement judiciaire à ces différentes échelles. Les modalités de contrôle interne et externe, qui s'appuient sur de nouveaux

à la réponse à la criminalité), budgétaire (pour le coût de l'activité), et comportementale (liée aux déviances policières).

instruments, en sont renforcées, ce qui pourrait affecter l'indépendance interne (à l'égard de la hiérarchie) et externe (à l'égard du politique) des juges. Enfin, l'article étudie les effets potentiels de l'autonomie de gestion promue en 2014, des restrictions budgétaires et d'une *accountability* budgétaire beaucoup plus contraignante. En remettant en cause la justice comme institution (au sens de normes et valeurs), professions et organisation, c'est un nouveau modèle de justice qui se constitue.

I. Un sens commun gestionnaire mis à mal ?

Un « sens commun réformateur » relatif à la nécessité de mieux gérer l'institution judiciaire, réunit une majorité d'acteurs politiques et judiciaires depuis la fin des années 1990. Ce « langage partagé, [la] mise en forme des problèmes et un horizon des possibles sur lesquels s'établit un accord » (Topalov, 1999, p. 13) avaient été mis en évidence dans la classe politique suite aux négociations et à l'accord Octopus (mai 1998). Ce dernier avait rallié la magistrature avec l'institution du Csj et de mandats, réclamée de longue date par certains, comme l'Association Syndicale de la magistrature, Asm ; plus récemment par la Commission nationale de la magistrature (CNM) et par *Magistratuur & Maatschappij, M&M* (Vigour, 2008). Les discussions autour du plan Thémis entre 2003 et 2006 (Pyramides, 2007), la concertation de l'Atomium fin 2009, et les échanges préalables aux accords gouvernementaux de 2011, puis internes aux gouvernements⁸ (voir encadré

⁸ Les négociations Octopus rassemblaient les socialistes, les libéraux, les démocrates-chrétiens, la *Volksunie* et le Front Démocratique des Francophones. Entre 2003 et 2007, le gouvernement était composé des socialistes et des libéraux. La concertation de l'Atomium (2009), qui réunissait les socialistes, libéraux, démocrates-chrétiens, écologistes et la N-VA, leur avait permis de s'entendre sur un nouveau régime disciplinaire des magistrats, une gestion avec deux collèges distincts pour le siège et le parquet au niveau central, le remaniement de la carte judiciaire (différente de la loi du 1^{er} décembre 2013 ; cf. note de synthèse du ministre S. De Clerck du 21 décembre 2009). Les négociations avaient achoppé sur l'exigence du N-VA d'instituer un tribunal unique, alors que le PS et le Comité National du Travail restent attachés aux spécificités des juridictions du travail et du commerce. Les modalités de gestion commune des tribunaux au niveau des arrondissements suscitaient des désaccords. Le gouvernement di Rupo (2011-14) comportait les libéraux, socialistes et démocrates-chrétiens. Le gouvernement Michel qui lui succède compte les libéraux, le CD&V et le N-VA. Ce qu'A. Turtelboom qualifie de « réforme la plus approfondie de l'ordre judiciaire en Belgique depuis Napoléon Bonaparte » (cf. SPF Justice, 2014, « La réforme de l'ordre judiciaire. Aperçu de la législation la plus importante », mai, p. 15) est aussi l'aboutissement de ces quinze années de discussions qui ont impliqué la plupart des partis depuis 1998.

1), ont conforté ce sens commun, même si les propositions des acteurs judiciaires⁹ signalaient déjà des divergences.

1.1. Caractéristiques partagées

Ce sens commun gestionnaire repose d'abord sur la distinction entre la justice comme institution et valeur (fondée notamment sur l'indépendance des juges) et comme organisation, susceptible d'être réformée comme les autres administrations. Il s'appuie sur des objectifs communs : la quête d'efficacité et d'efficacités. (L'efficacité compare les résultats obtenus aux moyens déployés, l'efficacités renvoie à la capacité d'une organisation à remplir sa mission.) Ce consensus parmi la classe politique est visible dans les projets gouvernementaux et les discussions parlementaires, où les désaccords portent sur les modalités, et non sur le principe gestionnaire des réformes ; et où les arguments d'efficacité et d'efficacité sont mobilisés pour discuter certains choix¹⁰. Sauf exceptions, seuls des élus de partis non gouvernementaux, tels O. Maingain et V. Caprasse (élus DéFI), contestent cette orientation, estimant que « la justice doit être restaurée en tant que *pouvoir* guidé par une logique de *qualité*, et non plus comme un *service* guidé par une logique de *rentabilité* », et qu'il convient « de garantir le maintien de la Justice comme *service public* en refusant toute politique de *privatisation* » (DOC 54 1976/001, p. 5 et p. 16).

Ce sens commun réformateur se décline selon une visée commune à la classe politique et à la hiérarchie judiciaire. Il s'agit de modifier les caractéristiques perçues, dès le début des années 2000, comme réduisant les pouvoirs gestionnaires des responsables, relatives à la gestion des professionnels de la justice, à la distribution territoriale des juridictions et à la maîtrise de leur budget :

« Une entreprise dispose d'un capital, de ressources humaines, maîtrise ses dépenses, alors que dans la justice, ce n'est pas du tout le cas ! [Les juridictions] ne maîtrisent ni leurs capitaux, ni leurs

⁹ Comme le mémorandum du CsJ adressé en 2011 au formateur du gouvernement.

¹⁰ Cette attitude se retrouve chez les professionnels du droit. Le Conseil Consultatif de la Magistrature dans son avis du 2 décembre 2013 estime ainsi que « l'efficacité des mesures proposées n'est pas avérée. » M. Cadelli (Asm, 2014, p. 2) s'interroge sur la marginalisation du CsJ au profit de nouvelles structures de gestion : « en ces temps d'austérité, y a-t-il trop d'argent public pour qu'il soit permis de multiplier les structures dont les fonctions devraient par essence être concentrées entre les mains du CsJ ? »

ressources humaines, ni leurs objectifs. En matière de justice, tout dépend de tiers - le gouvernement ou le parlement » (procureur francophone du Roi, puis conseiller à la Cour de Cassation - entretien réalisé en 2002).¹¹

En raison de l'indépendance et de l'inamovibilité des magistrats, et de l'autonomie du greffe jusqu'en 2007¹², le chef de juridiction disposait de peu de moyens pour répartir le travail et en contrôler l'avancement. Les ressources humaines consistaient souvent à « faire avec » les personnes présentes, d'autant que les magistrats, nommés à vie, ne pouvaient être déplacés sans leur consentement. Depuis les années 2000, l'indépendance dans l'activité juridictionnelle a été distinguée de l'autonomie dans la manière d'accomplir et d'organiser le travail à l'instar des articles 151 et 153 de la Constitution modifiés en 1998 qui instituent les mandats ; les réorganisations portent sur ce second aspect. Ainsi lors des débats de 2013 à la Chambre, S. De Clerck

« plaide [...] pour une distinction nette entre indépendance juridictionnelle et synchronisation organisationnelle des tribunaux »¹³.

Depuis la loi du 1^{er} décembre 2013, les magistrats des tribunaux de première instance sont affectés dans un tribunal du ressort d'une cour d'appel à titre

¹¹ L'identification de ces caractéristiques spécifiques à la justice constitue l'une des ambiguïtés du sens commun réformateur gestionnaire établi à la fin des années 1990. Certains magistrats soulignaient ainsi la nécessité d'adapter le management aux juridictions, tandis que des chefs de corps et des magistrats désireux d'impulser des changements souhaitaient leur modification, afin d'accroître leurs capacités d'action. La ministre et plusieurs élus peuvent ainsi légitimement affirmer « répondre à une demande des acteurs de terrain » (Cf. J. Boulet, Ecolo, discussion générale à propos d'une gestion autonome, Chambre des représentants, DOC 53 3068/004, p. 16 ; Christian Brotcorne, p. 17 ; la ministre p. 29).

¹² Pour un témoignage d'un greffier en chef relatif à l'autonomie du greffe avant 2007 : « En tant que service public, le greffe est indépendant du pouvoir judiciaire. [...] Le ministère public exerce le contrôle du greffe (art. 140 du Code judiciaire) [...] qui] n'implique aucune considération hiérarchique. [...] L'autonomie du greffier [...] ne peut être affaiblie par une quelconque ingérence dans les compétences du greffier, que ce soit de la part des personnes qui appartiennent aux organes du pouvoir judiciaire ou des organes des deux autres pouvoirs. » (Vanmaldeghem, 2005)

¹³ Discussion des articles, rapport de la commission Justice de la Chambre sur la réforme de la carte judiciaire, DOC 53 2858/007, p. 60.

principal et dans le ressort à titre subsidiaire, permettant des réaffectations « en fonction des nécessités du service »¹⁴ au motif qu’

*« il est important que l’Ordre judiciaire puisse lui-même décider de l’affectation du personnel et des moyens, et réagir de manière flexible aux changements de circonstances et aux situations inattendues. Cela doit aller de pair avec la subsidiarité requise : au niveau où c’est le plus efficient »*¹⁵.

La réduction du nombre d’arrondissements judiciaires de 27 à 12, la spécialisation à laquelle doit conduire le règlement de répartition des affaires, puis l’introduction d’une plus grande autonomie de gestion visent à satisfaire cet objectif, partagé par une partie de la magistrature, notamment parmi les chefs de corps.

1.2. Les ambiguïtés de ce sens commun gestionnaire

La virulence de la contestation par une partie des professionnels du droit depuis 2013 et la diversité des répertoires d’action mobilisés (depuis les tribunes de presse jusqu’aux recours devant la Cour Constitutionnelle) témoignent de l’ambiguïté de ce sens commun réformateur et des inflexions survenues concernant le modèle gestionnaire promu, certaines de ses finalités et la conception de l’indépendance des juges.

Perceptible dès la fin des années 1990, une première ambiguïté concerne les mécanismes de reddition des comptes instaurés *via* le Csj et les mandats des chefs de corps. Cette réforme, aussi souhaitée par l’Asm et M&M dans un souci démocratique, répondait - pour la classe politique - à une exigence de responsabilisation ou de contrôle, contrepartie à l’indépendance des nominations et promotions des magistrats (Vigour, 2008). En ce sens, le Csj et les mandats relèvent d’un « consensus ambigu » (Palier, 2005), car l’accord s’est fait sur les dispositifs, plus que sur les objectifs, par conciliation d’une pluralité d’attentes. Alors que le Csj instaurait une *accountability* certes externe, mais encore proche des logiques

¹⁴ Cf. 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. Il suffit que les chefs de corps s’accordent, qu’ils entendent le magistrat et que le changement soit motivé.

¹⁵ SPF Justice (2014), « La réforme de l’ordre judiciaire. Aperçu de la législation la plus importante », mai, p. 20.

professionnelles malgré une nette orientation managériale, les réformes engagées à partir de 2013 diversifient les mécanismes plus contraignants de reddition des comptes articulés à des engagements chiffrés (cf. parties suivantes). Les désaccords ne portent pas sur le principe de reddition des comptes, mais sur ses modalités et effets potentiels. En revanche, les divergences concernant les autres points d'inflexion, portent sur les principes pour une partie des magistrats.

Le modèle gestionnaire des ministres flamands de la Justice s'inspire explicitement du secteur privé et d'une logique consumériste, au sens d'orientation à l'égard des attentes des « clients » ; il se préoccupe des « dommages économiques » provoqués par les « dysfonctionnements » de la justice¹⁶. Ainsi la ministre A. Turtelboom, gestionnaire de formation,

*« estime logique qu'une certaine mobilité soit organisée pour le personnel des niveaux C et D, au regard des pratiques en cours dans le secteur privé »*¹⁷.

*« Ce meilleur fonctionnement ne peut être réalisé que si nous sommes aussi conscients que la Justice est en premier lieu un service à la société, aux citoyens. Un service tel que le prévoit le Code judiciaire, en particulier l'article 66 qui prévoit que les audiences sont tenues au siège de la juridiction : « Cette détermination ne fait pas obstacle à ce que le juge, si les nécessités du service le justifient, tienne des audiences extraordinaires d'autres jours, même les dimanches et jours fériés, le matin comme l'après-midi, il peut tenir audience chez lui en tenant les portes ouvertes ». C'est la quintessence de la Justice, au service des citoyens, en tout temps, où que ce soit »*¹⁸.

La ministre se réfère aussi, sans le nommer, au principe d'amélioration continue, en citant le principe « Plan-Do-Check-Act » :

¹⁶ Outre la ministre à la Chambre, la sénatrice I. Faes reprend l'argument développé par l'avocat Hofströssler selon lequel certains investisseurs renonceraient à s'implanter en Belgique en raison du manque d'efficacité de la justice (*De Tijd*, 28 septembre 2013 - cité dans le rapport de la Commission Justice au Sénat, DOC 5-2212/4).

¹⁷ A. Turtelboom, discussion générale, rapport de la commission Justice de la Chambre, DOC 53 2858/007, p. 36.

¹⁸ A. Turtelboom, exposé introductif de la ministre, rapport de la commission Justice du Sénat, DOC 5-2212/4.

« Tout modèle de gestion réussi [...] implique que les activités de l'organisation soient évaluées et que cette évaluation soit à son tour la base d'un nouveau planning des activités futures. Cela correspond à ce qu'on appelle en termes managériaux le cycle « Plan-Do-Check-Act » (PDCA) »¹⁹.

En outre, le plan Justice 2015 se caractérise par la volonté très marquée de réaliser des économies, en faisant en sorte que les tribunaux ne traitent que ce qui mérite de l'être. Il repose ainsi sur le principe d'un désengagement de l'Etat au profit d'autres institutions et acteurs - selon les cas, les Communautés, des professionnels de l'ADR. Ainsi, comme le souligne un chef de corps :

« Sur le plan idéologique, la seule chose qui soit certaine à la lecture du plan, c'est qu'il [renvoie] à l'adage bien connu : "Moins d'Etat, mieux d'Etat" »²⁰.

Ces éléments rendent plus évidents les liens entre le modèle gestionnaire promu dans la justice depuis 2013 et les réformes globales de l'Etat s'inspirant du Nouveau Management Public. Ils mettent en lumière les effets du changement de référentiel global de l'action publique (Muller, 2000 et 2005) dans cette institution qui en avait été longtemps préservée²¹. Ainsi, la séparation entre les fonctions stratégiques et opérationnelles - qui en est un principe cardinal en Belgique et qui est visible dans la contractualisation des relations entre le ministre de la Justice et le président du SPF Justice - est transposée dans les relations entre le ministre et les juridictions à travers les contrats de gestion. « L'orientation-client comme point d'attention permanent »²², « l'efficience », la « réduction des coûts » font explicitement partie des objectifs communs à l'ensemble des services publics fédéraux, comme le stipule le contrat d'administration 2016-2018 pour le SPF Justice.

¹⁹ A. Turtelboom, exposé des motifs concernant le projet de loi relatif à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, DOC 53 3068/001, p. 27.

²⁰ Claude Bottamedi (2015), « Le plan pour la justice, une révolution ? », <http://www.lalibre.be/debats/opinions/le-plan-pour-la-justice-une-revolution-552e82db3570fde9b2b65138>, 15 avril, consulté le 03/01/2017 (l'auteur est chef de corps. Zone de police Orneau-Mehaigne).

²¹ Pour P. Muller, le référentiel d'action publique correspond à une matrice normative et cognitive qui oriente la manière dont les problèmes sont conçus, ainsi que les choix d'instruments et d'objectifs.

²² L'orientation client fait aussi partie des sept valeurs incluses dans la charte des valeurs du SPF Justice.

Engagée au tournant des années 2000, la logique de désépécification de l'institution judiciaire, au sens d'un alignement sur les autres services publics, voire sur n'importe quel service, est poussée beaucoup plus loin. Au contraire, de nombreux professionnels du droit - surtout en Wallonie - restent attachés à un modèle gestionnaire qui prend explicitement en considération les singularités de l'institution judiciaire, et qui ne soit pas calqué sur le management du secteur privé - comme le souligne l'avis du Conseil Consultatif de la magistrature du 20 juin 2013 :

« Il ne peut être accepté que, sous le motif, ou le prétexte, de vouloir améliorer la qualité du travail, il soit porté atteinte, directement ou indirectement, à l'indépendance des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions » (p. 15).

Certaines finalités gestionnaires sont très discutées, comme la maîtrise des coûts et leurs effets sur l'exercice de la justice (cf. partie IV).

Surtout, pour une partie de la magistrature, notamment francophone, les réformes de 2013-2014 ont franchi une ligne rouge, puisqu'elles ne respecteraient pas l'indépendance des juges. C. Defraigne, co-rapporteur MR du projet de réforme de la carte judiciaire au Sénat, le rappelle :

*« La question a été posée de savoir si ce projet n'était pas le cheval de Troie qui nuirait à cette indépendance, puisque le pouvoir des chefs de corps en la matière est assez large. D'aucuns ont craint que les « déplacements » de magistrats soient une occasion de les écarter, pour des raisons complètement étrangères au bon fonctionnement du service »*²³.

Au contraire, pour la ministre :

« le principe de l'inamovibilité du juge, sauf après une nouvelle nomination et avec le consentement de l'intéressé, ne signifie pas que le législateur, qui est responsable du bon fonctionnement du service public et garantit

²³ Débat en assemblée plénière relatif à la réforme de la carte judiciaire, Sénat, Annales 5-123.

l'administration de la justice, *ne pourrait pas apporter de modifications à l'organisation judiciaire* »²⁴.

Les lois sur la mobilité et l'autonomie de gestion ont pour cette raison fait l'objet de recours devant la Cour Constitutionnelle de la part d'associations de magistrats et de greffiers francophones, dont l'une - l'Asm - s'était fortement investie en faveur de l'institution du Csj. Le ton polémique²⁵ et la faible place accordée à la concertation avec les professionnels du droit en 2013-14 - justifiée par la ministre A. Turtelboom par le fait qu'après 25 années de discussion, il était temps de trancher, et qui s'explique aussi sans doute par la difficulté de parvenir à un accord politique - n'ont pas aidé à l'acceptation de ces mesures et ont fragilisé le sens commun gestionnaire²⁶.

Ces désaccords signalent la coexistence de différents registres gestionnaires - l'un plutôt ordonné autour de l'idée d'un service public de la justice, attentif à l'exigence de qualité incluant le principe d'indépendance du juge, comme l'illustrent certains avis du Conseil Consultatif de la Magistrature²⁷ ; un autre autour de ce que J. Raine et W. Willson (1997) ont qualifié de managérialisme judiciaire, défini par l'exigence d'efficacité, de productivité et l'orientation consumériste. En valorisant surtout la justice comme organisation (au sens de moyens en vue d'un but ; Ballé, 2009) et en remettant en cause les principes constitutifs antérieurs de la justice comme institution et professions, ces réformes valorisent un nouveau modèle de justice.

²⁴ Projet de loi sur la réforme de la carte judiciaire déposé à la Chambre, DOC 53-2858/1, p. 105 - cité aussi par la ministre lors de la discussion générale dans le rapport de la commission Justice du Sénat, DOC 5-2212/4.

²⁵ Les exposés des motifs et documents ministériels présentant les réformes insistent sur les dysfonctionnements mis en évidence par les commissions d'enquête parlementaires des années 1980-90, sans presque mentionner les changements judiciaires survenus depuis.

²⁶ L'Ordre des barreaux francophones et germanophones a aussi introduit un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre l'arrêté royal du 19 mars 2015, qui prévoit l'ouverture du greffe du tribunal de commerce le matin seulement, sauf dépôt de conclusions ou requêtes urgentes.

²⁷ Cf. l'avis du 2 décembre 2013 du Conseil Consultatif de la Magistrature : « La réforme, qui généralise le principe du juge unique au niveau pénal, risque de porter préjudice à une Justice de qualité [... au détriment du] justiciable. »

II. Hétéronomie croissante et remise en cause de la justice comme bureaucratie professionnelle

Les réformes adoptées depuis 2013 ne peuvent pas être interprétées comme relevant exclusivement d'une logique extérieure s'imposant aux professionnels du droit, puisqu'une partie des magistrats et de leurs associations représentatives en sont demandeurs. Néanmoins, elles renforcent l'hétéronomie de l'action et du contrôle sur les professionnels de la justice à tous les niveaux, en raison de la multiplication des instruments et instances d'évaluation, et parce que ces dispositifs et principes sont plus fréquemment définis par des non-professionnels du droit.

II.1. Une plus forte hétéronomie du contrôle

Le nombre des organes de contrôle gestionnaires, internes ou externes, s'accroît. Depuis 2000, le Csj réalise des audits, a défini des profils de postes et évalue *ex ante* les candidats aux fonctions de chefs de corps sur la base de leurs compétences managériales et du plan de gestion que ces derniers présentent. Au Collège des Procureurs Généraux chargé depuis 2014 de la seule politique criminelle, s'ajoutent les organes de gestion nationaux et locaux prévus par la loi du 18 février 2014 : le Collège du ministère public responsable du management de la qualité intégrale et de la gestion des parquets et auditorats, et qui pourra donner des directives contraignantes aux comités de direction des parquets ; le Collège des cours et tribunaux, les cellules d'audit interne adossés à chaque collège et « responsable[s] de l'accompagnement et du contrôle des méthodes de gestion » composées de non-magistrats (cf. article 183 nouveau du Code judiciaire) ; les commissaires du gouvernement ; le comité de gestion commun ; les comités locaux de direction, contrats et plans de gestion. Le renforcement de l'*accountability* autorise de nouvelles formes de contrôle plus précis sur la magistrature.

L'enregistrement et l'évaluation de la charge de travail des magistrats (article 352bis du Code judiciaire), l'objectivation de ces outils de mesure et leur usage pour affecter les personnels et allouer les financements à l'Ordre judiciaire²⁸ devraient aussi réduire le contrôle que les professionnels exercent sur l'organisation de leur travail, la définition de sa qualité et des critères d'évaluation par l'introduction de nouveaux dispositifs, méthodes,

²⁸ Note de politique générale. Justice, Chambre des représentants, 3^{ème} session de la 54^e législature, Doc 54 1428/008, 10 novembre 2015, p. 8.

critères et professionnels de l'évaluation, au double sens d'appréciation et de mesure (Garcia, 2008). Par exemple, la définition de normes nationales de temps tenant compte du volume et de la complexité des dossiers, et de la spécificité des contentieux - d'abord confiée au Bureau Permanent Statistiques et de la Mesure de la charge de travail (alors rattaché au SPF Justice), puis à la société de conseil KPMG -, et en fonction desquels les moyens devraient être attribués aux juridictions, accroît le poids des « experts » qui les redéfiniront tous les cinq ans. Ces changements renforcent ainsi la hiérarchie et les personnes dont le rôle consiste à proposer des modes plus efficaces de gestion et de réalisation des tâches - comme les auditeurs, les contrôleurs de gestion, les concepteurs d'instruments de mesure internes ou externes comme les cabinets de conseil - qui sont peu développées dans une « bureaucratie professionnelle » (Mintzberg, 1993). Caractéristique de la justice dans les pays européens de droit romano-germanique, cette organisation est composée de professionnels très qualifiés qui disposent d'une forte autonomie dans le contenu de leur travail et son organisation, y compris en matière de gestion ; la culture professionnelle est centrée sur la qualité du travail définie et évaluée par la profession (Freidson, 2001). Au contraire, pour la ministre A. Turtelboom, l'un des enjeux et la « méthode » adoptée pour réformer l'institution judiciaire, tenait à l'élaboration d'une « culture organisationnelle où le succès de *l'organisation prise comme un tout* »²⁹ - en termes d'efficacité et d'efficacités - est ce qui importe le plus.

Ce qui est qualifié d'« autonomie de gestion » va ainsi de pair avec une hétéronomie de contrôle croissante et la contestation délibérée de certains traits de la bureaucratie professionnelle qui caractérisait jusqu'à présent la justice belge. Or, la transformation des espaces de définition des normes professionnelles, ne se limite pas à la confrontation de conceptions différentes de l'autonomie ; la rationalité proprement juridique en est affectée.

II.2. Une hétéronomie d'action plus forte aussi en matière juridictionnelle

L'hétéronomie plus forte d'action des professionnels du droit s'observe aussi en matière juridictionnelle dans la loi dite Pot-Pourri II adoptée le 5 février 2016, qui vise à réduire la charge de travail des magistrats et « à rendre le

²⁹ Exposé des motifs, projet de loi réformant la carte judiciaire, doc 53 2858/001, p. 9.

fonctionnement de la Justice plus efficient, plus rapide et moins coûteux »³⁰. La loi permet de correctionnaliser tous les crimes en raison de circonstances atténuantes. Elle élargit aux perquisitions le champ d'application de la mini-instruction qui permet d'éviter au maximum l'intervention du juge d'instruction, garant des libertés individuelles³¹. La loi instaure aussi un plaider coupable (reconnaissance préalable de culpabilité) pour les faits passibles d'une peine maximale de 5 ans en vue d'une « économie de temps et de moyens pour le tribunal » et de renforcer le sens de la peine en réduisant le temps entre la commission d'un délit et sa sanction. Enfin, la surveillance électronique et la probation deviennent des peines autonomes...

Les trois principales controverses autour de ce projet relevant de finalités multiples concernent une politique de sévérité et d'incarcération accrue, le déplacement du centre de gravité de l'institution judiciaire et le (non)respect des droits fondamentaux des parties. Premièrement, pour F.Tulkens et *al.* (2015), plusieurs dispositions de la loi augmentent le taux des peines et la durée de la prescription, « diminuent les hypothèses dans lesquelles les inculpés en état de détention préventive peuvent solliciter leur remise en liberté, limitent les possibilités de libération conditionnelle... Il s'agit d'un véritable "emballement pénal" dont nous savons qu'il ne contribuera pas à la sécurité »³² - en contradiction avec le Plan Justice 2015 qui affirmait vouloir réduire le recours à l'emprisonnement et limiter la surpopulation carcérale. De plus, pour les crimes les plus graves, l'application des circonstances atténuantes n'implique plus *ipso facto* l'obligation de descendre en dessous du minimum de la peine initiale. La loi réduit aussi le pouvoir du juge d'individualiser la peine, notamment en matière de sanctions alternatives à la peine de prison : « Refuser ce pouvoir d'appréciation au juge, c'est ce que nous n'hésitons pas à appeler un recul de civilisation » (*ib.*).

³⁰ Loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice.

<http://www.koengeens.be/fr/news/2015/10/16/la-loi-pot-pourri-ii-du-ministre-koengeens-approuvee>, consulté le 20 octobre 2015

³¹ L'élargissement de la mini-instruction, initialement prévu, était beaucoup plus large.

³² Cf. Tulkens Françoise, Martens Paul, Henry Patrick, De Baerdemaeker Robert, « Le plan Geens pour la Justice, un recul de civilisation ? », 25 octobre 2015, <http://www.lalibre.be/debats/opinions/le-plan-geens-pour-la-justice-un-recul-de-civilisation-562ce9ab3570b0f19fab0620>, consulté le 05/12/2016. Cf. aussi Cadelli et Moreau (2016).

Deuxièmement, la loi déplace le rapport de force au profit du parquet et de la police (qui peut clôturer une enquête et dispose de plus d'autonomie), au détriment du juge d'instruction et du juge à l'audience, avec le développement de nouvelles façons de transiger, y compris une fois que le juge d'instruction a achevé son travail, sans que les pouvoirs de la défense soient accrus d'autant³³. Ainsi cette loi ne respecte par les « principes fondamentaux qui gouvernent le procès équitable : accès égal au juge, égalité des armes, respect du contradictoire. » (*ib.*) - un avis partagé par l'Association des juges d'instruction, plusieurs instances représentatives des avocats, et des magistrats de M&M rencontrés fin 2015³⁴. Par exemple, la loi réduit les possibilités d'interjeter appel et de se pourvoir en cassation ; l'appel ne signifie pas un réexamen systématique de l'ensemble du dossier (comme au civil depuis la loi Pot-Pourri I, où l'appel n'est plus suspensif). De plus, afin de garantir un traitement plus efficace des dossiers, la loi « Pot-pourri II » a introduit dans la procédure pénale le principe de délais contraignants pour conclure. Le principe d'un traitement immédiat à l'audience d'introduction est maintenu. Mais le juge doit fixer un calendrier de conclusion si les parties n'ont pas encore conclu. Cette décision n'est pas susceptible de recours. En outre, les conclusions doivent être rédigées conformément aux règles imposées en procédure civile, parmi lesquelles une structure d'argumentation visée à l'article 743 et à l'article 744 du Code judiciaire, modifié par la loi « Pot-pourri I ». La logique d'efficience transforme ainsi la rationalité juridique elle-même. Avec la suppression de l'annulation d'une procédure en cas d'irrégularité ou d'illégalité de cette dernière, si ce n'est pas « trop grave », la recherche d'efficacité l'emporte désormais jusque dans le droit, sur les considérations relatives à la régularité et à la légalité des décisions. En remettant en cause les critères d'évaluation des professionnels du droit, elle renverse la hiérarchie antérieure dans le triptyque constitutif de la justice comme institution (caractérisée par le primat du juridique), professions et organisation, au profit de cette troisième

³³ Toutefois, les juges professionnels seront dorénavant présents lors de la délibération concernant la culpabilité du suspect en cours d'assise. Le ministre justifie ce changement par le fait que la Cour Européenne des Droits de l'Homme exige une motivation du verdict.

³⁴ Comme le note un juge néerlandophone favorable à l'autonomie de gestion, mais plus critique sur la loi Pot-Pourri II, « j'ai un peu peur qu'on modifie tout en même temps, en ne tenant pas compte des principes. » Cf. la position de l'Ordre des avocats des Barreaux Francophones et Germanophone, le communiqué de presse d'Avocats.be du 6 octobre 2015. En même temps, la correctionnalisation des crimes permet un appel, ce qui n'était pas le cas en assises.

composante, où les principes d'efficiency et d'efficacité sont devenues des valeurs centrales³⁵.

Depuis 20 ans, les réformes de la justice - que celles-ci s'inscrivent ou non dans une perspective gestionnaire - déplacent le rapport de force des magistrats aux professionnels du droit et de la justice (à travers le « contrôle externe » exercé par le Csj depuis 2000) et à d'autres professionnels de l'évaluation d'un côté ; au profit de l'exécutif de l'autre depuis 2013. Ce glissement met en lumière les tensions entre déconcentration et centralisation à l'œuvre dans les réformes.

III. Les tensions entre déconcentration et centralisation, et le déplacement de l'équilibre des pouvoirs au profit des chefs de corps et de l'exécutif

Caractéristique de l'essor de l'Etat évaluateur, la loi du 18 février 2014 dite d'autonomie de gestion développe des règles et dispositifs procéduraux et de contrôle *ex post* ; elle accentue et complexifie la division du travail gestionnaire. D'une part, elle pourrait conduire à une différenciation professionnelle accrue au sein de la magistrature, du point de vue des responsabilités gestionnaires exercées. D'autre part, le renforcement simultané des pouvoirs des chefs de corps et de l'exécutif pose la question de la conciliation entre l'indépendance du pouvoir judiciaire et les contrôles internes et externes sur le fonctionnement de la justice.

III.1. Les changements dans le gouvernement judiciaire au niveau local

La managérialisation accrue de la fonction de chef de corps (Ficet, 2008) constitue la pierre angulaire de l'autonomie de gestion. Ainsi, pour la ministre A. Turtelboom :

« Bien que le chef de corps-magistrat à la tête d'une juridiction ou d'un parquet doive *en principe depuis 1998 fonctionner comme un manager de son organisation*, [...] en matière de gestion du personnel, d'infrastructure, de matériel, le chef de corps est toujours fortement tributaire de l'administration centrale. [...] *Le tribunal n'a dès lors plus aucune prise sur*

³⁵ Cf. Vigour (2017b) pour une comparaison dans le temps des déplacements des équilibres entre institution, professions et organisations survenus en Europe depuis la fin des années 1980.

les moyens nécessaires à l'obtention du résultat pour lequel il est responsable »³⁶.

Son rôle croissant en matière d'allocation des ressources s'appuie sur de nouveaux outils de gestion. La loi du 1^{er} décembre 2013 vise à accroître ses capacités de gestion des ressources humaines du point de vue de l'affectation des magistrats et personnel judiciaire, et de leur spécialisation³⁷ ; celle de février 2014, à lui donner plus de souplesse dans la gestion des moyens financiers alloués. Le chef de corps peut imposer ses décisions en l'absence d'un consensus au comité de direction qui « l'assiste dans la direction générale, l'organisation et la gestion de l'entité judiciaire », et qui associe au chef de corps, le greffier en chef, les présidents de division et au plus deux magistrats ayant des compétences gestionnaires. C'est aussi lui qui préside l'assemblée générale, à la place d'un magistrat élu par cette dernière. Ces changements induisent une plus forte centralisation hiérarchique, au détriment d'un « management participatif » proposé par le Conseil Consultatif de la Magistrature lors des auditions par la commission Justice de la Chambre. La ministre justifie ainsi ce choix :

*« La direction et l'organisation du tribunal restent entre les mains du président. [...] L'initiative [de la définition du règlement des affaires] est placée entre les mains du chef de corps afin de conférer au tribunal plus de responsabilités et de lui permettre d'avoir davantage son mot à dire quant à l'organisation de son propre fonctionnement »*³⁸.

Ce choix est discuté par l'ancien ministre S. De Clerck et par les deux groupes Ecolo :

*« Le procureur général reçoit [...] un large pouvoir dans le cadre de la mobilité, qu'elle soit horizontale (vers un autre arrondissement judiciaire) ou verticale (vers le parquet général). [...] Le projet de loi s'inscrit dans une vision centralisatrice de l'organisation judiciaire »*³⁹.

³⁶ Exposé des motifs, projet de loi réformant la carte judiciaire, doc 53 2858/001, p. 8.

³⁷ Note de politique générale. Justice, Chambre des représentants, 3^{ème} session de la 54^e législature, Doc 54 1428/008, 10 novembre 2015, p. 17.

³⁸ Exposé des motifs, rapport de la commission Justice de la Chambre sur la réforme de la carte judiciaire, DOC 53 2858/007, p. 29 & 76.

³⁹ S. De Clerck, discussion des articles, rapport de la commission Justice de la Chambre sur la réforme de la carte judiciaire, DOC 53 2858/007, p. 133.

« La réforme donne les pleins pouvoirs au chef de corps. [Le groupe Ecolo] préfère une vision plus démocratique de l'ordre judiciaire avec un rôle plus important dévolu aux assemblées générales, [...] un modèle d'organisation plus participatif »⁴⁰.

Les parlementaires qui le regrettent (dans l'opposition), se sont attachés dans les discussions et amendements à limiter le risque d'une mobilité arbitraire par le chef de corps. Certains magistrats craignent toutefois une remise en cause de leur indépendance interne.

Ce pouvoir du chef de corps n'est guère tempéré par le modèle dual de gestion. Seules la députée (N-VA) D. Dumery et la sénatrice (N-VA) I. Faes soulèvent ce point à propos du règlement de répartition des affaires, estimant qu'il devrait être établi conjointement par le président du tribunal et le procureur du Roi ou l'auditeur du travail, car « la répartition du travail au niveau du siège influence aussi la répartition du travail au sein du ministère public. »⁴¹ Pour la ministre, « il n'y aura pas de cogestion entre le siège et le ministère public. S'il importe que le ministère public puisse formuler un avis, c'est le siège qui décidera au final »⁴².

Les pouvoirs des chefs de corps seront réduits lorsque les collèges de gestion au niveau central répartiront aussi les « ressources humaines », après avoir élaboré

« un mécanisme d'allocation plus affiné et indicatif, [...] qui repose sur des estimations des besoins par rapport aux mesures de la charge de travail nationales sur la base de normes de temps nationales. Mais [les collèges de gestion] doivent aussi pouvoir poser leurs propres accents, par exemple en faisant glisser des moyens du niveau d'appel au niveau de la première instance »⁴³.

Aux niveaux national et local, la pertinence d'avoir institué des comités de gestion séparés pour le siège et le parquet fait débat, comme le souligne un magistrat néerlandophone :

⁴⁰ C. Thibaut, discussion générale, rapport de la commission Justice du Sénat sur la réforme de la carte judiciaire, DOC 5-2212/4.

⁴¹ Discussion des articles, rapport de la commission Justice de la Chambre sur la réforme de la carte judiciaire, DOC 53 2858/007, p. 105.

⁴² Discussion sur les articles, rapport de la commission Justice du Sénat sur la réforme de la carte judiciaire, DOC 5-2212/4.

⁴³ K. Geens (2015), note de politique générale Justice, novembre, p. 7.

« On a raté une chance d'avoir un seul organe commun. Alors que notre tâche, c'est de délivrer des décisions justes et le plus rapidement possible », c'est « paradoxal de n'avoir rien à dire à l'auditorat ou au parquet. » (Entretien 2015)

Ainsi, le Csj dans le mémorandum qu'il adressait en octobre 2011 au formateur du gouvernement, comme la plupart des conseillers près la Cour de cassation et des conseillers de la Cour d'appel de Mons⁴⁴ s'opposaient au projet du ministre S. De Clerck (note du 14 juin 2011) de créer un Collège des cours et tribunaux qui serait à la magistrature assise ce que le Collège des Procureurs Généraux est au parquet. Pour une majorité, l'institution de deux budgets séparés, excepté quelques matières, est perçue comme une condition nécessaire à la défense de l'indépendance du pouvoir judiciaire :

« Sièges et parquet ont des intérêts fondamentalement différents. Il faut se parler et négocier, mais la démocratie est mieux gardée par la séparation entre le siège et le parquet ». (Entretien avec un magistrat néerlandophone, 2015).

Certains magistrats - par exemple, à M&M - espèrent aussi que les comités de direction impulseront une plus grande collégialité dans la direction des juridictions et parquet, et permettront à plus de magistrats de s'impliquer dans la vie collective des cours, tribunaux et parquets. En effet, pour le tribunal, ils incluent les présidents de division élus pour 3 ans renouvelables lors de l'assemblée générale parmi les deux candidats choisis par le président parmi ceux qui auront fait acte de candidature motivé, et « au maximum deux personnes de [l']entité judiciaire qu'il juge compétentes en raison de leur aptitude à la gestion » (loi du 18 février 2014). D'autres magistrats - à l'Asm notamment - en doutent en raison de « la culture hiérarchique et l'habitude du silence » dans la justice (Cadelli, 2015).

III.2. Une reconcentration au profit de l'exécutif

Cette loi, tout en conférant potentiellement davantage d'autonomie de gestion aux juridictions, marque aussi une reconcentration au profit de l'exécutif. Car elle établit de nombreux dispositifs de contrôle par l'exécutif notamment, sans préciser autant les compétences transférées. En effet,

⁴⁴ Cf. « Le Csj veut une justice moins chère et plus transparente », *La Libre Belgique*, 13 octobre 2011.

l'exécutif négociera le budget avec le Collège du ministère public et le Collège des cours et tribunaux sur la base de contrats de gestion assortis d'un « engagement de résultat », précisant les objectifs et les modalités d'évaluation de leur accomplissement. Les chefs de corps justifieront les moyens demandés. A la fin de l'année, le Collège compétent évaluera l'atteinte ou non des objectifs, et adaptera les moyens alloués. Les modalités du contrat de gestion et les engagements seront précisés par arrêté royal. Ce « contrat de gestion », qui correspond à un modèle standard de relation entre l'exécutif et une entité autonome, telle une entreprise publique, témoigne de la dé-spécification de la justice à l'œuvre. Il constitue aussi un instrument de contrôle, puisque le financement ultérieur des juridictions dépendra de la réalisation ou non des objectifs.

D'importants pouvoirs sont accordés à l'exécutif : par rapport au législatif (même si les contrats de gestion et les rapports de fonctionnement, transmis au parlement, pourront y être discutés) et au détriment du judiciaire : deux commissaires ou délégués du gouvernement représentant le SPF Justice et le SPF Budget seront présents à toutes les réunions des deux Collèges ; le ministre de la Justice aura le dernier mot en cas de désaccord sans recours ni obligation de justification ; il définira les objectifs de productivité et de résorption de l'arriéré judiciaire (l'objectif affiché par le ministre K. Geens est de faire en sorte que les décisions soient rendues dans un délai d'un an, ce qui touche à l'exercice de la fonction juridictionnelle) ; au terme du contrat de gestion, le ministre établira si ce dernier a été respecté. Certains magistrats craignent dès lors une moindre indépendance externe des magistrats à l'égard du politique (point de vue de l'Asm par exemple). Pour d'autres⁴⁵, ce contrat ouvre une discussion argumentée avec le SPF Justice qui permettrait une plus grande indépendance qu'actuellement où ce dernier contrôle l'essentiel du budget, même si certains auraient préféré que la discussion s'engage avec le Parlement :

C'est un « système dans lequel les représentants du pouvoir judiciaire pourront discuter sur la base de chiffres, alors que maintenant le SPF Justice contrôle tout ». (Entretien avec un juge néerlandophone, 2015).

Enfin, ces changements s'effectuent au détriment du Csj, garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire, à qui de nouvelles responsabilités auraient pu être confiées en matière de négociation et de répartition du budget comme aux Pays-Bas. L'exécutif et le législatif n'ont pas retenu cette

⁴⁵ Echanges avec des magistrats néerlandophones en décembre 2015.

option au motif que le CsJ ne représente pas l'institution judiciaire, mais assure un contrôle externe. Ceci pose la question de la cohérence des prescriptions du CsJ et des collèges de gestion, et de la coordination de leurs actions. Ce choix s'inscrit dans une tendance plus large à la réduction de ses prérogatives : formation des magistrats transférée à l'Institut de formation judiciaire par la loi du 31 janvier 2007 ; renforcement des sanctions disciplinaires hors du CsJ, tandis que certains partis souhaitent un « comité J » qui enquêterait, sous l'égide du Parlement, sur les dysfonctionnements reprochés à la justice, alors que le CsJ proposait dans son mémorandum de 2011 un élargissement de ses compétences pénales et disciplinaires (Cadelli, 2014)⁴⁶.

Les pouvoirs que l'exécutif s'accorde contrastent avec les modalités d'autonomie de gestion de la justice dans les pays voisins. Aux Pays-Bas, le Conseil supérieur de la Justice négocie tous les trois ans avec le ministère le budget qui lui est alloué, et il le gère directement avec les juridictions. En même temps, deux membres sur les quatre ou cinq qui le composent sont extérieurs à l'Ordre judiciaire. De plus, le Conseil applique les règles de distribution du budget définies par des experts, ce qui réduit son autonomie en matière de réallocation entre les juridictions. Toutefois, une partie des juges néerlandais contestent vivement son action depuis décembre 2012. En France, dans le cadre de la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF), votée en 2001 et mise en œuvre à partir de 2006, plus d'autonomie et de responsabilité budgétaires ont été accordées aux chefs de cour. Néanmoins, les grandes masses allouées à chaque juridiction restent définies par le ministère, après un dialogue de gestion annuel impliquant les chefs de cour et ce dernier. Les Chefs de cour et de juridiction réalisent certains

⁴⁶ L'accord gouvernemental du 10 octobre 2014 prévoit que « les fonctions d'audit, de contrôle et de monitoring » du CsJ seront « examinées et éventuellement réformées » (cf. aussi la note de politique générale Justice du ministre K. Geens, 2015, p. 9, « afin d'examiner si des compétences supplémentaires peuvent être confiées aux commissions d'enquête et d'avis ») et que le gouvernement réfléchira « au renforcement du contrôle du fonctionnement de la justice soit par la création d'un service interne au SPF Justice, soit par la création d'une commission parlementaire spécifique ». Cf. la proposition de loi déposée par R. Landuyt modifiant le Code judiciaire en vue de régler le contrôle des autorités judiciaires, DOC 53 2861/1, 5 juin 2013, redéposée le 12 décembre 2014 par J. Vande Lanotte qui visent à créer au sein de la Chambre des représentants « une commission permanente de suivi, chargée de l'accompagnement et du contrôle du fonctionnement des commissions d'avis et d'enquête [du CsJ] » sur le modèle du comité P chargée du contrôle des services de police.

arbitrages. Autant les deux-trois premières années de mise en œuvre de la LOLF, entre 2006 et 2008, leur ont laissé plus de marge de manœuvre, autant, depuis, les contraintes budgétaires sont si fortes que la plupart des Chefs de cour et de juridiction estiment « gérer la pénurie » (Vigour, 2011 ; Vigour et Hastings, 2013).

IV. Autonomie et restrictions budgétaires : quels effets ?

Enfin, outre la responsabilisation, l'autonomie de gestion dans la justice s'accompagne d'une politique globale de réduction des coûts. Leurs effets organisationnels et professionnels pourraient être contradictoires.

IV.1. Une accountability budgétaire plus contraignante

Que l'ordre judiciaire dispose d'une réelle autonomie de gestion implique une « sincérité » des dotations budgétaires, i.e. que ces dernières correspondent aux besoins de l'Ordre judiciaire, ce qui ne signifie pas allouer toujours plus de moyens. Or, l'autonomie pourrait s'accompagner de coupes budgétaires pénalisant le fonctionnement de la justice, puisque le gouvernement n'assumera plus directement la responsabilité de sa gestion, tout en renvoyant la responsabilité des conséquences sur les chefs de corps⁴⁷. C'est ce que fait craindre l'ampleur de la diminution des moyens budgétaires depuis 2015, tant en matière de recrutement de magistrats et du personnel judiciaire, que de contraintes sur l'activité judiciaire (concernant les frais de justice notamment). La réduction du budget de 10% entre 2015 et 2019 (-20% pour les frais de justice, -9% pour les magistrats⁴⁸), a suscité des actions de protestation chez les magistrats en 2015 et 2016⁴⁹ :

⁴⁷ Le Conseil Consultatif de la Magistrature avance aussi cet argument dans son avis du 20 juin 2013 relatif à l'autonomie de gestion. Il souligne que « l'autonomie de gestion ne peut conduire à la déresponsabilisation des autorités politiques » (p. 5) et « que le bon fonctionnement de la justice relève de la responsabilité *collective* du Parlement et des membres du pouvoir judiciaire » (p. 6).

⁴⁸ Communiqué de presse du Conseil Consultatif de la magistrature, 18 mars 2015. Or, beaucoup de juridictions disposent déjà de moins de 80% des magistrats et personnels prévus par le cadre légal, ou risqueraient de se trouver dans cette situation (cf. « Au bord de la rupture, cours et tribunaux lancent un cri d'alarme », *Le Vif*, 17 février 2015).

⁴⁹ Les réductions budgétaires ont conduit à des suspensions d'audience de plusieurs minutes les 2 et 7 juin 2016 et à une prise de parole dans la presse du premier président de la Cour de cassation le 14 mai 2016 et à la RTBF le 16 mai 2016. Cf. Jan BUELENS, «La vision de Geens n'est pas celle des acteurs de la Justice»,

« Un juge sur six ne serait pas remplacé. C'est inimaginable et surtout inacceptable ». (Jean-Louis Desmecht, président du Collège des cours et tribunaux)⁵⁰.

La fermeture de l'enveloppe des frais de justice suscite de fortes craintes chez les professionnels du droit, même ceux qui sont favorables à l'autonomie de gestion :

« Il n'a pas été tenu compte des parties civiles et de leurs réactions. Or ce que le tribunal ne sait pas traiter au civil est mis dans les armoires. Or ce service public doit servir le public quoi qu'il en coûte... ». (Entretien avec un magistrat néerlandophone, 2015)⁵¹.

Au contraire, le Conseil Consultatif de la Magistrature dans son avis du 20 juin 2013 et, au niveau politique, les élus DÉFI préconisent

« un modèle de gestion autonome qui soit respectueux de l'indépendance du pouvoir judiciaire et qui se calque sur celui revendiqué par la Cour de cassation, à savoir une dotation négociée avec le Parlement et contrôlée a posteriori par ce dernier et la Cour des comptes » ; et d'« inscrire [les frais de justice] au budget général des dépenses de l'État, laquelle sera contrôlée a posteriori par le Parlement sur avis de la Cour des comptes », selon le « système [...] en vigueur pour la Cour des comptes »⁵²

Plus profondément, un juge néerlandophone rencontré, qui reconnaît l'importance de rationaliser la gestion, s'interroge sur l'opportunité de confier cette tâche aux magistrats, car « les magistrats ne sont pas nés pour gérer de l'argent ».

l'Echo, 26 mai 2016, p. 12-13 ; « Justice: les magistrats francophones en grève le 2 et 7 juin », *Le Soir*, 28 mai 2016. Cf. aussi le communiqué de presse du Collège des cours et tribunaux du 18 mai 2016.

⁵⁰ Matgen Jean-Claude (2015), « La justice unanime contre "l'austérité aveugle" », *La Libre Belgique*, 20 mars.

⁵¹ Cf. le plan Frais de justice de 2015.

⁵² O. Maingain et V. Caprasse dans leur proposition de résolution visant à la préservation de l'autorité et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, 13 juillet 2016, DOC 54 1976/001, p. 15 et p. 9-10. C'est ce statut qu'a finalement obtenu la Cour de cassation, à l'instar de la Cour constitutionnelle.

IV.2. En France et aux Pays-Bas, des effets contradictoires sur le fonctionnement et l'organisation de la justice

Deux exemples français illustrent ces enjeux. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, les frais de justice correspondent à une enveloppe budgétaire limitative⁵³. Depuis 2010, même la Cour des comptes et les fonctionnaires du ministère du Budget reconnaissent que son montant est sous-évalué. Dès l'automne, voire le printemps, le budget Frais de justice est épuisé. Beaucoup de factures restent en souffrance en attendant le déblocage des réserves de précaution, puis de fonds l'année suivante (le reste à payer atteignait jusqu'à la moitié de l'enveloppe ; Hastings et Vigour, 2013). Certains experts et traducteurs refusent donc de travailler pour l'institution judiciaire. De plus, au-delà du souci légitime d'éviter les dépenses superflues et de réduire les coûts facturés par les laboratoires et les opérateurs téléphoniques, réduire les dépenses engagées au titre des frais de justice influence la manière de rendre la justice. En matière civile, les juges sont incités à moins recourir à des expertises. Au pénal, le premier critère des magistrats du parquet dans la décision d'engager ou non des poursuites reste la gravité de l'infraction. Immédiatement après, les parquets s'interrogent sur l'engagement de frais de justice. Sinon, faute d'enquête, l'affaire est classée. Les magistrats doivent faire des arbitrages en fonction des ressources disponibles (Vigour, 2011). La principale critique réside dans le renforcement concomitant de la responsabilisation des magistrats en cas d'erreur d'appréciation. Deuxième exemple, l'autonomie de gestion accordée aux universités françaises par la loi du 10 août 2007 s'est accompagnée de plafonds d'emplois (impossible de recruter plus de personnel que le chiffre défini par le ministère) et de la possibilité de transférer les crédits relatifs au personnel sur d'autres postes budgétaires. Le budget prévu pour le recrutement est utilisé pour des dépenses de fonctionnement ou pour disposer de marges de manœuvre financières. A terme, cette politique risque de conduire à un manque de personnel⁵⁴.

Aux Pays-Bas, l'autonomie gestionnaire des juridictions s'est accompagnée d'une forte augmentation des dotations budgétaires à la fin des années 1980

⁵³ Aux Pays-Bas, les frais de justice correspondent aussi à une enveloppe fermée, mais un budget supplémentaire peut être dégagé dans certains cas.

⁵⁴ Au Sénat, la ministre évoque la possibilité d'accorder à terme des « enveloppes de personnel [...] pour pouvoir déterminer si des magistrats siégeant à tel endroit seront remplacés ou non ». Cf. discussion des articles, rapport de la commission Justice du Sénat, DOC 5-408/2, 5 février 2014.

et, au tournant des années 2000, d'une « objectivation » des modes de définition de leur budget, prenant en compte le nombre d'affaires et leurs performances. Au contraire, en 2015, le budget pour les trois ans à venir, et celui qui est alloué par affaire ont été réduits. Les juges néerlandais ont fortement contesté cette décision qui a failli conduire à la fermeture non concertée de juridictions dans le nord et le sud du pays, de sorte que le ministère est partiellement revenu sur sa décision.

Ces exemples montrent que les restrictions budgétaires ont des effets sur le fonctionnement et l'organisation de la justice, et sur l'autonomie effectivement dévolue aux professionnels du droit, y compris en matière de gestion.

Conclusion

Quatre dimensions des recompositions en cours méritent d'être soulignées. D'une part, les réformes entreprises depuis 2011 approfondissent la distinction entre la justice comme institution et comme organisation, mise en évidence par la réforme constitutionnelle de 1998. Elles montrent en même temps les difficultés à distinguer nettement ce qui relève de l'indépendance juridictionnelle d'un côté, et du fonctionnement et de la gestion des juridictions, et du travail individuel de l'autre. D'autre part, ces réformes confirment que les changements gestionnaires peuvent aussi bien être une ressource qu'une menace pour les groupes professionnels et certains de leurs segments (cf. Bezes et *al.*, 2011 ; Kirkpatrick, Dent & Kragh-Jespersen, 2011, p. 491). Elles renforcent en effet trois types d'acteurs : les chefs de corps au niveau local, l'exécutif (le ministre de la Justice et le SPF Budget) au niveau central et les professionnels de l'évaluation qui s'appuient sur d'autres savoirs que le droit (du moins, si les moyens alloués aux juridictions dépendent étroitement à terme des normes nationales de temps et de la performance des juridictions). Elles s'effectuent au détriment du Parlement - avec son assentiment - et du Csj, qui conteste sa marginalisation. Ces réformes témoignent aussi d'une plus grande acceptation de ces réformes par les professionnels du droit en Flandre.

Comme tous les changements relevant d'un esprit gestionnaire, c'est la manière dont les parties prenantes les mettront en œuvre et se les réapproprient qui induira les effets de l'autonomie de gestion pour l'institution judiciaire et les justiciables. Des travaux sur des réformes de la justice menées dans d'autres pays (Berkowitz, Pistor et Richard, 2003 ; Delpeuch et Vassileva, 2009 ; Vigour, 2017a) montrent à quel point leur

réappropriation par les acteurs judiciaires est une condition indispensable à son effectivité.

Surtout, les réformes engagées depuis 2011 transforment en profondeur les trois composantes du modèle de justice caractéristique des années 1980 comme institution, professions et organisation, et leur hiérarchie. Premièrement, si la justice a acquis plus d'autonomie et d'indépendance à l'égard du politique avec la création du Csj, les réformes récentes autorisent de nouvelles formes de contrôle sur la magistrature en fonction de critères gestionnaires. Deuxièmement, certains traits de la bureaucratie professionnelle sont délibérément contestés. De nouveaux instruments, critères d'appréciation et de mesure, instances et professionnels de l'évaluation réduisent le contrôle que les professionnels du droit exercent sur l'organisation de leur travail, la définition de la qualité et des critères d'évaluation. De plus, les impératifs gestionnaires modifient les valeurs et la culture professionnelles, ainsi que la rationalité juridique elle-même, en subordonnant parfois cette dernière aux objectifs d'efficience et d'efficacité. Troisièmement, d'abord conçue comme une organisation dotée de règles de fonctionnement spécifiques, la justice a ensuite été pensée sur le modèle du service public ; elle l'est de plus en plus en référence au modèle des services dans une logique consumériste. C'est pourquoi ces réformes ne correspondent pas seulement à un nouveau référentiel gestionnaire, mais participent à l'instauration d'un nouveau modèle de justice où la composante gestionnaire devient essentielle.

Bibliographie

Askim, J., Christensen, T., Laegreid, P., Performance management and accountability of welfare state agencies. The cases if Norwegian hospital, welfare and immigration administration, Working Paper 08, Uni Research Rokkan Centre, 2014.

Ballé, C., *La sociologie des organisations*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

Barzelay, M., *The New Public Management*, Berkeley: University of California Press, 2001.

Berkowitz, D., Pistor, K., Richard J-F., « The Transplant Effect », *The American Journal of Comparative Law*, Volume 51, n°1, 2003, pp. 163-203.

Bezes, P. et al., Dossier-débat « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, Volume 53, n°3, 2011.

Bouilloud, J-F., « Introduction », in : Bouilloud, J-F, Lecuyer B-P. (dir), *L'invention de la gestion. Histoire et pratiques*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Cadelli, M., « CSJ : période suspecte avant faillite ? », *Justine*, 40, décembre 2014.

Cadelli, M., *Journal des Tribunaux*, 7 février 2015.

Cadelli, M., Moreau, T. (Ed.), *La loi Pot-Pourri II : un recul de civilisation ?*, Anthemis, 2016.

Christensen, T., Laegreid, P., *The New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Hampshire: Ashgate, 2002.

Christensen, T., Laegreid, P., *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Burlington, VT: Ashgate, 2011.

Delpuech, T., Vassileva, M., « Contribution à une sociologie politique des entrepreneurs internationaux de réformes judiciaires », *Année Sociologique*, Volume 59, n°2, 2009, pp. 371-402.

Ficet J., « La managérialisation de la fonction de chef de corps dans la magistrature belge : un état des lieux sociologique », in : Schoenaers, F., Dubois, C. (Ed.), *Regards croisés sur le nouveau management judiciaire*, Liège, Les Editions de l'Université de Liège, 2008, pp. 57-81.

Freidson, E., *Professionalism, the third logic. On the practice of knowledge*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.

Garcia, S., « L'expert et le profane : qui est juge de la qualité universitaire ? », *Genèses*, Volume 70, n°1, 2008, pp. 66-87.

Galetto, M., Marginson, P., Spieser, C., « Collective Bargaining and Reforms to Hospital Healthcare Provision: A Comparison of the UK, Italy and France », *European Journal of Industrial Relations*, 2014, pp. 131-147.

Hastings, A., Vigour, C., « Les contraintes budgétaires de la justice pénale », *AJ Pénal*, 2013, pp. 414-422.

Kirkpatrick, I., Mike, D., Kragh Jespersen, P., « The contested terrain of hospital management », *Current Sociology*, Volume 59, n°4, 2011, pp. 489-506.

Maillard, J. de, Savage, S., « Les détectives dans la cage de fer néo-managériale ? Une analyse de deux polices anglaises », *Sociologie du travail*, volume 59, n°4, 2017 (à paraître).

Mintzberg, H., *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, New York: Prentice Hall, 1993.

Palier, B., « Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s », in : Streeck, W., Thelen, K. (Ed.), *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 127-144.

Muller, P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, Volume 50, n°2, 2000, pp. 189-208.

Muller, P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue Française de science politique*, Volume 55, n°1, 2005, pp. 155-187.

Paradeise, C., « Action publique et légitimité professionnelle. Quelques remarques liminaires », in : Vion, A., Le Bianic, T. (Ed.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, 2008, pp. 289-296.

Piana, D., *Magistrati. Une professione al plurale*, Rome, Carocci Editore, 2010.

Pollitt, C., Bouckaert, G., *Public Management Reforms*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

Pollitt, C., van Thiel, S., Homburg, V., *New Public Management in Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2007.

Pyramides, dossier « Les réformes de la Justice : Thémis, problème ou solution ? », n° 11, 2007.

Raine, J. W., Willson M. J., « Beyond Managerialism in Criminal Justice », *The Howard Journal of Criminal Justice*, Volume 36, n°1, 1997, pp. 80-95.

Stone, C., Travis, J., 2011. Towards a new professionalism in policing. Harvard Kennedy School Executive Session on Policing and Public Safety, Harvard.

Topalov, C. (Ed.), *Laboratoires du Nouveau Siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France. 1880-1914*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1999.

Vanmaldeghem, H., « Le greffier de l'ordre judiciaire », *Revue des Juges Consulaires de Belgique*, juillet, 2005, 10.

Vigour, C., « Choix politiques et inertie des dépenses. Augmentation et efforts de « maîtrise » du budget de la justice (1980-2010) », in : Bezes, P., Siné, A. (Ed.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 453-491.

Vigour, C., « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale », *Sociologie du travail*, Volume 50, n°1, 2008, pp. 71-90.

Vigour, C., « Lean Management in the French State and Judicial System: Resistance and Reform », in : Hadjiisky, M., Pal, L. A., Walker, C., *Public Policy Transfer. Micro-Dynamics and Macro-Effects*, Edward Elgar Publishing, 2017a, pp. 51-78.

Vigour, C., « La justice, entre institution, professions et organisation. Redéfinition des équilibres en Europe », in : Geens K. et al., *Justice 2020*, Bruxelles, Editions Maklu, 2017b, pp. 49-76.

LE POUVOIR JUDICIAIRE ET L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS : RÉFLEXIONS À PROPOS DES RÉCENTES RÉFORMES

Frédéric BOUHON¹ et Quentin PIRONNET²

« Quel respect donner à un État qui marchande sa fonction la plus archaïque, qui est de rendre la Justice ? [...] Cet État n'est plus un État de droit, mais un État voyou ». C'est par ces mots que le Chevalier Jean de Codt, premier président de la Cour de cassation, a fait trembler la sphère médiatique belge le dimanche 15 mai 2016, à l'occasion d'une interview télévisée remarquée³. Sorti de sa réserve selon certains, incarnant sa fonction pour d'autres, l'évènement mérite d'être plus amplement analysé. Il éveille en effet une myriade de réflexions sur la place du pouvoir judiciaire et de l'acte de juger à l'heure actuelle.

Paul Somers résume la problématique en ces mots : « *en cherchant à moderniser l'appareil judiciaire, la Belgique aurait-elle renoncé à affirmer la séparation des pouvoirs, le respect du procès équitable et l'indépendance de la justice ?* »⁴. Nous proposons de nous focaliser, dans la présente contribution, sur la question de savoir si les réformes judiciaires qui ont été menées au cours des dernières années ont affecté – et le cas échéant, dans quelle mesure – le principe de la séparation des pouvoirs.

Il s'agit là d'un principe bien connu et souvent évoqué par les acteurs et les commentateurs de la vie politique. La règle est cependant plus difficile à cerner et certainement moins absolue qu'il n'y paraît de prime abord. Pour tenter de répondre à la question que nous avons formulée, il sera donc nécessaire de revenir, au moins brièvement, sur la portée du principe (I). Ce n'est qu'ensuite que nous pourrions nous intéresser aux enjeux actuels et nous demander si les réformes entreprises par le législateur sont de nature à

¹ F. Bouhon, chargé de cours à l'Université de Liège. Texte rédigé en mars 2017.

² Q. Pironnet, assistant et Maître de conférences à l'Université de Liège.

³ De Mulder V., « La Belgique se rapproche d'un État voyou, pour le plus haut magistrat du pays », *RTBF.be*, 15 mai 2016, disponible à l'adresse suivante : <https://www.rtb.be/>, consulté le 1^{er} janvier 2017.

⁴ Somers P., « Le printemps de la justice - Actes du colloque du 27 février 2015 organisé par l'Union professionnelle de la Magistrature », *Ius & Actores*, 2015/2, p. 10.

entrer en conflit avec le principe fondamental (II). Nous poursuivrons enfin la réflexion en nous fondant sur une série d'exemples choisis, dans le but d'essayer de concilier certains antagonismes que l'analyse aura fait apparaître (III).

I. Séparer ou équilibrer les pouvoirs

Pour asseoir notre réflexion sur des bases suffisamment solides, il convient de revenir en premier lieu sur l'origine et la signification de la notion de séparation des pouvoirs. Le concept, comme celui de démocratie, est un de ceux qu'on utilise beaucoup sans être nécessairement en mesure de lui donner une portée précise. On a ainsi pu relever que « *[l]a séparation des pouvoirs est paradoxalement l'un des concepts juridiques les plus connus du grand public et l'un des moins étudiés des juristes* »⁵.

Dans les pages qui suivent, nous aborderons successivement la conception présente dans l'œuvre classique de Montesquieu (A), puis la théorie établie par les pères fondateurs des États-Unis d'Amérique (B), avant de nous focaliser sur le principe tel qu'il s'est développé en droit belge (C).

I.1. La séparation des pouvoirs selon Montesquieu

L'idée selon laquelle il est préférable de partager le pouvoir étatique entre différentes personnes ou différents organes n'est pas neuve. Elle était mise en œuvre dans bon nombre de systèmes politiques dès l'Antiquité. Pour ne prendre qu'un seul exemple, on sait que, sous la République romaine, l'autorité publique était répartie entre différentes assemblées et magistratures.

La théorisation de la séparation des pouvoirs, dans son acception contemporaine, remonte toutefois à des siècles plus récents. Contrairement à l'idée reçue, ce n'est pas au baron de Montesquieu, mais à John Locke, que revient la paternité de la division tripartite des pouvoirs⁶ et la recommandation d'une certaine séparation dans leur attribution⁷. Néanmoins, élément fort intéressant pour notre propos, cet auteur

⁵ Pariente A. (dir.), *La séparation des pouvoirs – Théorie contestée et pratique renouvelée*, Paris, Dalloz, p. 3.

⁶ Voy. en particulier le chapitre 12 du Deuxième Traité.

⁷ Locke J., *Deux traités de gouvernement civil* (1690), Paris, Librairie philosophique J. Vrin, 1997, p. 219.

n'identifiait pas, à l'époque, de pouvoir judiciaire à part entière. À côté des pouvoirs législatif et exécutif dont il affirmait l'existence se trouvait un pouvoir dit *fédératif*, lequel incluait le pouvoir « *de faire la guerre et la paix, de conclure des ligues et des alliances et de traiter n'importe quelle affaire avec toutes les personnes et toutes les communautés qui sont en dehors de la république* »⁸.

L'apport de Montesquieu est toutefois significatif, à deux titres au moins : il a non seulement mis en évidence l'intérêt de la séparation des pouvoirs, en insistant sur les conséquences néfastes de leur réunion, mais il a aussi prôné l'autonomie du pouvoir judiciaire. On lui connaît cette phrase célèbre :

*« il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »*⁹.

Selon le philosophe, la séparation des pouvoirs doit donc découler de la structure institutionnelle d'un État ; de préférence par le moyen d'une constitution qui prévoit que ces pouvoirs sont exercés par des titulaires différents, dans le but de se prémunir de l'autoritarisme. Ainsi, en ce qui concerne le pouvoir judiciaire, le magistrat bordelais affirme qu'

*« Il n'y a point [...] de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire ; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur. Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers »*¹⁰.

Si l'on se penche plus avant sur le pouvoir judiciaire, on remarque que Montesquieu le distingue des deux autres en ce qu'il s'exerce directement sur les particuliers, de sorte que ceux-ci sont immédiatement soumis à son emprise. Pour pallier les risques accrus d'arbitraire que présente cette situation, Montesquieu développe une conception du juge en retrait par

⁸ Locke J., *op.cit.*, p. 220.

⁹ Montesquieu, *op.cit.*, p. 206.

¹⁰ *Ibid.*, p. 208.

rapport au pouvoir politique ; celle-ci a fait date à travers deux phrases-clés de *l'Esprit des lois* :

« les juges de la nation ne sont (...) que la bouche qui prononce les paroles de la loi »¹¹.

« Des trois puissances (...), celle de juger est, en quelque façon, nulle »¹².

Cette idée continue à marquer la vision de la justice et du juge, en Belgique comme d'ailleurs en France. La crainte d'un « gouvernement des juges », expression que l'on doit à Édouard Lambert¹³, y est devenue un marronnier de la doctrine juridique. En France, la mission de rendre la justice est attribuée, selon la Constitution de 1958, à l'*autorité judiciaire*¹⁴, plutôt qu'au pouvoir judiciaire – la différence est symboliquement forte. En Belgique, le Congrès national était, en 1830-1831, imprégné de la conception de Montesquieu ; comme l'a écrit Francis Delpérée, il a choisi de contenir la fonction judiciaire dans l'optique de placer les juges « hors du jeu politique »¹⁵.

1.2. La notion américaine des checks and balances

Quelques années après la publication de *L'esprit des lois*, la pensée de Montesquieu a joué un rôle important dans l'élaboration de la Constitution des États-Unis d'Amérique. On retrouve en particulier l'idée dans la pensée d'Alexander Hamilton, James Madison et John Jay. Ces trois hommes politiques ont rédigé, sous le pseudonyme de *Publius*, les célèbres *Federalist papers*, à travers lesquels ils plaidaient pour l'adhésion de l'État de New York à la Constitution de 1787. Selon les auteurs,

« L'accumulation de tous les pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire, dans les mêmes mains (...) peut justement être considérée comme la véritable définition de la tyrannie »¹⁶.

¹¹ *Ibid.*, p. 216.

¹² *Ibid.*, p. 212.

¹³ Lambert E., *Le Gouvernement des juges*, Paris, Giard, 1921, pp. 4-5.

¹⁴ Voy. le titre VIII de la Constitution de la République française.

¹⁵ Delpérée F., « La séparation des pouvoirs, aujourd'hui », *A.P.T.*, 1990, p. 126.

¹⁶ Hamilton A., Jay J. et Madison J., *Le Fédéraliste* (1788), Paris, Classiques Garnier, 2012, p. 379.

Les auteurs américains insistent sur le fait que l'objectif n'est pas tant la séparation hermétique entre les pouvoirs, que leur équilibre et leur interaction. Il n'est donc pas inconcevable, selon eux, qu'une même personne ou un même organe contribue à l'exercice de plusieurs pouvoirs différents. Ce n'est que « lorsque la *totalité* du pouvoir d'un département est exercée par les mêmes mains qui possèdent la totalité du pouvoir d'un autre département, [que] les principes fondamentaux d'une Constitution libre sont renversés »¹⁷. L'équilibre des pouvoirs peut en pratique être atteint par le biais des *checks and balances* (les freins et contrepoids), qui sont des mécanismes structurels et institutionnels destinés à éviter qu'un pouvoir prenne l'ascendant sur un autre, sans pour autant requérir un cloisonnement strict¹⁸.

*« [C]e que nous cherchions ce n'était pas seulement un gouvernement qui repose sur des principes libres, mais encore dont les pouvoirs soient ainsi divisés et équilibrés entre les différents corps de magistrature qu'aucun ne puisse dépasser ses limites légales sans être effectivement freiné et contenu par les autres »*¹⁹.

Si Montesquieu n'a guère développé cette dimension dans son œuvre, il semble qu'elle ne soit pas incompatible avec sa pensée et qu'elle vient au contraire adéquatement la compléter. Nous pensons en effet, avec Louis Wodon, que « *[c]e n'est pas tant à la séparation des pouvoirs [...] que Montesquieu attache de l'importance [...] qu'à leur équilibre* »²⁰.

Sans approfondir ici l'analyse des *Federalist papers*²¹, on peut relever que leurs auteurs distinguent les aménagements externes (recours au peuple, Conseil des censeurs), qu'ils ne préconisent pas, des aménagements internes, qui reçoivent leur faveur. Ces derniers consistent en un « *système au sein duquel les organes auxquels est confié l'exercice d'un Pouvoir seraient en mesure d'empêcher les abus éventuels d'autres organes* »²². Nous verrons

¹⁷ Hamilton A., Jay J. et Madison J., *op.cit.*, p. 381, c'est nous qui soulignons.

¹⁸ Pour une analyse des oppositions, voy. Manin B., « Frontières, freins et contrepoids : la séparation des pouvoirs dans le débat constitutionnel américain de 1787 », *Revue française de science politique*, n°2, 1994, pp. 257-293.

¹⁹ Hamilton A., Jay J. et Madison J., *op.cit.*, p. 390, c'est nous qui soulignons.

²⁰ Wodon L., *Considérations sur la séparation et la délégation des pouvoirs en droit public belge*, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, 1942, p. 19.

²¹ Pour une plus ample analyse, voy. Behrendt C. et Bouhon F., *Introduction à la théorie générale de l'État - Manuel*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 161-166.

²² Behrendt C. et Bouhon F., *op.cit.*, p. 165.

que c'est le parti qu'a pris l'ordre juridique belge en ce qui concerne la séparation des pouvoirs.

1.3. La séparation ou l'équilibre des pouvoirs en droit belge

La Belgique connaît le principe de la séparation des pouvoirs dans son ordre juridique. Son importance et son application à l'égard du pouvoir judiciaire était déjà affirmée à la naissance de l'État belge ; on peut notamment lire ce qui suit dans le rapport de Raikem, présenté au Congrès National de Belgique au cours des discussions sur la future Constitution :

*« Le projet qui vous est présenté a rétabli l'existence des trois pouvoirs (...). Ainsi, le pouvoir exécutif ne pourra pas empiéter sur les autres branches de pouvoirs. Le pouvoir judiciaire en est indépendant ; il est exercé par les cours et tribunaux ; l'action du pouvoir exécutif ne commence que lorsqu'il s'agit d'exécuter leurs décisions »*²³.

Si le terme « séparation » est communément utilisé, il nous semble que c'est bien l'idée d'équilibre des pouvoirs, telle que nous l'avons décrite *supra*²⁴, qui s'applique au Royaume²⁵. Il est dès lors admis que la règle n'a pas une valeur absolue et que des interactions entre les pouvoirs ont lieu dans une certaine mesure²⁶. Ainsi, selon Walter Ganshof van der Meersch, la

²³ Huyttens É., *Discussions du Congrès national de Belgique (1830-1831)*, Bruxelles, Société typographique belge, Tome IV, Pièce justificative n° 53, p. 68. C'est nous qui soulignons.

²⁴ Voy. le n° 8.

²⁵ On peut cependant considérer qu'une conception plus rigide a pu prévaloir et avoir des implications concrètes considérables. On peut ainsi se rappeler que c'est « au nom de cette conception métaphysique du pouvoir « souverain » en trois personnes qui travestissait et les idées de Montesquieu et l'esprit de la Constitution que les Cours et Tribunaux belges avaient consacré la théorie de l'immunité de la puissance publique, du Pouvoir Exécutif, de l'Administration » (Philippart R., *Séparation des Pouvoirs - discours prononcé à la séance solennelle de rentrée de la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège*, Liège, Imp. H. Vaillant-Carmann S. A., 16 novembre 1946, p. 7).

²⁶ Alen A., « Séparation ou collaboration des pouvoirs ? », *A.P.T.*, 1990, pp. 221-236, ici p. 222 ; Lemmens P., « The Independence of Judiciary in Belgium », in : *Effectiveness of judicial protection and the constitutional order. Belgian report at the II International Congress of Procedural Law*, Deventer, Kluwer, 1983, pp. 49-82, ici p. 51.

séparation des pouvoirs est « *un précepte, sans valeur absolue, pour le législateur et pour le juge* »²⁷.

Même si la règle n'est pas consacrée explicitement par la Constitution, il est désormais acquis qu'elle a une valeur juridique²⁸ et peut être considérée comme un principe général de droit²⁹. Ceci a notamment été affirmé par la Cour constitutionnelle :

*« La séparation des pouvoirs est un principe général de droit qui doit être interprété conformément au texte de la Constitution. L'indépendance du pouvoir judiciaire garantie par le principe général de la séparation des pouvoirs porte par conséquent sur l'indépendance fonctionnelle des magistrats »*³⁰.

Ce principe, dont on a reconnu la valeur constitutionnelle³¹, est notamment déduit des articles 33, 36, 37, 40 et 41, alinéa 1^{er}, de la Constitution³². Bien

²⁷ Conclusions devant Cass., 7 mars 1963, *Pas.*, 1963, I, p. 750.

²⁸ Ceci semble s'opposer à la thèse de Ch. Faider, qui considère que le pouvoir judiciaire est en quelque sorte inféodé aux deux autres, qui sont prépondérants (F. Muller, *La Cour de cassation belge à l'aune des rapports entre pouvoirs : de sa naissance dans le modèle classique de la séparation des pouvoirs à l'aube d'une extension de la fonction juridictionnelle*, Bruges, La Charte, 2011, p. 287).

²⁹ Lemmens P., « The Independence of Judiciary in Belgium », in : *Effectiveness of judicial protection and the constitutional order. Belgian report at the II International Congress of Procedural Law*, Deventer, Kluwer, 1983, pp. 49-82, ici pp. 49 et s. ; W. Ganshof van der Meersch, « Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit », *J.T.*, 1970, pp. 557-573 et 581-596, ici pp. 583-584

³⁰ C.C., 15 octobre 2015, n° 138/2015, B.26. Voy. aussi C.C., 31 mai 2011, n° 99/2011, B.4.1., et C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.9. : « la séparation des pouvoirs n'autorise [...] toutefois le législateur décréto à modifier rétroactivement l'ordre juridique sans qu'il soit démontré qu'il existe des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général ».

³¹ La question s'est posée de savoir si le principe avait une valeur constitutionnelle, ou seulement législative. La seconde hypothèse implique que le législateur peut lui-même déroger au principe qui ne s'impose pas à lui. Cette conception semble être celle que la Section de législation du Conseil d'État a exprimée en 1989 : « il est indéniable que la séparation des pouvoirs est l'un des fondements de notre système institutionnel, et singulièrement de la répartition des fonctions de l'État entre des pouvoirs qui, l'un par rapport à l'autre, sont dotés chacun d'une certaine autonomie dans l'exercice des fonctions de législation, d'administration et de juridiction. (...) C'est (...) au législateur qu'il appartient, en premier lieu, avec la représentativité dans laquelle il puise sa légitimité finale, de déterminer la portée précise en droit

entendu, la règle n'est pas directement invocable devant la haute juridiction, puisqu'elle ne constitue pas en tant que telle une norme de référence à l'aune de laquelle la Cour exerce son contrôle. Le principe peut toutefois être pris en considération en combinaison avec les articles de la Constitution dont la Cour est la gardienne en application de sa législation organique³³, sans préjudice de la théorie de l'ensemble indissociable³⁴.

La Cour de cassation reconnaît elle aussi la séparation des pouvoirs comme principe général de droit. Elle estime d'ailleurs que la règle est d'ordre public et qu'elle est susceptible d'être soulevée pour la première fois devant elle³⁵. La haute juridiction judiciaire y voit également une des sources du principe d'indépendance et d'impartialité du magistrat, lequel est présumé, « *jusqu'à preuve du contraire, [...] statuer en toute impartialité, indépendance et objectivité* »³⁶.

Un auteur belge contemporain a d'ailleurs qualifié l'indépendance judiciaire de « *pierre angulaire de la séparation des pouvoirs, qui certainement sur ce point conserve sa pleine signification en droit positif* »³⁷. Ainsi, alors que

positif du principe de la séparation des pouvoirs, compte tenu des nécessités du présent et des conceptions prédominantes » (Avis du 3 octobre 1989, *Doc. Parl.*, Ch. repr., 1988-89, n° 675/2, points 4.1 et 4.2). La Cour constitutionnelle et la Cour de cassation ont en revanche affirmé le caractère constitutionnel du principe (voir not. C.C., 3 avril 2014, n° 57/2014, B.3 et Cass., 22 mai 1987, *Pas.*, I, p. 1177). Avec d'autres auteurs, nous pensons aussi que « [l]a séparation des pouvoirs est un principe constitutionnel. Son sens et sa portée ne peuvent donc se déduire que de la Constitution elle-même et non des décisions nouvelles que prendrait le Pouvoir législatif. Ce principe constitutionnel signifie, nécessairement, à peine de le vider de sa substance, que le Pouvoir législatif ne possède par une 'suprématie' (...) à l'égard du Pouvoir judiciaire qui lui permettrait de 'contrôler celui-ci' » (Ganshof van der Meersch W., Delange R., Dumon F. et Charles R., « À propos de l'indépendance du pouvoir judiciaire », *J.T.*, 1990, pp. 423-426).

³² C.C., 26 novembre 2011, n° 186/2009, B.7.

³³ C.C., 12 novembre 2011, n° 67/92, B.2.2.

³⁴ C.C., 22 juillet 2004, n° 136/2004, B.5.2. Voy. ég. Rosoux G., *Vers une « dématérialisation » des droits fondamentaux ? Convergence des droits fondamentaux dans une protection fragmentée, à la lumière du raisonnement du juge constitutionnel belge*, thèse (Liège, 2014), Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 148-164.

³⁵ Cass., 4 septembre 2014, *Pas.*, 2014, pp. 1731-1740.

³⁶ Cass., 8 mai 2012, comm. H. Lamont, *Juristenkrant*, 16 mai 2012, pp. 10 et 11.

³⁷ Alen A., « Séparation ou collaboration des pouvoirs ? », *A.P.T.*, 1990, pp. 221-236, ici pp. 231-232. Pour le dire autrement : « [d]e scheiding der machten betekent

dans les régimes parlementaires contemporains – tels que celui de la Belgique – la frontière entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif se serait atténuée, la séparation entre ces deux pouvoirs et le troisième – le judiciaire – serait restée plus marquée. Ceci pourrait être expliqué par le fait que la Constitution assure l'indépendance des juges, notamment par rapport aux autres pouvoirs, à travers une série de règles dont les effets sont concrets³⁸.

II. Réformer la justice

Après avoir rappelé sommairement la portée de la notion de séparation des pouvoirs, ce qui nous a amené à insister sur l'idée d'équilibre entre les pouvoirs, il convient à présent de nous demander si cet équilibre est affecté – et, le cas échéant, dans quelle mesure – par les récentes réformes du système judiciaire.

À cet égard, il peut être opportun de nous demander si l'on vit actuellement une crise de légitimité du juge ou encore une remise en cause du rôle des juridictions dans la société belge. Force est de constater que ces questions ne manquent pas d'être soulevées. On peut notamment mentionner la récente parution d'un ouvrage collectif sur le pouvoir politique des juges³⁹. Dans le cadre de la présente contribution, il ne s'agira toutefois pas de démontrer que les juges exercent des fonctions politiques – d'autres auteurs ont déjà brillamment traité de cette question⁴⁰ – mais d'analyser, à la suite des

eerst en vooral dat men het recht heeft op een onpartijdige en onafhankelijke rechter die door de wet is aangesteld. » (Interview de M. Storme, *Juristenkrant*, 14 janvier 2009, p. 8). Voy. aussi Delpérée F., « Propos sur la justice, ici et là », in : *Liber Amicorum Prof. Em. E. Krings*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, pp. 531-539, ici p. 531. Le même auteur, dans une autre contribution, affirme que « la doctrine de la séparation des pouvoirs est essentiellement conçue comme le moyen de garantir l'indépendance des cours et tribunaux » (Delpérée F., « La séparation des pouvoirs, aujourd'hui », *A.P.T.*, 1990, pp. 126-131, ici pp. 126-127).

³⁸ Nous pensons en particulier au principe de nomination à vie et à la règle d'inamovibilité des juges (article 152 de la Constitution), mais aussi au fait que le traitement des juges est fixé par la loi (article 154 de la Constitution) et que des règles d'incompatibilité sont imposées (article 155 de la Constitution).

³⁹ Grandjean G. et Wildemeersch J. (dir.), *Les juges : décideurs politiques ? Essais sur le pouvoir politiques des juges dans l'exercice de leur fonction*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 371 p.

⁴⁰ Voy. François L. et Thirion N., « Les juges dans la politique », in Grandjean G. et Wildemeersch J. (dir.), *Les juges : décideurs politiques ? Essais sur le pouvoir*

récentes réformes en matière judiciaire, la place et l'importance que revêt encore le principe de séparation des pouvoirs, spécialement quant à la marge d'appréciation dont bénéficie le législateur pour organiser les cours et tribunaux ainsi que pour encadrer leurs missions.

Afin de répondre à la question posée, nous tenterons de montrer qu'il existe une certaine tension entre d'une part les aspirations de la société actuelle, qui motivent certaines évolutions des institutions judiciaires (A), et d'autre part les caractéristiques irréductibles du principe d'équilibre des pouvoirs (B).

II.1. Les nouveaux défis de la justice

Nous remarquons que, depuis plusieurs décennies, une aspiration nouvelle émane de l'opinion publique et du monde politique : le désir d'efficacité de la justice. Dans ce contexte, le rapport du justiciable à la justice a subi une mutation profonde. Celle-ci a connu deux étapes⁴¹ : « un “*courant modernisateur*”, puis un tournant managérial »⁴².

Autrefois, la justice s'imposait comme une « *fonction régaliennne spécifique* »⁴³, hétéronome et émanant directement de Dieu. La justice est une machinerie, lourde, imposante et verticale. Le juge, lui, profite toujours d'une construction millénaire d'aura « sacrée » qui entoure son office⁴⁴. Certes, on peut raisonnablement estimer que la remise en cause de l'institution judiciaire et de ses membres n'est pas neuve. De façon intemporelle, chaque procès fait un heureux et un malheureux, la justice n'étant pas destinée à complaire. La remise en question est toutefois marquée par une nouvelle donne à partir de la seconde moitié du XX^e siècle. L'évolution s'attache à déconstruire les structures, jugées complexes et archaïques, dans un monde qui connaît une juridicisation des comportements et une judiciarisation des conflits. Nous y reviendrons.

Nous sommes actuellement engagés dans le second tournant. Il consiste à axer la réflexion autour de l'amélioration du système judiciaire sur

politiques des juges dans l'exercice de leur fonction, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 53-77.

⁴¹ Vigour C., « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, 2/2006 (n°63-64), p. 429.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibid.*, p. 426.

⁴⁴ Voy. Jacob R., *La grâce des juges, l'institution judiciaire et le sacré en Occident*, Paris, PUF, 2014, 516 p.

l'assimilation de la justice à un service public, au même titre que les autres administrations étatiques. La perspective d'un service efficace conçu au profit du justiciable-consommateur se substitue dès lors à l'idée de la délégation d'un pouvoir régalien. Dans ce contexte, on peut par exemple considérer que l'arriéré judiciaire, qui engendre souvent des procédures longues au point de désespérer les concernés, est un symptôme de l'inadéquation entre la forte demande des justiciables et l'offre limitée que peut fournir l'État à travers ses institutions. Les techniques managériales sont donc entrées dans le champ de l'activité judiciaire, au même titre que le lexique qui leur est propre. Ainsi, on n'hésite plus à y parler de productivité, de résultats, de feedback et de rationalisation des moyens⁴⁵. L'exposé des motifs de la loi « Pot-pourri I » nous semble à cet égard particulièrement illustratif :

« Le projet vise à adapter le procès civil aux besoins de notre époque, de sorte que les procédures se déroulent plus rapidement sans compromettre la qualité avec laquelle la justice est administrée.

Tout d'abord, le droit de procédure civile est adapté afin que la Justice puisse se concentrer sur ses tâches essentielles et diminuer le nombre de procédures. Ces propositions ambitionnent une diminution du nombre de causes en degré d'appel ainsi qu'une diminution des affaires devant le tribunal de commerce.

Ensuite, les mesures proposées visent à rendre les procédures civiles plus simples et plus rationnelles grâce à l'adaptation de règles concernant les vices de forme, une motivation plus simple, un accent mis sur les éléments essentiels en cas de défaut, une limitation de l'intervention du ministère public, une généralisation du juge unique et une informatisation de la communication au sein de la Justice.

⁴⁵ Munungu Lungungu K., « Chapitre 4 : le management judiciaire ou le glas de l'indépendance du juge ? un éclairage de droit constitutionnel », in *Le management judiciaire ou le glas de l'indépendance du juge ? Un éclairage de droit constitutionnel*, Rev. Dr. ULB, 2014, n° 41, p. 126.

Enfin, ce projet contient également un certain nombre de modifications urgentes concernant l'ordre judiciaire et la procédure pénale »⁴⁶.

Sous l'impulsion de ce vœu de rationalisation, certaines mutations de la justice sont désormais souhaitables. Elles sont parfois imposées par la Cour européenne des droits de l'homme, en application des droits fondamentaux qui sont consacrés par la Convention dont elle assure le respect. L'illustration la plus éclatante est certainement la notion de « délai raisonnable ». C'est précisément la demande d'efficacité de la justice qui a abattu le culte de la lenteur, synonyme de sérieux, que l'on prêtait à l'activité juridictionnelle traditionnelle⁴⁷. Désormais, le non-respect d'un délai raisonnable implique non seulement une violation de la Convention européenne des droits de l'homme, mais également la responsabilité de l'État dans sa fonction de juger, au profit du justiciable « lésé » (sans égard d'ailleurs à son éventuelle culpabilité), lequel peut ensuite prétendre à une réparation financière⁴⁸.

À titre d'exemple actuel de la prise en compte de ce second tournant de la justice contemporaine, on peut certainement mentionner le nouvel article 860 du Code judiciaire, tel que modifié par la loi « Pot-pourri I » précitée, qui modifie le régime des nullités procédurales pour y intégrer la notion de grief. Les nullités absolues sont assurément les ennemies du *management*. Si la justice est un service public dont l'objectif est l'efficacité, comment encore justifier que le non-respect de normes purement formelles, sans aucune incidence sur le principe du contradictoire ou de l'égalité des armes, puissent entacher la procédure au point de la déclarer nulle ? Il ne paraît dès lors plus opportun de tolérer ces *technicalities*, pour reprendre le terme anglais. D'autre part, l'équilibre des pouvoirs n'impose pas leur existence. Par conséquent, ce point de réforme rejoint les aspirations actuelles sans empiéter sur la séparation des pouvoirs.

⁴⁶ *Doc. parl.*, Chambre, sess. 2014-2015, n° 54 1219/001, p. 3.

⁴⁷ Verougstraete I., « Comment travailler vite et bien (et pour peu d'euros) », *J.T.*, 2015, p. 153.

⁴⁸ Et ce sous la forme d'une « satisfaction équitable » aux termes de l'article 41 de la Convention. Celle-ci est calculée en équité, en fonction de l'ensemble des circonstances pertinentes, mais consiste en pratique en une forme de réparation intégrale (Sohier J., « L'action en responsabilité contre des pouvoirs publics : à porter devant les juridictions judiciaires ou, depuis 2014, devant le conseil d'État ? », *R.G.A.R.*, 2015, n°15138).

II.2. Le noyau dur de l'équilibre des pouvoirs

Face au mouvement que nous venons d'évoquer se dresse toujours le principe d'équilibre des pouvoirs, principe général de droit. Nul besoin de faire preuve de perspicacité pour apercevoir la tension potentielle entre ce principe et la conception managériale de la justice qui peut avoir tendance à la réduire à une administration comme les autres.

En effet, les aspirations actuelles, si louables qu'elles soient, ne peuvent pas tout justifier. Pour que soit respecté le principe d'équilibre des pouvoirs, l'objectif d'efficacité de la justice doit composer avec plusieurs axiomes juridiques. Ainsi, le pouvoir judiciaire, dans la droite ligne des théories de Publius, doit rester un *contrepouvoir* afin de préserver l'État de droit et notamment de garantir aux individus l'effectivité des droits fondamentaux. Pour ce faire, il convient à tout le moins de veiller au maintien de caractéristiques invariables et propres à la justice, à savoir l'*indépendance des juges* et le principe selon lequel les individus doivent pouvoir *accéder à un tribunal* pour qu'y soient tranchés les différends juridiques qui les concernent. Le premier trait est inhérent au principe de séparation des pouvoirs et tend finalement à garantir des jugements impartiaux ; le second est tout aussi fondamental puisque son absence impliquerait que le pouvoir judiciaire pourrait être privé de ses missions, comme résultat d'une disparition du contentieux.

Ces quelques éléments constituent des balises qui sont utiles pour examiner la conformité de mesures concrètes au principe de séparation ou d'équilibre des pouvoirs. Elles permettent de tracer la limite de la marge de manœuvre du législateur dans le domaine judiciaire. En effet, pour autant que l'on accorde une portée juridique effective au principe de séparation des pouvoirs, ce qui s'impose en droit belge⁴⁹, on doit en déduire que certaines réformes pourraient être inconstitutionnelles parce qu'elles affectent ledit principe. Dès lors, l'existence d'une volonté du législateur ne suffit pas à rendre admissible toute réforme du système judiciaire. À titre d'exemple, nul n'imagine qu'une mesure qui consisterait à attribuer au gouvernement fédéral un droit de veto sur les décisions de la Cour de cassation puisse prétendre respecter l'équilibre des pouvoirs et, partant, la Constitution. Dans cette perspective, la suite de notre réflexion se propose de contribuer à déterminer la mesure dans laquelle le principe de l'équilibre des pouvoirs

⁴⁹ Voy. n° 9.

peut constituer un argument valable pour s'opposer à certaines mesures législatives.

III. Concilier les antagonismes

Nous proposons de traiter la tension que nous venons de décrire à travers l'examen de trois problématiques concrètes, dont le choix est inspiré par les récentes réformes du pouvoir judiciaire belge, juridiquement concrétisées par les lois « pots-pourris »⁵⁰. Pour chacune d'entre elles, nous verrons que l'on peut soit mettre l'accent sur la recherche d'efficacité, soit favoriser le respect d'une conception stricte de la séparation des pouvoirs. Nous évoquerons ainsi successivement les dichotomies entre contrôle et principe d'indépendance (A), entre judiciarisation et accès au juge (B) puis entre devoir de réserve et contrepouvoir (C). Nous tenterons de montrer que ces tendances ne sont pas nécessairement irréductibles et qu'il est parfois possible de concilier des objectifs *a priori* antagonistes, à condition notamment de privilégier une vision souple de l'équilibre des pouvoirs.

III.1. Contrôle versus Indépendance

On a vu que le principe d'équilibre des pouvoirs contenait notamment le principe d'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette indépendance, dont la principale finalité consiste à garantir une justice impartiale, peut-elle s'accommoder d'une forme de contrôle exercé sur le pouvoir judiciaire ? Nous pensons que le principe d'équilibre des pouvoirs ne l'interdit pas d'une manière absolue et appelle au contraire à ce que chaque pouvoir subisse une forme de surveillance. Certes, un contrôle d'ampleur, qui impliquerait la soumission du pouvoir judiciaire, serait inadmissible car elle le priverait de sa faculté d'agir. À l'inverse, toutefois, l'absence de tout contrôle ouvrirait la porte à l'arbitraire judiciaire. Dès lors, si l'idée d'un contrôle du travail du

⁵⁰ La loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 22 octobre 2015, dite « pot-pourri I » (dénomination dont nous ferons usage ci-après) ; la loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice *M.B.*, 19 février 2016, dite « pot-pourri II » (dénomination dont nous ferons usage ci-après) ; la loi du 4 mai 2016 relative à l'internement et à diverses dispositions en matière de Justice, *M.B.*, 13 mai 2016, dite « pot-pourri III » (dénomination dont nous ferons usage ci-après) ; La loi du 25 décembre 2016 modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 30 décembre 2016, dite « pot-pourri IV » (dénomination dont nous ferons usage ci-après).

magistrat est considérée comme souhaitable⁵¹, on ne perdra pas de vue qu'un contrôle invasif de son activité ne pourrait être concilié avec le concept d'équilibre des pouvoirs.

En vertu de l'article 151 de la Constitution, inséré en 1998 dans le contexte de l'affaire *Dutroux*⁵², le pouvoir judiciaire et les juges sont désormais sous l'autorité – plus ou moins contraignante – du Conseil supérieur de la Justice. Il serait toutefois inexact de penser que les juges n'ont été soumis à aucune forme de contrôle entre la naissance du pays et l'introduction de cette disposition constitutionnelle. Le Procureur général Krings signalait à juste titre en 1989 qu'une surveillance du pouvoir judiciaire était organisée par la Constitution dès 1831 ; il mentionnait à cet égard l'obligation de motiver (article 97 de la Constitution de 1831), la publicité des audiences (articles 96 et 97) et l'existence de la Cour de cassation (article 95) ainsi que la possibilité pour le Procureur général près la Cour de cassation de se pourvoir dans l'intérêt de la loi⁵³. On relève cependant que ces différents éléments constituent avant tout les rouages d'un système d'autocontrôle du pouvoir judiciaire, dont la Cour de cassation est la pièce maîtresse. Les dysfonctionnements ponctuels de la justice dans des dossiers marquants – on songe notamment à l'affaire *Fortis* – auxquels s'ajoute la demande d'efficacité mentionnée précédemment ont finalement amené à considérer ces mécanismes comme insuffisants.

L'importante réforme opérée en 2013-2014 doit être examinée dans ce contexte. À travers deux lois importantes, il s'agissait de rationaliser et de simplifier le paysage judiciaire⁵⁴ et notamment de rendre les juges « responsables de la gestion des moyens de fonctionnement généraux qui leur sont alloués »⁵⁵.

⁵¹ Vigour C., « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, 2/2006 (n°63-64), p. 432.

⁵² Révision de la Constitution du 20 novembre 1998, *M.B.*, 24 novembre 1998.

⁵³ Krings E., *Considérations sur l'État de droit, la séparation des pouvoirs et le pouvoir judiciaire*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 30-31.

⁵⁴ 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, *M.B.*, 12 décembre 2013 ; et la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, *M.B.*, 4 mars 2014.

⁵⁵ Philips C., « La gestion autonome pour l'organisation judiciaire : atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ? », *Bulletin social & juridique*, avril 2014, p. 2.

Cette réforme a parfois été critiquée de façon véhémente, au motif qu'elle instaurerait une véritable « tutelle » d'un pouvoir sur l'autre, en l'espèce de l'exécutif sur le judiciaire. L'introduction des contrats de gestion, qui déterminent les enveloppes financières allouées par le Ministre de la Justice aux différents corps de magistrats en se basant notamment sur une évaluation des performances des acteurs judiciaires, a tout spécialement suscité des inquiétudes en référence au principe de séparation des pouvoirs. Clémence Philips observe ainsi que c'est l'exécutif « qui aura la maîtrise des contrats de gestion et des moyens de fonctionnement, ainsi que le pouvoir d'annuler des décisions prises par les collègues »⁵⁶. Georges de Leval y voit quant à lui « un pouvoir de direction et de contrôle du pouvoir exécutif sur une forme de "politique judiciaire" »⁵⁷. On a été jusqu'à juger qu'à l'instar du système imaginé par G. Orwell, la « force de ce système est de contrôler la pensée et d'évincer la contradiction »⁵⁸. Cette utilisation d'école d'un argument *ad dystopia*⁵⁹ nous montre les réticences farouches du monde judiciaire à l'égard de cette réforme.

Si l'inquiétude, face à un risque d'empiétement du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire, paraît légitime, nous constatons que la Cour constitutionnelle n'a pas condamné l'évolution législative. À l'occasion d'un arrêt du 15 octobre 2015⁶⁰, la haute juridiction a examiné la constitutionnalité de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire avec les principes généraux de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le résultat est sans appel : tous les motifs d'annulation tirés du principe de séparation des pouvoirs ont été considérés comme non fondés. Cela signifie que la Cour constitutionnelle laisse au législateur une marge d'appréciation importante lorsqu'il entreprend des réformes judiciaires, même si celles-ci affectent dans une certaine mesure les rapports entre les pouvoirs.

La récente réforme soulève aussi l'épineuse question de l'autonomie budgétaire du pouvoir judiciaire, qui entretient également des liens avec la

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ De Leval G., « Le printemps de la justice - Actes du colloque du 27 février 2015 organisé par l'Union professionnelle de la Magistrature », *Ius & Actores*, 2015/2, p. 69.

⁵⁸ Cadelli M., « Tribune judiciaire – La gestion autonome des entités judiciaires : bienvenue en Oceania », *J.T.*, 2014, p. 795.

⁵⁹ Voy. Pironnet Q., « Droit et dystopies », *R.I.E.J.*, 2016/2, vol. 77, pp. 363-392.

⁶⁰ C.C., 15 octobre 2015, n° 138/2015.

réflexion sur l'équilibre des pouvoirs. La dépendance financière s'analyse en effet comme une forme de lien de subordination. Une fois encore, il s'agit d'une question de balance et d'équilibres. Dans cette perspective, il nous semble possible de repérer deux balises pertinentes pour préciser les limites du débat.

D'une part, la Cour constitutionnelle a pu juger qu'

« [a]ucune disposition constitutionnelle ou conventionnelle ne prévoit que le pouvoir judiciaire doive disposer d'une autonomie financière et budgétaire. Pareille obligation ne saurait davantage être déduite du principe général de la séparation des pouvoirs (...) La circonstance que d'autres institutions sont financées au moyen d'une dotation n'oblige pas le législateur à financer le pouvoir judiciaire par une dotation »⁶¹.

D'autre part, un sous-financement significatif de la justice, qui entraînerait un affaiblissement du pouvoir judiciaire au point qu'il ne pourrait plus constituer un contrepouvoir violerait le principe général de séparation des pouvoirs. Pascal Gilliaux rappelle à cet égard, citant la *Magna Carta* des juges du Conseil consultatif des juges européens⁶², que « *l'indépendance des cours et tribunaux doit être assurée d'un point de vue statutaire, fonctionnel et financier* », admettant toutefois que le dernier mot revient aux États, en vertu du principe de subsidiarité⁶³.

En définitive, on peut penser que la Cour constitutionnelle ne censurerait une règle qui affecte le budget de la justice que si elle constatait que la mesure induisait une mise sous tutelle du pouvoir judiciaire par l'autorité politique. En dehors de cette hypothèse, le législateur peut prendre des décisions qui touchent au financement de la justice sans enfreindre l'équilibre des pouvoirs ; au regard de la jurisprudence constitutionnelle, sa marge d'appréciation paraît – ici aussi – assez large.

⁶¹ C.C., 15 octobre 2015, n° 138/2015, B.27. à B.29., obs. F. Georges, La Cour constitutionnelle avalise dans une très large mesure la réforme “Turtelboom” », *J.L.M.B.*, 2015, pp. 1789-1792.

⁶² Texte disponible à l'adresse suivante : <https://wcd.coe.int/>.

⁶³ Gilliaux P., « Le droit à un tribunal indépendant et le management dans le procès équitable », *Rev. dr. U.L.B.*, 2014/1-2, p. 86.

III.2. Juridiciarisation versus Accès au juge

Le mouvement qui secoue la société belge contemporaine – et européenne en général – est un mouvement profond et repérable. C'est ce que Gaëlle Hubert appelle le « *double processus de juridicisation et judiciarisation du lien social* »⁶⁴. D'une part, on assiste à une montée en puissance de l'entrée du droit dans tous les domaines de la vie sociale. Des problèmes intrafamiliaux au droit de la consommation de masse, il n'est aucun pan des relations humaines qui ne doive désormais faire l'objet de son corpus normatif propre. L'idée de l'absence de cadre juridique, assimilable à une peur du chaos déstructurant, devient insupportable à l'être humain contemporain, ce qui, par le « *repli sur les textes et les procédures, [permet] de se dégager de ses responsabilités ou de faire porter sur les cadres juridiques et techniques le poids de décisions peu agréables à prendre* »⁶⁵. D'autre part, et corrélativement, la demande de règlement des litiges, quels qu'ils soient, devant une instance judiciaire, ne cesse de croître et on assiste à une « *explosion du judiciaire* »⁶⁶. Le juge est davantage sollicité, cependant qu'il dispose à bien des égards toujours des mêmes moyens et prérogatives qu'autrefois. Face à ce constat, deux voies sont théoriquement envisageables : la première – qui n'est sans doute pas assez suivie – consiste à augmenter l'offre judiciaire, en renforçant le cadre de la magistrature et les outils dont elle dispose pour mener ses missions, afin de s'adapter à la croissance de la demande. La seconde se focalise davantage sur la demande et, à défaut de pouvoir la réduire, cherche à la dévier en développant des moyens alternatifs de résolution des litiges.

Face à cette dernière tendance, se pose la question du droit à l'accès à un tribunal. Il y a en effet lieu de se demander s'il n'est pas porté atteinte à ce droit à chaque fois qu'une prérogative est soustraite aux juges judiciaires pour être confiée à une autre instance, surtout si celle-ci est davantage soumise à l'influence potentielle du pouvoir exécutif. Le droit d'accéder à un juge est certes explicitement consacré notamment par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶⁷, mais il est aussi

⁶⁴ Hubert G., « Les déplacements des frontières de la justice : vers une nouvelle cartographie de la gestion des risques ? », *Pyramides* [En ligne], 11/2006, disponible à l'adresse suivante : <http://pyramides.revues.org/307>, consulté le 17 janvier 2017, p. 7. C'est l'auteur qui souligne.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Le droit à l'accès à un juge est un des droits les plus fondamentaux tirés l'article 6 C.E.D.H., sans lequel la Convention cesserait d'être effective (arrêt *Golder* du 21

intrinsèquement lié à l'équilibre des pouvoirs, dont il contribue à assurer l'effectivité. En effet, le pouvoir judiciaire, aussi indépendant et impartial qu'il puisse être, n'a de rôle effectif que si, par la disposition des choses, on lui assure que, dans une certaine mesure au moins, le contentieux lui est réservé. En tout état de cause, un particulier doit être en mesure de faire valoir en justice ses prétentions. À cet égard, les articles 144 et 145 de la Constitution fixent les tâches dévolues aux cours et tribunaux, qui ne peuvent en être dépossédés, en raison de la séparation des pouvoirs⁶⁸. C'est la raison de l'interrogation suivante : dans quelle mesure le droit à l'accès au juge limite-t-il la marge de manœuvre du législateur dans ses projets qui visent à réagir à la judiciarisation ?

À cet égard, les différentes lois dites « Pots-pourri », déjà évoquées, constituent un terrain pertinent pour des analyses concrètes et actuelles. Trois types de mesures nous semblent particulièrement intéressantes et retiendront notre attention dans les lignes qui suivent.

En premier lieu, nous pensons à la dévolution aux huissiers de justice du traitement des créances non contestées. L'article 519, §1^{er}, 1^obis, du Code judiciaire, qui concerne les missions des huissiers de justice a été modifié par la loi « Pot-pourri I » afin d'y intégrer : « *Le recouvrement des dettes d'argent non contestées conformément au chapitre Iquiniques du titre 1^{er} de la cinquième partie* ». Si l'on mesure bien l'intérêt pratique de cette réforme, qui favorise une réduction de l'arriéré judiciaire et facilite la récupération de sommes dues⁶⁹, nous pensons qu'elle soulève la question de l'accès au juge en raison de l'inversement du contentieux et du report corrélatif dans le temps de l'éventuelle contestation du débiteur. La matière n'est pas encore mise en œuvre mais il est évident que l'éventuelle friction avec le principe

février 1975). On en déduit également le droit pour un justiciable sans moyens de disposer de l'assistance judiciaire (arrêt *Airey* du 9 octobre 1979) ou le droit d'obtenir l'exécution des jugements prononcés (arrêt *Hornsby* du 1^{er} avril 1998).

⁶⁸ Voy. aussi en ce sens Muller F., *La Cour de cassation belge à l'aune des rapports entre pouvoirs : de sa naissance dans le modèle classique de la séparation des pouvoirs à l'aube d'une extension de la fonction juridictionnelle*, Bruges, La Charte, 2011, pp. 45 et s. À toutes fins utiles, nous rappelons que les articles 144 et 145 de la Constitution attribuent aux cours et tribunaux toutes contestations qui ont pour objet des droits civils, sans possibilité pour le législateur de déroger à cette règle, ainsi que les contestations qui ont pour objet des droits politiques, sauf – dans ce second cas – les exceptions établies par la loi.

⁶⁹ Voy. Berthe A., *L'injonction de payer*, Bruxelles, Larcier, à paraître en 2017.

de l'équilibre des pouvoirs et l'accès au juge tiendra à la définition et à l'appréciation du caractère « contesté » ou non des créances visées.

En second lieu, on peut pointer le cas de la transaction pénale. On rappelle qu'une loi de 2011 a étendu le champ d'application et revu les modalités de la transaction pénale, mécanisme qui permet au Parquet de décider de mettre fin, dans certains cas, à des poursuites – c'est-à-dire d'éteindre l'action publique – à la condition qu'une somme d'argent soit versée par l'auteur de faits punissables au Trésor public⁷⁰. Il y a, dans cette mesure, une forme de justice négociée, puisque le concerné reçoit une offre du Ministère public qui, s'il l'accepte et paie le montant proposé dans le délai imparti, le dispense de subir un procès dont l'issue est incertaine. La Cour constitutionnelle, appelée à examiner ce mécanisme, a cependant considéré qu'on ne pouvait pas admettre que le rôle du juge soit confiné à un simple contrôle de légalité⁷¹. Selon la haute juridiction, il s'agit d'une atteinte au principe du procès équitable et la disposition légale est dès lors déclarée inconstitutionnelle.

Enfin, à titre de troisième illustration, nous proposons d'évoquer la déclaration préalable de culpabilité. Cette procédure semble s'inspirer de la technique du « plaider coupable » (*guilty plea*) qui est répandue dans le droit anglo-saxon. Le nouveau système belge permet au Procureur du Roi, pour un grand nombre d'infractions, de proposer des peines inférieures à celles qu'il estime devoir requérir à l'égard d'un suspect ou d'un prévenu qui reconnaît dans une déclaration officielle qu'il est coupable des faits qui lui sont imputés⁷². Quand cette technique est utilisée, le juge du fond doit certes encore intervenir, mais sa tâche se borne à homologuer l'accord conclu entre le Parquet et l'auteur des faits punissables, après avoir vérifié s'il satisfait à certaines conditions. Malgré les réticences qu'il suscite, ce système, qui existe depuis longtemps dans les pays de *common law*, ne viole pas, du moins dans son principe, la Convention européenne des droits de l'homme⁷³. La limite de ce qui est juridiquement acceptable serait franchie s'il n'existait aucun recours effectif à un juge compétent pour vérifier si le justiciable a, en

⁷⁰ Article 216bis du Code d'instruction criminelle, tel que modifié par la loi du 14 avril 2011 (*M.B.*, 6 mai 2011). Cette disposition doit cependant être lue à la lumière de l'arrêt n° 83/2016 de la Cour constitutionnelle, qui met partiellement en cause le système.

⁷¹ C.C., 2 juin 2016, n° 83/2016, B.13.

⁷² Article 216 du Code d'instruction criminelle, tel que modifié par la loi du 5 février 2016 (*M.B.*, 19 février 2016).

⁷³ Voy. not. Cour eur. dr. h., *Natsvlishvili et Togonidze c. Géorgie*, 29 avril 2014,

pleine connaissance de cause, marqué son consentement sur cette procédure raccourcie. Dans cette hypothèse, en effet, le Parquet – qui peut être soumis à une certaine influence du pouvoir exécutif – pourrait infléchir seul le contentieux dévolu au pouvoir judiciaire, ce qui porterait atteinte à l'équilibre des pouvoirs.

III.3. Devoir de réserve versus Contrepouvoir

Après l'analyse des deux antagonismes précédents, il convient de revenir à notre référence initiale, faite au discours télévisé retentissant du Premier Président de la Cour de cassation. Quel serait l'intérêt de mettre en exergue ces potentielles violations de l'équilibre des pouvoirs si les premiers concernés par les réformes judiciaires étaient contraints au silence ? Cet équilibre des pouvoirs resterait lettre morte si un certain droit à la parole n'existait pour chacun d'entre eux. Ceci nous mène par conséquent à notre troisième antagonisme, intrinsèquement lié aux deux premiers. Si l'on prend comme repère le principe de l'équilibre des pouvoirs, il s'agit de maintenir le pouvoir judiciaire en position de contrepouvoir, pouvant le cas échéant s'exprimer contre des réformes initiées par les pouvoirs législatif et exécutif. Si, en revanche, on vise prioritairement l'efficacité de la justice, il s'agit peut-être de contrôler la liberté d'expression des juges et de leurs représentants, au nom d'une conception strict de leur devoir de réserve.

On analyse classiquement le devoir de réserve comme un principe qui prescrit au juge de « *s'abstenir de tout acte ou comportement de nature à ébranler la confiance du justiciable ou à donner l'impression qu'il (ne serait) plus indépendant ou impartial* »⁷⁴. Contrairement au mandataire politique, élu par la population et dépositaire, à ce titre, d'une légitimité démocratique, le magistrat est vu, on l'a dit, comme la « bouche de la loi ». À cet égard, il doit se garder d'entrer dans l'arène.

Il importe de ne pas confondre la violation du devoir de réserve avec l'obligation d'impartialité du juge, sur laquelle nous reviendrons. Celle-ci est inhérente, on l'a vu, au principe général de droit de séparation des pouvoirs. Le droit de réserve est plutôt à apprécier comme une précaution de prudence que le juge se doit de maintenir en toute circonstance, qu'il soit ou non dans

⁷⁴ Cass. (ass. gén.), 9 septembre 1999, *Pas.*, 1999, I, p. 1102, cité par Kutry F., « Le devoir de réserve du magistrat dans ses relations avec la presse », *J.T.*, 2005, p. 268.

l'exercice de sa fonction de juger. Toutefois, ceci « *dépend des propos tenus, du contexte et du moment auquel ils ont été exprimés* »⁷⁵.

La tension est résumée par les questions suivantes. À partir de quel moment le droit de réserve cède-t-il devant la nécessité de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire, prérogative nécessaire à son rôle de contre-pouvoir ? Peut-on considérer qu'il existe à l'opposé du devoir de réserve un « droit d'indignation » du magistrat⁷⁶, ou un « devoir d'intervention »⁷⁷ ?

La Cour européenne des droits de l'homme a prononcé à cet égard un arrêt intéressant en 2009⁷⁸. En l'espèce, il s'agissait d'un magistrat russe, M^{me} Koudechkina, révoquée de la magistrature en 2004 au motif qu'elle avait accusé publiquement des hauts magistrats d'exercer des pressions sur elle au sujet d'une importante affaire pénale. La Cour rappelle que les magistrats bénéficient bel et bien de la protection de l'article 10 de la Convention – consacrant la liberté d'expression –, qui s'étend à la sphère professionnelle, tout en rappelant que la divulgation d'informations obtenues dans le cadre de leur travail, même sur des questions d'intérêt général, doit toujours être appréciée à la lumière de leur devoir de loyauté et de discrétion. La Russie est donc condamnée pour la révocation du magistrat, sanction jugée trop sévère, et « *de nature à avoir un "effet inhibiteur" sur les juges souhaitant participer au débat public sur le fonctionnement des institutions judiciaires* »⁷⁹.

Dans le prolongement de cette ouverture européenne, le *Guide pour les magistrats*, adopté en 2012 par le Conseil supérieur de la Justice, contient en son point 4 concernant la réserve et la discrétion du magistrat la mention suivante : « *[L]orsque la démocratie et les libertés fondamentales sont en*

⁷⁵ Kuty F., *op. cit.*, p. 269.

⁷⁶ Cadelli M., « Du devoir de réserve des magistrats aux vertus d'indignation et de courage », *J.T.*, 2013, pp. 297-305.

⁷⁷ Mandoux P. et Vandermeersch D., « Le point de vue du magistrat », in *Le devoir de réserve : l'expression censurée ?*, coll. Les Cahiers de l'Institut d'études sur la Justice, n° 5, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 44.

⁷⁸ Cour eur. dr. h., *Koudechkina c. Russie*, 26 février 2009.

⁷⁹ Delgrange X. et Lagasse N., « La liberté d'expression du juge : Comment descendre de sa tour d'ivoire en demeurant au-dessus de la mêlée ? », in Englebert J. (dir.), *Questions de droit judiciaire inspirées de l'« Affaire Fortis »*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 218.

péril, la réserve cède devant le droit d'indignation »⁸⁰. On sait toutefois que ce texte n'a qu'un poids tout relatif et s'apparente à de la *soft law*.

Le « pouvoir arrêtant le pouvoir » de Montesquieu, les freins et contrepoids de Publius, nous amènent à voir d'un bon œil la faculté d'autoriser l'exception au devoir de réserve. La sortie médiatique du Premier Président de la Cour de cassation, à cet égard, relève selon nous de cette faculté.

Conclusion

Le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas un simple objet de design institutionnel ; il s'agit d'une règle fondamentale pleinement dirigée vers l'intérêt de la société et des individus qui la composent. De manière générale, la règle contribue à assurer l'effectivité des libertés face au risque d'abus de l'autorité publique ; dans le domaine particulier de la justice, elle est le socle de l'indépendance judiciaire qui, à son tour, est un vecteur indispensable de l'impartialité et donc de la jouissance effective des droits et libertés. Pour ces raisons, les atteintes qui sont portées au principe sont suspectes et suscitent des craintes légitimes. En effet, « *[n]ier la réalité de la séparation des Pouvoirs, spécialement en ce qui concerne le Pouvoir judiciaire, c'est nier l'existence de la justice* »⁸¹.

Le principe en cause ne doit cependant pas être compris comme un obstacle à toute réforme du système judiciaire ou comme un moyen de justifier la stagnation des institutions. D'une part, la règle n'a pas la portée absolue qu'on lui prête parfois : plutôt qu'une séparation – au sens strict du terme –, elle impose un équilibre des pouvoirs, c'est-à-dire un système institutionnel où il existe des mécanismes de contrôle mutuels aptes à empêcher l'arbitraire. À ce titre, il ne semble donc pas indispensable de rechercher à ce que le pouvoir judiciaire bénéficie d'une autonomie parfaite et radicale par rapport aux autres pouvoirs. D'autre part, la volonté d'atteindre des objectifs qui sont légitimes – car utiles à l'intérêt collectif – peut contribuer à justifier certains écarts par rapport à l'idéal incarné par une séparation stricte des pouvoirs ; ce peut notamment être le cas du vœu politique de renforcer

⁸⁰ Guide pour les magistrats, approuvé par l'assemblée générale du Conseil consultatif de la magistrature le 25 juin 2012 et approuvé par l'assemblée générale du Conseil supérieur de la Justice le 27 juin 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://www.csj.be/fr/content/guide-pour-les-magistrats>.

⁸¹ Proc. gén. F. Dumon, « Le Pouvoir Judiciaire. Cet inconnu et ce méconnu », *op. cit.*, pp. 457-474.

l'efficacité du système judiciaire, spécialement pour faire face à la demande croissante des justiciables.

Il convient donc d'apprécier les réformes avec mesure en recourant, comme souvent, au principe de proportionnalité. L'équilibre des pouvoirs peut survivre à des règles qui libèrent les juges de certaines tâches afin qu'ils puissent mieux se concentrer sur leurs missions essentielles ; il succombe en revanche à celles qui, en définitive, reviennent à priver le justiciable de la possibilité d'accéder à un juge impartial pour trancher tout litige relatif à des droits civils.

ÉTUDES DE CAS

RÉFORMES DE LA JUSTICE BELGE : LES TRANSFORMATIONS DU RÔLE DE CHEF DE CORPS, LA RESPONSABILISATION DES LOCAL MANAGERS¹

Emilie DUPONT² et Frédéric SCHOENAERS³

Résumé :

Les dernières vagues réformatrices qui ont animés et animent encore le monde judiciaire belge se sont faites porteuses d'une injonction à la responsabilisation des « local managers », des chefs de Corps. Cette tendance fut amorcée, dans le courant des années 1990, avec l'introduction d'une logique managériale au sein de la sphère judiciaire, où les initiatives locales ont prévalu, en l'absence d'orientation claire et contraignante. Le projet de réforme de 2014, au travers de ses trois piliers constitutifs, a mené au renforcement cette logique jusqu'à en faire une thématique prégnante. Les chefs de Corps se sont ainsi vus confrontés à un nouveau type de responsabilités, devenus garants de la diffusion du discours managérial au sein de leur entité locale, de la mise en œuvre du changement et, partant, de sa réussite, face à un Etat et des autorités politiques adoptant une position de retrait. En observant, dans une perspective exploratoire, les évolutions induites par cette dynamique transformationnelle sur le rôle et la fonction des responsables de juridiction, notre contribution met en lumière l'éventail varié des réceptions et des appropriations du projet de réforme et des concepts portés par le trio fondateur et ce, au départ de cinq thématiques émergentes, empiriquement ancrées.

¹ Contribution rédigée en décembre 2016 et réalisée avec le support de Belspo, Programme Brain, Projet JAM « Justice And Management ».

² E. Dupont, Chercheuse-Doctorante - Université de Liège - Centre de Recherche et d'Interventions Sociologiques - emilie.dupont@ulg.ac.be.

³ F. Schoenaers, Professeur de sociologie - Université de Liège - Centre de Recherche et d'Interventions Sociologiques - f.schoenaers@ulg.ac.be.

I. Introduction

Au cours des dernières décennies, le monde judiciaire belge fut le théâtre de bien des évolutions, pour certaines discrètes, orchestrées dans les Palais de justice, dans les salles d'audiences, d'autres plus notoires, davantage médiatisées. La dernière en date est la Réforme du paysage judiciaire instaurée en avril 2014⁴.

Fondée sur un principe d'élargissement d'échelle, cette réforme est tout d'abord venue redessiner la carte ancestrale des arrondissements judiciaires. Elle s'accompagne en outre d'une mise en mobilité des magistrats et des membres du personnel judiciaire, devant conférer au système souplesse et flexibilité, qualités dont les tenants de la thèse bureaucratique le croyaient dépourvu (Guarnieri et Pederzoli, 1996). Cette réforme sera complétée d'ici peu par l'instauration d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire. Les entités locales, en la personne des chefs de Corps⁵, deviendront ainsi, à terme, responsables de la gestion de leurs moyens humains et financiers. Cette vague réformatrice et les législations nouvelles placent, par conséquent, sur le devant de la scène, au cœur des changements, les chefs de Corps. Les contours de leur fonction se trouvent ainsi, sous l'influence des nouvelles compétences de gestion et de la responsabilité du changement qui leur incombent, redéfinis, suivant et renforçant de la sorte une tendance amorcée dans les années 1990 (Schoenaers, 2014). En effet, les premiers jalons de cette transformation du rôle de chef de Corps et de l'évolution des attentes à leur égard ont déjà été posés lors de réformes passées.

Par conséquent, au fil du temps et des législations, l'injonction à la responsabilisation des chefs de juridiction s'est faite de plus en plus prégnante. Elle revêt aujourd'hui une forme nouvelle marquée par le désinvestissement de l'Etat dans la gestion concrète du changement. Une fois l'impulsion donnée, le cadre sommairement défini et quelques grands

⁴ Au départ des lois du 1^{er} décembre 2013 portant la réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'Ordre judiciaire (M.B. 10.12.2013) et du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire (M.B. 04.03.2014).

⁵ Ce terme englobe, au niveau du Siègne, les Premiers Présidents de Cours d'appel et de Cours du travail, les Présidents de Tribunaux de Première Instance, de Commerce, de Travail et des Juges de Paix et des Juges au Tribunal de Police ainsi que les Procureurs Généraux, les Procureurs du Roi et les Auditeurs du Travail, pour le Ministère Public.

principes énoncés, le monde politique adopte une position de retrait, faisant peser le poids de la mise en œuvre et, surtout, de la réussite du changement sur les *local managers* (Rouleau, 2005). Les attentes formulées à l'égard des responsables de juridiction se verraient ainsi adjoindre une dimension encore plus stratégique. A travers cette contribution, nous nous proposons de faire le bilan de l'introduction de la Réforme de 2014 dans l'Ordre judiciaire belge au départ de l'action des chefs de Corps. Nous questionnerons ainsi la transformation de leur rôle et de leurs pratiques professionnelles.

II. La mise en contexte

II.1. Première ère de managérialisation : de grandes exigences pour de petites réformes

La Réforme de 2014 dont les impacts sont ici traités de manière exploratoire s'inscrit dans une trajectoire qui a vu l'Ordre judiciaire et ses chefs de Corps entrer depuis les années 1990 dans l'ère du Nouveau Management Public. Une première phase de « modernisation » de la Justice a, en effet, pris cours depuis cette époque en réponse aux dysfonctionnements que l'affaire Dutroux avait contribué à mettre en exergue ainsi qu'aux pressions budgétaires auxquelles l'Etat belge devait faire face (Vigour, 2004). Il est intéressant de noter que la plupart des exigences de modernisation⁶ adressées à la Justice⁷ n'ont pas fait l'objet de procédures de travail nouvelles et concrètes qui auraient été formellement imposées par le sommet (monde politique ou hiérarchie judiciaire supérieure). Tout au plus, quelques dispositions ont été prises afin de réformer certains aspects de la vie des juridictions : signature de l'accord Octopus de 1998, consacrant la création du Conseil Supérieur de la Justice (CSJ), notamment, en charge des nominations et des désignations des chefs de Corps ; établissement en 2000 par le CSJ de profils généraux, aux compétences de gestion spécifiques, pour les fonctions de chef de Corps ; introduction en 2006 des plans de gestion pour les candidats-responsables de juridiction, intégrant une série d'objectifs pour les années à venir ; instauration, la même année, des mandats à durée déterminée dont le renouvellement est soumis à l'« évaluation » et à l'approbation du CSJ ou encore, rédaction de rapports de fonctionnement annuels au sein des juridictions, marquant l'avènement d'une logique de

⁶ Formulées par le monde politique mais aussi les médias et la société civile.

⁷ Que l'on pourrait résumer autour de la notion de « renforcement du profil de service public » avec pour objectif une amélioration de la qualité, de l'efficacité, de l'efficience ou encore, de la transparence.

justification et de reddition de comptes jusque-là absente (Hondegheem et Broucker, 2016).

Ainsi, le centre de gravité de la managérialisation de la Justice durant la période 1990-2010 se situe essentiellement au niveau local, au sein des juridictions de première ligne. Jusqu'il y a peu, si le politique assénait un discours fort quant aux exigences en matière de performances juridictionnelles, ces dernières n'ont jamais été suivies de mesures de réformes profondes. Par conséquent, pour faire face aux exigences nouvelles, il semble que ce soient les ordres locaux qui ont pris les initiatives les plus significatives. Les juridictions locales, sous l'impulsion de leurs responsables, se sont lancées dans des programmes de réforme de leurs modes de fonctionnement. Dans le même temps, la réalité des réformes (intensité réelle du changement) a aussi été restreinte par les ressources locales disponibles injectables concrètement dans les différents processus. Ces ressources étant limitées, on peut estimer que, dans sa globalité, le changement au sein de l'Ordre judiciaire s'est opéré en ordre dispersé, sans ligne directrice et sans réelle transformation structurelle globale. Le discours managérial a cependant largement pénétré toutes les strates organisationnelles et certains comportements ont effectivement évolué, témoignant du caractère performatif de ce discours (Delvaux et Schoenaers, 2009). Le changement réel semble donc s'effectuer à la marge, sur l'initiative des responsables locaux qui en la matière sont plus ou moins volontaristes (Ficet, 2010) et dont le rôle, à cette époque, est renforcé par rapport à la période précédente qui les voyait principalement être des « administrateurs - coordinateurs » relativement passifs (Ackerman et Bastard, 1988), au sens des théories gestionnaires des sciences administratives classiques (Warwick, 1975 ; Wheeler et Withcomb, 1977). Ce processus d'introduction d'une logique managériale par les ordres locaux permet aussi d'avancer le fait que s'il y a effectivement bien « pression » pour réformer, moderniser et améliorer les performances de l'Institution, il n'y a pas, dans le même temps, de « répression » en cas de résultats faibles (Pichault et Schoenaers, 2012).

II.2. La Réforme de 2014 : changement de paradigme gestionnaire pour les chefs de Corps ?

En 2011, après une succession de tentatives avortées, la Ministre de la Justice, Annemie Turtelboom, économiste de formation, est chargée de mener à bien la réforme amorcée sous la précédente législature. Deux textes

de loi élaborés et discutés en 2011 seront respectivement votés en 2013 et en 2014.

La loi du 1^{er} décembre 2013

Cette première loi comporte deux piliers essentiels. D'une part, elle permet la création d'une nouvelle répartition territoriale de la Justice qui repose désormais sur douze arrondissements judiciaires en lieu et place des vingt-sept qui la composaient auparavant. Huit de ces douze nouveaux arrondissements correspondent aux limites géographiques des Provinces administratives. En raison du statut bilingue de Bruxelles, l'arrondissement antérieur a été maintenu, avec dédoublement, sur la base linguistique, des tribunaux. On a par ailleurs créé, suite à la loi du 19 juillet 2012 portant réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, un parquet de Hal-Vilvoorde, en périphérie bruxelloise, tout en maintenant séparé l'arrondissement judiciaire de Leuven. Enfin, la Communauté Germanophone de Belgique (sise en Province de Liège) bénéficie également du maintien d'un arrondissement judiciaire propre. Le nombre de Cours d'Appel et de Cours du Travail reste inchangé puisque l'on en compte toujours cinq de chaque catégorie. L'ensemble des juridictions précitées ont vu les nouveaux postes de chef de Corps qui allaient leur être dévolus soumis à appel à candidatures (ce qui signifiait pour chaque ancien responsable de juridiction, dont la structure avait été remaniée, la remise en jeu de son mandat de chef de Corps et la possibilité de ne pas être redésigné). En juillet 2014, pratiquement tous les responsables de juridiction étaient nommés par le Ministre de la Justice. Chaque candidat avait alors dû rédiger et déposer un plan de gestion et faire l'objet d'une audition par le Conseil Supérieur de la Justice. Tous les anciens lieux de justice (les lieux où se situaient les Palais de justice liés aux vingt-sept anciens arrondissements) ont, dans un premier temps, été maintenus afin de garantir le principe de proximité pour le citoyen et ont été placés sous la direction d'un « président », « procureur » ou « auditeur du travail » de division (les anciens responsables de juridiction, non désignés comme chef de Corps dans les nouvelles entités, terminant leur précédent mandat à la tête de ces divisions).

D'autre part, second pilier principal de la loi, la « mobilité ». Une des finalités de l'agrandissement d'échelle est de faciliter une mobilité accrue pour les magistrats et le personnel de l'Ordre judiciaire. Les magistrats, par exemple, pourront ainsi être amenés à circuler entre les différentes divisions des nouveaux arrondissements judiciaires (résultat de la fusion d'anciens

arrondissements). L'objectif qui se cache derrière cette facilitation de la mobilité est de permettre aux chefs de Corps de pouvoir faire face à des événements inopinés (maladie de longue durée d'un ou plusieurs magistrat(s), surcharge passagère de travail dans une entité donnée, etc.), en garantissant une flexibilité renforcée.

La loi du 18 février 2014

La seconde loi, votée en février 2014, laisse transparaître les intentions des autorités politiques : *« L'objectif est de réaliser la décentralisation et le transfert de la responsabilité de la gestion des budgets et du personnel du pouvoir judiciaire, afin de permettre une justice moderne, accessible et rapide. L'Ordre judiciaire obtiendra une plus grande autonomie dans la gestion de ses moyens. Les chefs de Corps responsables de la réalisation des objectifs pourront ainsi décider de l'engagement des moyens alloués et seront responsabilisés. Les représentants du Siège et du Parquet seront associés à cette décentralisation de la gestion »*⁸.

Afin de répondre à ces ambitieux objectifs, la Ministre de la Justice (soutenue par le parlement qui votera la loi), s'inspirant des propositions de son prédécesseur Stefaan De Clerck, met en place une toute nouvelle architecture de l'Ordre judiciaire et prévoit une répartition des compétences inédite en matière gestionnaire. De nouveaux organes sont ainsi créés, le Collège du Ministère Public⁹ et le Collège des Cours et Tribunaux¹⁰. Ceux-ci seront chargés de la répartition des moyens entre les entités judiciaires locales sur la base des contrats de gestion qu'ils auront établis avec le Ministre. Ces entités locales gèreront alors, de manière autonome, leurs moyens dans le respect des plans de gestion qu'elles auront passés avec les nouveaux organes.

Par ailleurs, chaque entité judiciaire locale voit la naissance d'un nouvel organe de gouvernance : le comité de direction. Ce comité est chargé

⁸ « Exposé des motifs », *Document de la Chambre*, n° 53 3068/001.

⁹ Le Collège du Ministère Public compte six membres désignés de droit de par leur fonction de Procureur Fédéral ou de Procureur Général ainsi que quatre membres élus dont trois Procureurs du Roi et un Auditeur du Travail.

¹⁰ Le Collège des Cours et Tribunaux se compose, pour sa part, de dix membres élus, trois Premiers Présidents de Cours d'Appel, un Premier Président de Cour du Travail, trois Présidents de Tribunaux de Première Instance, un Président de Tribunal du Travail, un Président de Tribunal de Commerce et un Président des Juges de Paix et des Juges au Tribunal de Police.

d'assister le chef de Corps dans la direction, l'organisation et la gestion du Corps judiciaire. Il prend en charge la rédaction du plan de gestion et assure son exécution. Ce comité est composé du chef de Corps, des responsables de division et du greffier en chef au niveau du Siège ou du secrétaire en chef pour le Ministère Public.

Chaque tribunal sera responsable de la répartition des affaires entre les différents sites de son territoire. Il reçoit une plus grande autonomie de gestion et peut donc organiser la réalisation de sa mission de base : « rendre la justice ». Cela crée également la possibilité d'attribuer une spécialisation unique à une entité singulière qui la rendra compétente dans tout l'arrondissement judiciaire. La réforme inclut également de nouveaux mécanismes de contrôle. Sur la base des plans de gestion établis par les entités locales, le Collège d'appartenance évaluera si les objectifs ont été atteints et si les ressources attribuées doivent être modifiées. Chaque année, tant les Collèges que les entités locales devront rendre un rapport de fonctionnement. Les Collèges transmettront ainsi annuellement leur rapport au Ministre de la Justice et au Parlement.

On le voit, l'orientation de sens de la réforme incarnée dans les lois votées en 2013 et 2014 renvoie clairement à une logique managériale. Des notions telles que la contractualisation, la responsabilisation, la flexibilité, pour ne citer que celles-là, laissent peu de doute sur les objectifs assignés à cette « justice modernisée ». Dans ce contexte, un des acteurs des organisations judiciaires voit son rôle largement renforcé. Le chef de Corps se voit en effet investi de responsabilités accrues dans le cadre de la mise en œuvre des deux premiers piliers (effectifs) de la réforme (opération de fusion d'entités et gestion de la mobilité des magistrats). Ce type de responsabilités est inédit pour cette catégorie d'acteurs (Mattijs, 2006) et il semble judicieux de mettre en perspective la manière selon laquelle ils sont à même de remplir leur rôle et leur fonction dans ce nouveau contexte.

III. Le dispositif méthodologique : une recherche empirique qualitative

Notre contribution s'appuie sur un matériau empirique collecté lors d'une recherche qualitative qui a débuté en juin 2014 et qui se poursuit toujours à l'heure d'écrire ces quelques lignes. Celle-ci propose d'articuler une triple méthodologie de recherche dans une « logique de complémentarité » (Peretz, 2004).

Une première salve d'entretiens semi-directifs a été réalisée auprès d'une population de quinze chefs de Corps¹¹, retenus au départ de divers critères discriminants objectifs (type de juridiction, niveau d'instance, localisation géographique, participation aux instances de gouvernance nouvellement créées, ancienneté, etc.). Inscrivant notre recherche dans une perspective longitudinale, nous avons reconduit cet exercice, à intervalle d'une année et demi, auprès de la même population, afin d'apporter un éclairage évolutif et processuel sur nos premiers résultats. Parallèlement, notre analyse s'est vue enrichie par la passation d'entretiens semi-directifs avec des acteurs externes¹² gravitant autour des projets de réforme et, par extension, des chefs de Corps.

Ces différentes vagues d'entretiens furent complétées, en seconde instance, par la réalisation de quatre études de cas basées sur une phase d'immersion longue. Menées au sein d'un Tribunal de Première Instance, d'un Tribunal de Commerce, d'un Parquet du Procureur du Roi et d'une Cour d'appel, ces dernières ont permis la rencontre des parties prenantes locales du changement, en étendant notre récolte de données aux acteurs clés de l'organisation, aux prises avec la politique et le style de management instaurés par les chefs de Corps.

Enfin, l'organisation de deux *focus groups*, à un niveau intra ou interinstitutionnelle, a permis la confrontation des points de vue et des visions d'une douzaine de chefs de Corps issus des sphères judiciaires et policières¹³.

Inscrivant notre recherche dans un raisonnement hypothético-inductif, nous avons fait nôtres les principes de la *Grounded Theory* (Strauss et Corbin, 2004) et accordé la primauté au matériau empirique collecté sur le terrain par le biais des multiples modes de recueil évoqués. Les allers-retours entre collecte et analyse préconisés par cette « approche en spirale » (Glaser,

¹¹ Un Premier Président de Cour d'Appel, un Premier Président de Cour du Travail, un Procureur Général, cinq Présidents de Tribunaux de Première Instance, un Président de Tribunal de Commerce, un Président de Tribunal du Travail, un Président des Juges de Paix et des Juges au Tribunal de Police, trois Procureurs du Roi et un Auditeur du Travail.

¹² Membres de l'Institution de Formation Judiciaire, du Conseil Supérieur de la Justice, du Service Public Fédéral Justice, de l'ancienne Commission de Modernisation de la Justice, etc.

¹³ Second pan de notre objet d'étude, passé sous silence dans le cadre de cette contribution.

2001, cité par Guillemette, 2006 : 37) ont contribué à la mise en lumière de diverses thématiques, marquées par leur récurrence.

Nous reviendrons, dans la présente contribution, sur cinq thèmes émergeant de notre matériau empirique et témoignant des nouveaux modes de fonctionnement et des pratiques qui s'instaurent au sein du monde judiciaire, en creux des projets de réforme qui se concrétisent.

Les évolutions dans le rôle et la fonction des chefs de Corps

Cette partie a pour objectif de mettre en exergue les transformations que connaissent le rôle et la fonction des chefs de Corps, dans la foulée de l'instauration des projets de réforme du monde judiciaire. Rappelons que ceux-ci se matérialisent, pour l'essentiel, dans les documents législatifs du 1^{er} décembre 2013 et du 18 février 2014.

III.1. Une gestion collégiale par l'entremise du comité de direction

En son article 19, la loi du 18 février 2014 prévoit la création d'un comité de direction au sein de chaque entité judiciaire. Cette nouvelle structure de gestion locale, placée sous la présidence du chef de Corps, est présentée par nombre de membres de notre population comme une « *réelle plus-value de la réforme* » (un chef de Corps du Ministère Public)¹⁴.

L'instauration de ce comité vient mettre fin à une lignée de chefs de Corps esseulés dans la direction de leur entité et, parfois, perçus comme autocratiques et autoritaires, en adjoignant une dimension collégiale à la gestion du Corps judiciaire. Cette collégialité concrétise, en outre, le rapprochement entre les membres du personnel administratif et la magistrature, ces deux Corps ayant jusqu'alors évolués parallèlement, sans espace de rencontre formel, au sein de l'entité judiciaire. La représentation du Corps administratif est ainsi assurée en la personne du greffier ou du secrétaire en chef, qui forme, à présent, avec le chef de Corps, un « *binôme essentiel [et] fondamental* » (un chef de Corps du Siègne).

Nombreux sont les chefs de Corps à avoir inscrit la création de ce comité de direction parmi leurs priorités premières de début de mandat. Ces derniers

¹⁴ Afin de préserver l'anonymat de nos interlocuteurs, nous utiliserons invariablement le masculin pour désigner les chefs de Corps rencontrés et relater leurs dires.

ont souvent optés pour la mise en place d'une structure temporaire, constituée de collaborateurs faisant fonction, dans l'attente des désignations définitives par l'Assemblée Générale du Corps, par le Ministre de la Justice ou par le Roi et devant conduire, au maintien ou au remplacement des membres présents.

Un seul chef de Corps de notre population fait ici figure d'exception. Plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la réforme, aucun comité de direction n'a été constitué au sein de son entité. Son expérience passée de la gestion collégiale et de la participation de vice-présidents à la direction du Corps le laisse, en effet, sceptique quant à l'intérêt d'un tel organe¹⁵.

Une fois le choix posé de constituer un comité de direction, les chefs de Corps se trouvent légalement contraints dans la composition de base de cet organe, ce dernier rassemblant invariablement les mêmes acteurs de l'entité judiciaire (*cf. supra*). Cette absence de liberté se traduit, également, lors de la désignation des responsables de division, dans la mesure où le choix final du représentant incombe à l'Assemblée Générale du Corps ou au Roi, sur proposition de deux candidats par le chef de Corps. Les responsables de juridiction sont ainsi susceptibles de devoir gérer leur entité, entourés d'une équipe qu'ils n'ont pu constituer à leur guise et qui ne satisfait pas à leurs attentes¹⁶.

La marge de manœuvre des chefs de Corps se matérialise alors dans la composition excédentaire de cette instance de gouvernance. La possibilité leur est, en effet, offerte d'associer au comité de direction deux membres de la juridiction dont les compétences gestionnaires peuvent représenter un intérêt pour l'entité judiciaire. Sur le terrain, la composition des comités de direction varie ainsi considérablement, au gré des besoins de l'entité et des

¹⁵ « Les vice-présidents [...], leur fonction principale, c'est de juger [...] mais si vous regardez [leur] description de fonction, c'est s'impliquer dans la gestion au quotidien [...]. J'ai fait différentes tentatives [...], on [a] créé une sorte de collège de vice-présidents pour essayer de répartir les tâches mais ce fût un échec total. Parce qu'ils me disent [...], nous voulons bien faire des tâches de vice-président mais il faut nous décharger des tâches juridictionnelles [...]. Et ça, c'est un luxe » (un chef de Corps du Siège).

¹⁶ « J'ai le problème des présidents de division, ça doit être mes bras droits donc des personnes de confiance [...] Je devais proposer des candidats à mon Assemblée Générale [...] mais [elle] ne m'a pas suivi pour un. Est-ce que c'était pour ne pas que la personne [soit] trop dans ma ligne et [pour] affaiblir le Président, je ne sais pas les raisons [...]. Si on te donne celui que tu ne veux pas, ça pose des problèmes » (un chef de Corps du Siège).

attentes du chef de Corps. Certains ont ainsi privilégié le cercle restreint, extensible selon les besoins qui se feront jour avec l'autonomie de gestion future (cf. troisième pilier de la réforme relatif à la gestion autonome) alors que d'autres ont opté pour un comité de direction étendu, complété d'un, de deux, voire de plusieurs spécialistes, leur permettant notamment d'assurer la représentation des différentes sections ou groupements constitutifs de leur entité judiciaire.

Ce dernier élément nous amène, *in fine*, à identifier le choix ultime qui incombe aux chefs de Corps. Le principe de responsabilisation sur lequel se constitue le comité de direction est ici laissé à l'appréciation singulière des chefs de Corps. L'investissement transversal, par-delà les limites géographiques des divisions de l'arrondissement judiciaire, en regard d'une matière ou d'une section est, ainsi, favorisé par nombre de chefs de Corps. A l'inverse, d'autres lui préfèrent une responsabilisation locale, située sur un territoire géographiquement délimité. Les responsables de division assurent alors le rôle et les missions de chef de Corps pour une zone définie. Une formule hybride alliant ces deux modes de responsabilisation a, également, vu le jour au sein de certaines entités judiciaires, caractérisées par leur étendue et leur nombre conséquent de divisions. Certains chefs de Corps, poussant la responsabilisation à son paroxysme, combinent enfin ce double engagement à un investissement thématique, leur permettant de déléguer un pan de leurs responsabilités propres à leurs représentants de division.

III.2. Une gestion des déficits en personnel par l'ingéniosité et la créativité

Les projets de réforme récemment instaurés se sont accompagnés d'importantes restrictions en personnel, autant à destination des membres administratifs que des magistrats. Le Ministre de la Justice a ainsi imposé unilatéralement, sans explication aucune, un sous-remplissage des cadres. Légalement fixés à 100%, les cadres de magistrats ne peuvent aujourd'hui plus dépasser les 90% tandis que ceux du personnel administratif sont plafonnés à hauteur de 87%¹⁷. Les chefs de Corps ne peuvent ainsi prétendre à aucun remplacement des départs ou ouverture de place, sans être passés sous ces seuils de remplissage, parfois, de manière significative. Un refus d'anticipation est également à pointer dans le chef du Ministre de la Justice. Quoique souvent annoncés, les départs à la retraite ou les changements de fonction ne peuvent plus faire l'objet d'une publication anticipée, permettant

¹⁷ Exception faite des entités bruxelloises dont le remplissage des cadres est maintenu à cent pourcent.

de limiter le temps de battement entre le départ d'un membre du personnel et l'arrivée d'un remplaçant. Qui plus est, l'ouverture d'une place vacante conduit souvent au simple déplacement du déficit, que ce soit en interne, au sein même de l'organisation, par progression du membre du personnel dans la ligne hiérarchique ou en externe, par transfert de collaborateurs entre entités judiciaires. A ceci s'ajoute enfin, selon les dires de nos interlocuteurs, la problématique de l'épuisement professionnel qui vient frapper bon nombre de juridictions et grever des cadres en personnel déjà au bord de l'asphyxie.

La gestion de ces pénuries de personnel incombe aujourd'hui aux chefs de Corps, qui se trouvent bien isolés et démunis pour faire face à ces difficultés. L'ingéniosité et la créativité font donc parties des qualités et compétences que doivent avoir ou acquérir les responsables de juridiction pour pallier ces manques et assurer le fonctionnement de leur entité judiciaire. Les mesures prises sont légion et se révèlent, au regard de leur caractère éminemment contingent, toutes aussi diffuses et nombreuses que les chefs de Corps de notre population. Nous épinglerons ici quelques pratiques parmi les plus saillantes.

Les mesures organisationnelles offrent un premier champ des possibles pour les chefs de Corps. D'aucuns orientent leurs actions vers l'audiencement, en privilégiant les mesures provisoires. Un responsable de juridiction a, ainsi, opté pour un transfert de dossiers entre chambres au sein de son entité afin d'équilibrer les délais de fixation ainsi que la charge de travail entre ses magistrats, et ce, nonobstant l'attribution des codes « nature » établie par ordonnance en début d'année judiciaire. Un autre chef de Corps de notre population n'a, pour sa part, pas hésité à suspendre une série d'audiences hebdomadaires¹⁸, de façon à soulager son personnel administratif mais donnant lieu à une « *mise au "chômage technique" de [ses] magistrats* » (un chef de Corps du Siège). A l'inverse, certaines mesures s'inscrivent dans la durée. Plusieurs chefs de Corps ont ainsi œuvré à une réorganisation plus profonde de l'activité première de leur juridiction par une rationalisation des temps de plaidoirie, un regroupement d'audiences, la limitation du flux de dossiers entrant ou encore, la généralisation des sièges à juge unique en matière civile, reléguant les audiences collégiales au rang d'exception. Qui plus est, les investissements réalisés dans cette seconde série de mesures

¹⁸ Mesure fortement décriée par le Premier Président de la Cour d'Appel du ressort au sein duquel se situe le Tribunal de Première Instance dont le Président a privilégié cette option.

dissimulent bien souvent un objectif complémentaire, puisqu'ils concourent à la recherche d'efficacité et d'efficience fonctionnelle dans laquelle entendent s'inscrire bon nombre d'entités judiciaires.

Les renforts en personnel extérieurs aux entités confrontées à un déficit devenu difficilement gérable en interne tendent également à se multiplier. Plusieurs chefs de Corps recourent ainsi de manière accrue aux magistrats non professionnels. Juges et conseillers suppléants¹⁹ viennent compléter les chambres et remplacer les magistrats de carrière, avec toutes les difficultés que cela peut représenter, en termes, d'organisation et de gestion des dossiers sur le temps long. Certains responsables de juridiction du niveau d'appel font en outre usage, parfois de manière autoritaire, de la possibilité qui leur est offerte par le second pilier de la réforme (la mise en mobilité des magistrats), de proposer à la délégation des magistrats actifs en première instance. Le concept de mobilité verticale trouve ainsi écho au sein des juridictions, là où la mobilité horizontale semble demeurer vide de sens, comme en témoigne l'option évoquée ci-dessus, privilégiant la suspension d'audiences à la solidarité inter-juridictionnelle, devant permettre, au travers du recours à des membres du personnel issus d'autres entités judiciaires, le maintien du rôle d'audience établi²⁰.

Le recours au volontarisme et au bénévolat constitue, enfin, une source d'aide précieuse pour les responsables de juridiction. Que ces acteurs proviennent de l'entité judiciaire ou lui soient extérieurs, ils se présentent comme une main d'œuvre propice pour faire face aux difficultés quotidiennes ou pour développer des projets de plus grande envergure. Se distinguent ici, les huissiers-audienciers, chargés d'accueillir les justiciables et les avocats, de veiller à la bonne organisation des audiences et payés au forfait, quelle que soit la hauteur de leur contribution personnelle ; les collaborateurs et les assistants judiciaires, férus d'informatique et prêts à s'investir, sur leur temps libre, dans le développement d'un outil informatique pour leur entité et, ainsi, suppléer aux défaillances du service central *ICT* ; les greffiers délégués, qui ne sont autres que des collaborateurs ou des assistants judiciaires assumant des fonctions supérieures à leur grade

¹⁹ Ces fonctions de magistrat suppléant peuvent être assumées par des avocats, des docteurs ou des licenciés en droit (Heughebaert, 2012).

²⁰ Le Premier Président de la Cour d'Appel du ressort au sein duquel se situe le Tribunal de Première Instance concerné nous confie, en effet, que la mobilité horizontale aurait pu et dû constituer une option privilégiée pour pallier ces manques en personnel et permettre la tenue des audiences planifiées.

officiel ou encore, les secrétaires pensionnées, de retour au Palais de Justice pour réaliser l'encodage des données du personnel et tenter de mettre à jour les bases de données de l'entité judiciaire²¹.

Dès lors, aux yeux de plusieurs chefs de Corps de notre population, de grands espoirs se fondent dans l'autonomie de gestion à venir. La volonté du Ministre de la Justice de voir les cadres légaux remplacés par des enveloppes budgétaires pourrait, en effet, offrir davantage de latitude aux chefs de Corps et leur permettre d'ajuster avec souplesse leur effectif, selon la logique de l'équivalence. Logique pour laquelle un magistrat pourrait se voir substituer par x greffier(s) ou secrétaire(s), x collaborateur(s) administratif(s) ou encore, x assistant(s), ces possibilités étant pour l'heure pratiquement impossibles, du fait de l'inscription figée des cadres en personnel dans les textes de loi.

III.3. L'intégration des objectifs de rationalisation

La dynamique transformationnelle qui anime aujourd'hui le monde de la justice a ouvert la voie et laissé percoler une nouvelle logique au sein de l'Institution judiciaire. Cette logique se calque sur un référentiel économique et budgétaire, jusqu'alors peu mis en avant et reconnu au sein des entités judiciaires, par les chefs de Corps qui en ont la responsabilité, malgré son apparition lors de la première ère de managérialisation. Les dernières années ont ainsi vu le renforcement de ces préoccupations, jusqu'à en faire une thématique prégnante.

Dans les premiers instants, les projets de réforme furent présentés à l'aune de leurs objectifs de recherche de qualité, d'efficacité et d'efficience du système judiciaire, en promouvant la flexibilité et la spécialisation des magistrats, au bénéfice du justiciable et de la société dans son ensemble, témoignant d'une perte de confiance en la Justice et son fonctionnement. Cependant, les réelles intentions du Ministre de la Justice et de ses projets de réforme ne tardèrent pas à poindre. Un chef de Corps nous confiait : *« je pense qu'on nous trompe. On nous présente [bien] les choses. On a mis le bonbon acidulé dans du chocolat. Pour l'instant, c'est le chocolat que l'on goûte, mais au bout d'un moment vous allez voir une grimace [...]. Il est urgent qu'on se réveille par rapport à ça »* (un chef de Corps du Siègre).

²¹ « Je dis toujours : *“la justice ne travaille qu'avec des volontaires”*. C'est le volontariat pur et simple. La Justice fonctionne vraiment comme la Croix Rouge avec tous ces bénévoles aujourd'hui » (un adjoint d'un chef de Corps du Siègre).

Les fusions d'arrondissements entrevues, a priori, comme un moyen d'harmoniser les pratiques et d'assurer un traitement équivalent du justiciable sur un territoire plus ou moins vaste se révélèrent rapidement orientées vers la réalisation d'économies d'échelle. L'instauration du principe de mobilité autorisa, parallèlement, des coupes sombres dans le remplissage des cadres en personnel (*cf. supra*). L'autonomie de gestion qui se profile laisse enfin à voir l'imposition de mesures strictes, se traduisant, notamment, par une parcimonie dans la libération des contingents kilométriques octroyés aux entités judiciaires pour défrayer les déplacements de leurs membres du personnel, ou encore, la suppression partielle d'une série d'abonnements à la documentation juridique à destination des magistrats et des collaborateurs. Ainsi, les économies ici imposées par le Ministre de la Justice se présentent, tous azimuts, touchant, tour à tour, aux ressources humaines et matérielles des entités judiciaires.

Les chefs de Corps de notre population semblent avoir progressivement fait leur cette logique de rationalisation. Celle-ci nous apparaît intégrée, sans pour autant être acceptée ou reconnue comme légitime, dans sa forme actuelle. En découle, alors, un dynamisme local où se multiplient les initiatives personnelles des responsables de juridiction, en regard des spécificités de leur entité judiciaire et de leur vision de ce que doit être une Justice efficiente et rationalisée²².

La gestion des bibliothèques (récemment fusionnées, par voie électronique), la fermeture de Justices de Paix, localisées dans des bâtiments vétustes, jugés trop énergivores, ou encore, le remplacement de l'envoi postal par l'envoi numérique pour certains courriers, constituent autant de mesures prises localement par les chefs de Corps. Ces dernières sont intégralement dirigées vers les dimensions organisationnelles et matérielles des entités judiciaires. Les responsables de juridiction se refusent, à l'heure actuelle, à s'inscrire dans les desseins du Ministre de la Justice et à faire porter les exigences de rationalisation sur la capacité humaine de leur organisation. Cependant, cette dernière pourrait se révéler, à l'avenir, être une variable d'ajustement potentielle, mais nécessitant, au préalable, une révision des modes de

²² « Fondamentalement, je suis convaincu qu'il y a énormément d'économies possibles à faire partout [...]. Je l'ai dit au Ministre : "je suis persuadé que les économies sont possibles mais laissez-nous le temps [...], six mois, un an, pour vous faire des propositions [...] d'économies intelligentes et ne pas sabrer comme ça dans les membres du personnel... » (un chef de Corps du Siègne).

fonctionnement et des pratiques de travail dans laquelle plusieurs chefs de Corps tentent de s'inscrire actuellement²³.

III.4. La part juridictionnelle de la fonction de chef de Corps

Au commencement de leur mandat, nombre de chefs de Corps de notre population avaient formulé le souhait de ne conserver qu'une charge juridictionnelle limitée, voire dans de rares cas de s'en soustraire entièrement pour se consacrer à temps complet à leur rôle de chef de Corps - manager²⁴.

Cet investissement se présentait comme un besoin tant organisationnel que personnel. Il s'agissait ainsi, selon les cas, d'assurer la fonction d'exemple auprès des collaborateurs, de se déplacer entre les divisions de l'arrondissement judiciaire nouvellement fusionné pour cerner les modes de fonctionnement locaux et aller à la rencontre des acteurs de terrain. Mais aussi, de tester personnellement une procédure²⁵ mise en œuvre au sein de l'entité judiciaire, pour en mesurer la pertinence ou témoigner de son intérêt auprès des collègues, ou encore, de demeurer, tout simplement, proche de sa fonction première : « être magistrat et rendre la justice »²⁶.

Cet espoir de départ a bien souvent été rencontré. Plusieurs responsables de juridiction assument, ainsi, un nombre restreint d'audiences, qu'il s'agisse d'« audiences dites présidentielles » (un chef de Corps du Ministère Public), où la présence du chef de Corps est légalement requise, ou de la prise en

²³ [Suite de l'extrait d'entretien précédent] « ... peut-être que oui, qu'il faudra le faire et travailler sur le nombre de membres du personnel mais, en tout cas, pas pour l'instant. Laissez-nous stabiliser [...], observer comment et où on pourrait faire des économies [...]. Ça nécessite une remise en question de ses pratiques et [...] de ses acquis [...]. Après, on pourra peut-être faire avec moins de personnel mais on verra bien » (un chef de Corps du Siège).

²⁴ « Je pense que le capitaine ne doit pas être dans la salle des machines mais doit plutôt être sur le pont [...]. C'est pour ça que je ne veux pas [m'investir] de manière structurelle [dans les rôles d'audience] mais il y en a d'autres qui aiment encore bien » (un chef de Corps du Siège).

²⁵ Parmi celles-ci, les procédures accélérées, les révocations, etc.

²⁶ « Une raison pour laquelle nous devons rester dans la fonction juridictionnelle, [...] c'est [qu'on peut faire du management et encore du management, si vous perdez la conscience de ce qu'est cette fonction de juger, vous devenez peut-être un très bon manager mais pas de la machine judiciaire. A l'instar des grands restaurateurs [...], il y a une règle, c'est qu'ils [soient] toujours capables d'aller en cuisine, si jamais il y avait un problème. Et je crois que c'est là, la base » (un chef de Corps du Siège).

charge, à la façon d'un « *camion-poubelle* » (un chef de Corps du Siège), de dossiers sensibles ou difficiles, relatifs à des personnalités publiques, des collègues de la chaîne judiciaire ou des thématiques épineuses²⁷.

A ceci s'ajoutent, également, les remplacements ponctuels de collaborateurs absents ou en incapacité, de sorte à ne pas perturber l'ordre établi ou surcharger davantage les collègues dans le contexte de pénurie actuelle.

Cependant, pour certains chefs de Corps, l'investissement consenti dans la prise en charge de tâches juridictionnelles s'est révélé bien plus conséquent. Entrevu au départ comme temporaire, ce dernier s'est parfois prolongé plusieurs mois durant ou n'est allé que croissant, au regard des nécessités organisationnelles²⁸.

La difficulté qui se concrétise ici réside, dès lors, dans le fragile équilibre à trouver entre investissement opérationnel et stratégique. S'étant laissés dépasser par leur charge juridictionnelle, certains membres de notre population ont conduit à la minoration de la part stratégique de leur fonction de chef de Corps - manager. Parmi ceux-ci, d'aucuns semblent avoir accepté, non sans résignation, la situation et assument toujours davantage d'audiences, se retranchant derrière les difficultés et les besoins de leur entité judiciaire. Pour d'autres, le temps de l'immobilisme semble révolu, laissant place aux décisions drastiques, de sorte à rejoindre le rang, de ceux qui, après une période d'hésitation et de tâtonnement induite par le contexte en mutation, ont finalement atteint l'équilibre, partagé entre leurs responsabilités de chef de Corps et une charge d'audiences contenue²⁹.

²⁷ Les thématiques du terrorisme et du radicalisme font, ainsi, bien souvent l'objet d'une centralisation au niveau des chefs de Corps.

²⁸ « *Le fait qu'on soit en sous-effectif chronique fait que mon premier réflexe est de dire : 'je vais m'en occuper moi-même'. Puis, je me rends compte que je n'arrive pas à suivre et que justement, je perds de la qualité dans mon travail de manager parce que je perds du temps à ce genre de choses* » (un chef de Corps du Ministère Public).

²⁹ « *Là, j'ai pris la décision [...] de désigner un magistrat de référence [...] qui ne soit pas moi [...]. Je vais faire, [non] pas ce que je dois mais ce que je choisis. C'est comme ça que je serai le plus utile à l'Institution [...]. La meilleure manière de foirer complètement ses missions managériales, c'est de continuer à faire de l'opérationnel parce qu'en fait, vous ne faites ni l'un, ni l'autre [...]. Donc je me décharge [...] mais ce n'est pas évident [...] surtout quand tout le monde [...] se plaint d'être débordé. Dans ce cas-là, je dis : 'je m'en fous, t'es débordé ? eh bien, on sera deux' »* (un chef de Corps du Ministère Public).

III.5. La multiplicité des casquettes des chefs de Corps

Les chefs de Corps nouvellement mandatés sont confrontés à un large éventail de responsabilités. Les premières se matérialisent au sein de leur entité judiciaire, sous la casquette du chef de Corps, en quête d'un fonctionnement efficace et efficient de sa juridiction. Ceci passe, entre autres, par la gestion journalière de l'entité en concertation, avec le comité de direction ; l'organisation et la planification du travail des collaborateurs ; la représentation de son Corps ou encore, l'exercice du pouvoir disciplinaire. A ces missions inventoriées dans les profils généraux de chefs de Corps, s'ajoutent « *la gestion de la pénurie* » (un chef de Corps du Siège) ou, pour certains, un investissement encore conséquent dans les rôles d'audience (cf. *supra*)³⁰.

Les chefs de Corps œuvrant en seconde instance assument, en outre, une responsabilité vis-à-vis du premier niveau de Justice, des entités judiciaires situées dans leur ressort de Cour d'appel. Le pouvoir de surveillance hiérarchique³¹ qui s'instaure ici revêt des formes multiples, élaborées à la selon des responsables de juridiction et de leurs représentations. La reconnaissance d'une ligne hiérarchique au sein du Ministère Public tend ainsi à formaliser davantage les rencontres entre chefs de Corps et à favoriser les décisions collectives et uniformes, là où les échanges entre représentants du Siège, s'ils se mettent en place, se veulent plus informels et conçus sur le mode de la discussion³².

Les projets de réforme initiés induisent, de surcroît, la percolation d'une logique partenariale et de travail en réseau au sein des entités judiciaires. Bon nombre de chefs de Corps de notre population prônent, ainsi, avec une

³⁰ « *Le quotidien du chef de Corps, il est très chargé et ce qui est difficile c'est de cumuler les rôles. Il y a le rôle du chef de Corps ici mais il y a tout ce qui vient à côté [...]. Donc ça fait pas mal [...], parce qu'il y a plusieurs casquettes* » (un chef de Corps du Ministère Public).

³¹ Articles 398 et 400 du Chapitre I – Dispositions réglant la hiérarchie et la surveillance, du Titre V – De la discipline, de la Deuxième partie : L'organisation judiciaire, du Code judiciaire du 10 octobre 1967.

³² « *Jusqu'à présent, en tout cas, je n'ai pas [...] organisé de concertation [...]. Ce sont des colloques singuliers que j'ai avec l'un ou l'autre [chef de Corps] mais je n'ai pas fait plus [...]. Ce n'est pas la mission du chef de Corps de la Cour d'appel [...]. Je sais que certains le font mais moi, je ne le fais pas et je n'ai pas le temps de le faire* » (un chef de Corps du Siège).

certaine ferveur, l'ouverture de leur organisation, tant en interne qu'en externe, à travers, notamment, la participation à de multiples groupes de travail au niveau local, voire national, ou de la conclusion de protocoles d'accord avec divers acteurs du monde judiciaire. Présenté comme une réelle plus-value pour l'entité judiciaire et l'Institution dans sa globalité, l'entretien de cette logique représente, néanmoins, un coût non négligeable, un coût en temps, en moyens humains et matériels ainsi qu'un investissement personnel difficilement soutenable, en cette période de rationalisation et de restriction, puisqu'il s'agit sans cesse de puiser dans les maigres ressources disponibles localement, que cet investissement soit consenti par le chef de Corps en personne ou qu'il soit, dans un processus de délégation, confié à d'autres membres de l'entité.

A ces multiples casquettes liées à l'entité judiciaire placée sous leur responsabilité s'ajoute, pour une série de chefs de Corps, un engagement au sein des sphères de gouvernance nouvellement instaurées dans le cadre de la réforme de la Justice. Celui-ci se veut volontaire pour les dix chefs de Corps du Collège des Cours et Tribunaux élus par leurs pairs, alors que moins de la moitié des membres du Collège du Ministère Public se sont présentés à un collège électoral, les autres membres étant désignés de droit, de par leur fonction (*cf. supra*).

Cet engagement se traduit par un investissement et une responsabilisation au sein des Collèges, dans la structuration de l'organe, la participation aux réunions ou encore, la prise en charge de thématiques ou de groupes de travail. Il se trouve couplé, par alternance, pour les Procureurs Généraux, à la présidence du Collège du Ministère Public³³.

Cette participation aux Collèges représente, de surcroît, une charge psychologique relativement importante, étant donné qu'il s'agit ici de poser les jalons de la Justice de demain, en définissant, notamment, le modèle de gestion autonome à venir pour l'ensemble du monde judiciaire³⁴.

³³ Article 184, §2, alinéa 2 du Code judiciaire – « Le Collège du Ministère Public est présidé par le Président du Collège des Procureurs Généraux [désigné pour l'année judiciaire en cours] ».

³⁴ « Au Collège, il faut [...] prendre des décisions constamment, sur une période de temps très courte, sur des matières où je ne suis pas sûr d'avoir toutes les informations. Je trouve ça très difficile. [...] Si nous discutons de l'avenir ou prenons des décisions sur le budget [...]. Allez, désolé, je ne sais pas [...]. Donc je suis malheureux. Je trouve que maintenant, on prend des décisions importantes mais

L'engagement ici pris génère, dès lors, pour certains chefs de Corps, un sentiment d'abandon de leur propre entité judiciaire. La délégation permanente de missions et de tâches devant incomber au chef de Corps, et le recours incessant aux adjoints ou aux responsables de division pour assurer le fonctionnement quotidien de l'entité, pèsent à certains membres des Collèges. Se pose, dès lors, pour ces derniers, la question d'un éventuel renouvellement de mandat ou du délestage de cette casquette supplémentaire de sorte à se recentrer sur leur organisation et leurs responsabilités locales, déjà largement chronophages³⁵.

IV. Discussion conclusive

Après une période houleuse, ponctuée de diverses tentatives de réformes basées sur des résurgences passées, la Réforme de la Justice belge est enfin devenue réalité. Les projets antérieurs avaient induit la percolation d'une logique managériale au sein du monde judiciaire. En l'absence de cadrage par des textes législatifs, cette dernière se matérialisait, au gré des initiatives locales, à la selon des réceptions et des appropriations variables des chefs de Corps. Elle conférait ainsi à ce discours, pourtant flou et nébuleux, un caractère performatif (Vauchez et Willemez, 2007).

L'orientation de sens donnée aux projets de réforme de 2014 semble bien plus marquée et plus claire. Les trois piliers constitutifs du projet se font porteurs d'une vision gestionnaire, où les maîtres mots sont, pour ne citer qu'eux, la flexibilité, l'autonomie, la responsabilisation ou encore, la rationalisation (Fabri et Langbroek, 2000). Ces concepts ont fait leur entrée dans le discours des chefs de Corps, induisant, une remise en question de leurs pratiques et de leurs modes de fonctionnement. Malgré un discours fort, assené par le monde politique, les processus devant conduire à la mise en œuvre de cet ambitieux projet de réforme demeurent à nouveau indéfinis, laissés à l'appréciation des acteurs locaux et, par extension, des chefs de Corps.

on le fait avec des amateurs qui font de leur mieux. Ce n'est pas amusant » (un chef de Corps du Siège, membre du Collège des Cours et Tribunaux).

³⁵ « Au Collège [...], c'est un mandat [...], je ne sais pas si je vais le refaire [...]. C'est passionnant, parce qu'on est au courant de tout et on est dans la décision stratégique sur tout ce qui se passe. Mais quand je vois le temps que [ça] me prend [...], je me dis, est-ce que je peux encore continuer pendant 5 ans [...] à faire un 4/5ème de mon boulot [ici] ? » (un chef de Corps du Ministère Public, membre du Collège du Ministère Public).

Se pose, dès lors, le constat de l'éclatement de l'action sur le terrain, comme en attestent nos données empiriques, chaque responsable de juridiction s'appropriant le discours managérial et les concepts sous-tendus par les lois portant les trois piliers de la Réforme. Ainsi, les organisations se trouvent façonnées au regard des représentations propres à chaque chef de Corps, de sa personnalité et de ses convictions, de la reconnaissance des spécificités de chaque entité ou encore, des forces locales mobilisables. Il nous apparaît, dès lors, que le discours managérial diffusé et mobilisé au sein de la sphère judiciaire revêt un caractère isomorphique, au sens de Di Maggio et Powell (1983), l'ensemble des chefs de Corps s'inscrivant dans une quête commune de qualité, d'efficacité et d'efficience. Pour le dire autrement, le référentiel de politique publique à l'œuvre en matière de gouvernance judiciaire s'uniformise autour d'une vision typée d'un Nouveau Management Judiciaire basé sur la recherche de performance et l'efficience (Muller, 2015).

Nonobstant cette homogénéisation autour de la logique managériale, les concrétisations sur lesquelles elle débouche demeurent profondément émiettées, empreintes de localisme. Pour autant, la prise en compte des particularités des différents ordres locaux peut se révéler porteuse pour l'entité judiciaire. Elle peut, cependant, se présenter comme dommageable pour l'Institution judiciaire prise dans sa globalité, si elle conduit, faute d'orientation et de directives claires formulées par les autorités politiques (ou toute autre instance judiciaire supérieure), à la démultiplication des actions, engendrant un cumul des coûts assumés localement.

Notre second constat met en lumière l'écart grandissant entre le rôle prescrit et le rôle réel (Chappuis et Thomas, 1995) des chefs de Corps. Les réalités du terrain, marquées, notamment, par le manque de moyens, les restrictions en personnel, dans un contexte d'austérité généralisé sont venues mettre à mal les certitudes et projets de départ. Les responsables de juridiction se sont, pour certains, dans un premier temps, vu reléguer dans un rôle de « *gestionnaire des pénuries* » ou « *gestionnaire de crise* » (un chef de Corps du Siège). Les réflexions à long terme ont fait place aux mesures immédiates, permettant de gérer le quotidien de l'entité judiciaire. La part stratégique de la fonction de chef de Corps s'est ainsi trouvée réduite à sa plus simple expression, distanciant, de la sorte, les responsables de juridiction du rôle que semblent leur dessiner et leur promettre les projets de réforme, celui de chef de Corps - manager, aux commandes de son entité et maîtrisant l'ensemble des paramètres. Cependant, le temps faisant, certains

responsables de juridiction semblent avoir pris le contrepied, décidant de « faire avec », mobilisant davantage leur comité de direction, restreignant leur charge juridictionnelle ou responsabilisant leurs représentants de division, de sorte à pouvoir tendre vers la maximisation de leur investissement stratégique.

In fine, la lenteur avec laquelle les projets de réforme se sont instaurés, dans les premiers instants, renvoyait l'image d'un monde judiciaire rétif, immobile, aux prises avec une ambition de modernisation qui le dépasse. Cette stagnation semblait susceptible de déboucher sur une mise en œuvre édulcorée, allégée des aspirations de départ et de venir malmener la motivation et la bonne volonté, témoignées par bon nombre d'acteurs de terrain, contribuant à donner un tant soit peu de vie aux projets de réforme. Il nous apparaît, cependant, que cet immobilisme a aujourd'hui fait place à une forme de dynamisme contingent au style de management choisi par chaque chef de Corps et tenant compte des caractéristiques locales propres à chaque entité judiciaire.

Bibliographie

Ackermann, W., Bastard, B., « Efficacité et gestion dans l'institution judiciaire », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, n°20, 1988, pp. 19-48.

Chappuis, R., Thomas, R., *Rôle et statut*, Paris, PUF, 1995.

Delvaux, D., Schoenaers, F., « La mesure de la charge de travail des magistrats : analyse d'un dispositif de modernisation de la Justice », *Performance Publique*, Larcier, n°2, 2009, pp. 87-102.

Di Maggio, P., Powell, W., « The Iron-Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field », *American Sociological Review*, April, 48, 1983, pp. 147-160.

Fabri, M., Langbroeck, P., *The challenge of change for judicial systems*, IOS Press, 2000.

Ficet, J., « Entre efficience et indépendance. Le projet de 'reconfiguration du paysage judiciaire' », *Journal du Droit des Jeunes*, n° 295, 2010, pp. 36-41.

Guarnieri, C., Pederzoli, P., *La puissance de juger*, Editions Michalon, 1996.

Guillemette, F., « L'approche de la Grounded Theory ; pour innover ? », *Recherches Qualitatives*, Volume 26 (1), 2006, pp. 32-50.

Heughebaert, P., *Avocat et juge suppléant, ou l'art de retourner sa toge ?*, 2012. Disponible sur : <<http://www.justice-en-ligne.be/article504.html>>.

Hondeghem, A., Broucker, B., « From Octopus to the Reorganization of the Judicial landscape in Belgium », in : Hondeghem A., Rousseaux X., Schoenaers F. (Ed.), *Modernization of the Criminal Justice Chain and the Judicial System. New Insights on Trust*, Springer, 2016, pp. 3-18.

Mattijs, J., « Implications managériales de l'indépendance de la Justice », *Pyramides*, n°11, 2006, pp. 65-102.

Muller, P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2015.

Peretz, H., *Les méthodes en sociologie. L'observation*, Paris, La Découverte, 2004.

Pichault, F., Schoenaers, F., « Le middle management sous pression. La difficile intégration du référentiel managérial du NPM dans les organisations au service de l'intérêt général », *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, Volume XVIII, n°45, 2012, pp. 121-150.

Rouleau, L., « Micro-Practices of Strategic Sensemaking and Sensegiving: How Middle Managers Interpret and Sell Change Every Day », *Journal of Management Studies*, November, Volume 42 (7), 2005, pp. 1413-1441.

Schoenaers, F., « Lorsque le management entre au tribunal: évolution ou révolution ? », *Revue de Droit de l'ULB*, n°41, 2014, pp. 171-209.

Strauss, A., Corbin, J., *Les fondements de la recherche qualitative. Techniques et procédures de développement de la théorie enracinée*, Fribourg, Academic Press Fribourg, 2004.

Vachez, A., Willemez, L., *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, PUF, 2007.

Vigour, C., « Réformer la justice en Europe : analyse comparative des cas de la Belgique, de la France et de l'Italie », *Droit et Société*, n°56, 2004, pp. 291-325.

Warwick, D.P., *A Theory of Public Bureaucracy*, Boston, MA, Harvard University Press, 1975.

Wheeler, R., Withcomb, H., *Judicial Administration: Texts and Readings*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1977.

LA NOTION DE « BONNE JUSTICE » COMME RÉVÉLATEUR DE L'OUVERTURE JUDICIAIRE SUISSE À LA MANAGÉRIALISATION

Lorenzo DE SANTIS et Yves EMERY¹

Résumé

Dans cet article, nous analysons la réceptivité de la justice à l'égard de la managérialisation, en mobilisant la notion de « bonne justice ». Cette « réceptivité culturelle » de l'institution judiciaire au management public, et plus particulièrement au NPM, demeure largement inexplorée, tant en Suisse, terrain de l'étude, qu'au niveau international. Nous identifions d'abord les qualités que les principales parties prenantes de la justice, tant internes (juges, gestionnaires de tribunaux, greffiers), qu'externes (avocats, responsables politiques, journalistes), attribuent à la notion de « bonne justice ». Nous nous demandons ensuite dans quelle mesure les valeurs véhiculées par les nouvelles méthodes de management public se retrouvent dans ces qualités, et quelles convergences peuvent être constatées à ce propos entre les différentes parties prenantes.

« La justice est au-delà de l'économie puisque sa seule mesure est le juste »
Cohen et Garapon, in Breen (2002. p. 17)

I. Introduction

La justice est-elle ouverte aux initiatives de management public ? Quelle réceptivité montre-t-elle, et en particulier les juges qui sont au cœur du fonctionnement du 3^{ème} pouvoir, aux initiatives de réforme managériales ? Telles sont les questions qui seront abordées dans cet article, en se focalisant plus spécifiquement sur la dimension culturelle de l'institution judiciaire, à travers la notion de « bonne justice ». Le succès des réformes est pour une part importante lié à la dimension culturelle plus qu'à la dimension technique des démarches conduites, c'est pourquoi nous nous concentrons

¹ L. De Santis est docteur en administration publique de l'IDHEAP. Y. Emery est professeur en management et gestion des RH au sein de l'IDHEAP, Université de Lausanne. Texte rédigé en décembre 2016.

sur ce qui est parfois considéré comme la dimension invisible des institutions et des organisations : la culture (Church, 1985, Schein 1990, 2010).

Pour répondre à ces questions, l'article est structuré de la manière suivante. Après avoir rappelé la notion de culture et de culture institutionnelle, nous discutons le concept de "bonne justice" selon les principales perspectives de la littérature. Nous utilisons ce concept comme proxy de la culture institutionnelle de la justice, et les différentes facettes de cette culture seront analysées au moyen du concept de « cités », formulé par Boltanski & Thévenot (1991), cités qui sont des mondes de référence auxquels les acteurs font appel lorsqu'ils s'expriment dans un contexte donné sur un sujet, celui de la « bonne justice » dans notre cas. La méthode sera ensuite exposée, puis les principaux résultats des phases qualitative et quantitative de la recherche. Nous concluerons en rappelant les constats essentiels et précisant les limites de cette recherche.

II. Culture et culture institutionnelle de la justice

La notion de culture est extrêmement complexe à saisir tant les définitions proposées sont nombreuses et les courants de recherche qui l'analysent variés. Nous retenons ici quelques exemples afin de situer notre compréhension du concept dans le cadre de cet article.

Le concept général de culture est défini par Schedler et Proeller (2007b) comme « une tentative d'expliquer des différences de comportement de divers groupes d'acteurs dans des situations qui sont objectivement les mêmes ». ² Pour ce faire, des traits de comportements doivent être identifiés et expliqués par des éléments non-rationnels, éléments qui ne se matérialisent que lors d'un processus de création de sens commun entre les acteurs d'un groupe donné (comme les juges par exemple) (Schedler/Proeller 2007b). C'est particulièrement ces éléments non-rationnels partagés par un groupe donné auxquels s'intéresse la recherche en général, et sur lesquels nous nous concentrons. Au sens large, ces éléments qui constituent une culture sont les valeurs, normes, comportements, règles et symboles que partagent les membres d'un groupe social spécifique (Jann 2000) cité par Schedler/Proeller (2007b).

Tout comme ses définitions, les niveaux déterminant la culture sont nombreux. Il n'y a en général pas une seule et unique culture au sein d'une

² Traduit librement de l'anglais par les auteurs.

institution ou d'une organisation, mais plutôt une mosaïque de plusieurs (sous-)cultures (organisationnelles ou métiers par exemple) (Matz/Adams et al. 2011). Notre étude est centrée sur la culture *institutionnelle* du 3^{ème} pouvoir, et non sur l'étude de la culture organisationnelle d'un tribunal spécifique. Les parties prenantes de la justice se réfèrent ainsi à certaines normes, croyances, valeurs ou attentes qui règnent au sein de l'institution (la justice) et qui sont ainsi, en partie au moins, partagées, afin de déterminer les comportements à adopter. Nous cherchons à identifier ces attentes partagées, en mobilisant le concept de « bonne justice », qui sera dès lors l'expression de la culture institutionnelle de la justice³.

III. Le concept de « bonne justice » comme révélateur de la culture institutionnelle de la justice

Lorsqu'un acteur définit les caractéristiques que devrait incorporer le dessein de l'institution dans laquelle il travaille, il exprime en fait de manière sous-jacente les valeurs auxquelles il adhère, qui devraient selon lui être présentes dans la justice et, le cas échéant, être partagées par les autres parties prenantes de l'institution. En analysant le contenu des attentes liées à une « bonne justice », nous serons en mesure d'apprécier la place occupée parmi elles par des valeurs associées au répertoire managérial. Ainsi, nous ne tentons pas de définir la « bonne justice » quant au contenu des décisions rendues par cette dernière, mais uniquement de déterminer la place occupée par différents types de valeurs et d'attentes dans cette notion. Mais au fait, qu'entend-on par « bonne justice » dans la littérature ?

Plusieurs sources sont susceptibles de servir de base à la définition de cette « bonne justice ». Par exemple, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) (Conseil de l'Europe, 1950, art. 6, al. 1) peut être prise comme référence puisqu'elle « définit un modèle de justice qui peut servir de fil conducteur pour la recherche des normes de qualité de la justice » et parce que son influence est aujourd'hui grandissante dans « la hiérarchie des normes » et qu'elle a « une portée internationale » (Pham 2002). La CEDH définit la qualité de la justice dans un sens élargi, puisqu'elle inclut l'ensemble des institutions qui contribuent au fonctionnement de la justice (comme la police par exemple).

³ L'analyse de la culture institutionnelle pourrait naturellement comporter de nombreuses autres facettes que celle retenue. Mais la « bonne justice » donnant une vision, un idéal de ce que l'institution devrait poursuivre, nous l'avons retenue comme étant particulièrement significative de cette culture.

Plus précisément, la CEDH dit que pour qu'un procès soit équitable, « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ». La définition proposée reste donc assez générale. Cependant, même si la CEDH n'emploie jamais le terme « qualité », elle détermine un standard minimal que les États signataires doivent adopter (Pham 2002), mais au final, c'est bel et bien à l'État qu'il revient de définir plus précisément et d'appliquer ce qu'il considère être la « bonne justice ».

En se basant sur la CEDH, certains parlent de « critères » qui doivent être pris en compte pour apprécier la performance d'un système judiciaire, soit une « bonne justice » : « l'accès à la justice, la célérité⁴ du procès, la stabilité et la prévisibilité des jugements, la qualité de la relation entre le juge et les parties, l'intelligibilité des décisions rendues, la possibilité d'en obtenir l'exécution, l'acceptabilité sociale de la justice rendue, c'est-à-dire la légitimité de cette justice et la confiance qu'elle suscite auprès des justiciables, ainsi que, d'une manière plus générale, l'indépendance et l'impartialité » (Alt 2013).

Plus tard, en France particulièrement mais aussi plus généralement en Europe, s'opère un changement radical : la procédure devient centrale dans l'identification « de la bonne forme de la justice, non seulement pour ce qui est des principes directeurs qui doivent régir le procès (droits de la défense, principe du contradictoire, etc.) mais aussi pour ce qui a trait à l'organisation judiciaire (droit au recours effectif, droit au juge naturel, apparences de l'impartialité, double degré de juridiction ...) » (Vauchez/Willemez 2007, p. 43). La procédure se voit alors investie d'un sens nouveau par la doctrine et fait « figure de véritable socle fondamental et commun à l'ensemble de l'ordre juridique » (Vauchez/Willemez 2007, p. 43). Ceci est probablement lié au fait que le contenu des décisions de justice ne peut être revu que dans

⁴ Même si certains chercheurs en droit font une différence entre célérité et rapidité, nous utilisons ces termes de manière interchangeable dans nos travaux, comme la majorité des acteurs de la justice que nous avons rencontrés l'ont fait pendant les entretiens. Il faut donc comprendre le terme célérité dans le sens commun de promptitude dans l'exécution.

les procédures judiciaires elles-mêmes et non par les instances de contrôle de la bonne gestion des tribunaux.⁵

Néanmoins, les textes des professionnels du droit ne sont pas les seules sources auxquelles se référer lorsqu'il s'agit de caractériser la « bonne justice ». Dans un monde où l'importance de l'opinion publique croît, les sondages auprès des justiciables peuvent aussi nous renseigner sur l'idée que se fait la population de cette dernière. D'après Bargues et Ferey (2002 p. 178), il est possible de classer en cinq grandes catégories les questions posées dans les enquêtes concernant la « bonne justice ». La première est l'indépendance, qui n'apparaît étonnamment pas comme un critère évoqué spontanément « lorsque l'on demande à des professionnels ou à des usagers ce que serait une justice de qualité », cette notion étant probablement trop « technique ». Par contre, les quatre autres catégories ont été évoquées naturellement dans les entretiens qualitatifs menés par Bargues et Ferey, tout comme dans les nôtres d'ailleurs. Il s'agit de l'impartialité (égalité de traitement des citoyens), de la compétence des magistrats (qualités tant juridiques qu'humaines), de l'accessibilité (financière, géographique ou langagière) et de la rapidité (souvent combinée à un critère d'effectivité).⁶

De manière générale, tout comme pour la doctrine, les sondages interrogent l'opinion publique sur des questions majoritairement processuelles de nos jours, alors que jusque dans les années 1980, c'est plutôt sur des questions substantielles⁷ qu'ils se concentraient. En l'absence de consensus concernant l'idée de « bonne justice », il semble donc plus aisé de se focaliser sur « la reconnaissance des droits des individus et sur l'importance des procédures qui permettent le respect de ces droits » (Bargues/Ferey 2002), comme s'il était plus simple de définir des critères sur la forme (la bonne procédure) que sur le fond (la « bonne justice » dans son ensemble).

Cela dit, il semble que questionner la procédure soit considéré comme plus « légitime » que de remettre en question les finalités de l'institution, le public se sentant en droit d'exiger une qualité satisfaisante en termes

⁵ Nous remercions le Professeur Tanquerel pour cette remarque.

⁶ D'où la difficulté de distinguer clairement efficacité et efficience lorsqu'il s'agit de « bonne justice ». En effet, si le but de la justice est d'être rapide, et que l'on définit la justice efficiente comme celle qui rend un bon jugement en utilisant le moins de ressources possibles, donc le plus rapidement, il devient évident qu'efficience et effectivité ou efficacité sont imbriquées.

⁷ La qualité substantielle est la qualité des jugements ou, plus généralement, des solutions aux litiges (Sibony 2002, p.120).

d'organisation, d'efficacité, etc., les justiciables étant les usagers d'un « service public » de la justice (Bargues/Ferey 2002, p. 180). Ce langage managérial se caractérise par une absence totale de référence aux finalités sociales de l'institution et à son contenu substantiel. Il est plutôt question de « justice accessible, transparente, crédible et responsable, adaptée aux exigences de notre temps », qui doit répondre aux besoins des « clients », de manière « rapide » et éviter l'accumulation d'affaires pendantes (Bernard/Drumaux et al. 2012).

Dans un registre similaire, le *Trial court performance standards* est publié aux USA en 1990. Il s'agit d'indicateurs et de standards de performance qui mesurent la production des cours en fonction de cinq objectifs mis en place par une commission d'experts (juges, managers et académiciens). Ces cinq objectifs sont : l'accès à la justice, la rapidité, l'égalité, l'impartialité et l'intégrité, l'indépendance et la confiance du public.

Sur le Vieux Continent, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) évalue régulièrement les systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe, dont la Suisse. Ses rapports⁸ s'intéressent particulièrement à l'efficacité de la justice, mais aussi à sa qualité, afin d'aider les États à développer des systèmes judiciaires qui rendent une justice avec « équité et rapidité ».

En Suisse, depuis les réformes du début des années 2000, un phénomène similaire s'est produit ; la « bonne justice » n'est plus seulement celle qui repose sur l'application et la maîtrise de l'application de la loi, mais elle doit également répondre à des exigences de type gestionnaire comme l'efficacité, la rapidité et l'efficience selon certains auteurs (Chautard 2010). Au niveau cantonal, Chautard (2010) nous apprend qu'il s'agit principalement de garantir les délais fixés par la Confédération pour la mise en œuvre des réformes, de modifier l'organisation judiciaire en conséquence et, plus généralement, de maîtriser les coûts.

En définitive, l'évolution de ce qui constitue l'idée de « bonne justice » correspond, à des degrés divers, aux différentes cultures liées aux courants de pensées concernant l'administration publique. En effet, jusque dans les années 1980, la « bonne justice » se définissait principalement en fonction de ses attributs « traditionnels » tels que l'indépendance, l'impartialité ou l'équité, qui sont également au cœur de la bureaucratie wébérienne. Comme

nous l'avons vu, à partir du milieu des années 1980 environ, une mutation s'amorce et le centre de l'attention se déplace vers des valeurs relevant typiquement du langage managérial porté par le NPM telles que l'efficacité, l'orientation-client, l'efficacité ou encore la transparence.

A partir des années 1990, il est de plus en plus question de mesurer les performances de la « bonne justice » grâce à des critères qui empruntent autant à la bureaucratie (égalité, intégrité, impartialité), au NPM (l'efficacité, la maîtrise des coûts, la rapidité) qu'à la Nouvelle gouvernance publique (la confiance du public, la capacité des acteurs à travailler ensemble), laissant entrevoir les prémices d'une culture judiciaire « hybride ».

Mais qu'en est-il plus spécifiquement de la culture actuelle de l'institution judiciaire suisse ?

IV. Méthode

Cette recherche se concentre sur les tribunaux de première et seconde instances suisses. Les objectifs de la recherche sont d'identifier les valeurs et attentes sous-tendant le concept de « bonne justice » comme révélateur de la culture institutionnelle de celle-ci, la nature et l'importance de ces attentes, ainsi que d'évaluer les différences potentielles entre les attentes (culture souhaitée) et les perceptions (culture vécue) des divers acteurs de la justice suisse, avec une attention particulière portée à celles des magistrats.

Pour analyser les attentes liées à une bonne justice, nous mobiliserons les mondes de Boltanski & Thévenot, afin de déterminer quelle place occupent les valeurs traditionnelles de l'administration publique wébérienne (monde civique), par rapport à celles relevant de l'univers managérial (monde commercial), ainsi que celles d'autres mondes retenus pour l'analyse (cf infra).

La méthodologie retenue comporte deux étapes distinctes : la première, qualitative et inductive (Strauss/Corbin 2004), consiste, au moyen d'un large programme d'entretiens auprès des parties prenantes de la justice, à identifier les attentes principales liées à une bonne justice. La seconde, quantitative, vise à soumettre ces attentes à un échantillon significatif de personnes représentant chacune des parties prenantes, de manière à pouvoir tirer des conclusions plus élaborées et asseoir la validité des résultats obtenus.

IV.1. Phase qualitative

Une série d'entretiens semi-structurés a été effectuée auprès des principales parties prenantes de la justice, à savoir des juges avec et des juges sans expérience managériale, des gestionnaires⁹ de tribunal, des politiciens, des avocats, et des journalistes. Au total, ce sont 56 entretiens sur lesquels se base cette première partie. L'échantillon sélectionné comprend un nombre identique de juges avec et sans responsabilité managériale. Les entretiens ont été menés dans des tribunaux de première et seconde instance dans des cours civiles, administratives et criminelles de neuf cantons¹⁰ dans les trois régions linguistiques du pays, ce afin de maximiser la diversité des points de vue.

Les entretiens, d'une durée d'environ une heure chacun, ont été conduits dans le but de découvrir les principales attentes d'une « bonne justice », jusqu'à saturation des arguments (Martineau 2005). Les enregistrements des entretiens ont ensuite été retranscrits et codés à l'aide du logiciel NVivo 10. Nous avons réparti des passages d'entretiens dans 26 *nœuds* différents,¹¹ chacun correspondant à un argument défini comme important pour une « bonne justice » par les répondants.

Pour appréhender les valeurs sous-jacentes aux attentes des parties prenantes de la justice, nous utilisons, à l'instar de plusieurs courants de recherche (Emery/Martin 2010), le concept de « monde » qui permet de définir une communauté et un sens d'appartenance. Plus précisément, nous mobilisons la typologie développée par Boltanski et Thévenot (1991), qui consiste en des univers idéal-typiques de référence,¹² auxquels font appel les acteurs

⁹ Les termes « managers » et « gestionnaires de tribunal » font référence au même groupe d'acteurs et seront donc utilisés de manière interchangeable tout au long de cet article.

¹⁰ Les cantons latins (Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Tessin, Vaud et Valais) sont l'objet central de la recherche, pour des raisons linguistiques principalement. Les cantons alémaniques de Lucerne et Schaffhouse ont été considérés à des fins de comparaison.

¹¹ À l'origine, nous avons défini 35 nœuds mais seuls ceux qui ont été mentionnés par au moins deux types d'acteurs, dont les juges, ont été retenus. En sus, nous n'avons pas conservé le nœud « qualité », ce dernier faisant appel à une notion trop vague dont la définition variait considérablement entre les acteurs. De plus, la qualité est extrêmement proche de la notion plus générale de « bonne justice » que nous tentons de découvrir dans un sens plus large.

¹² Cf. table I ci-dessous.

lorsqu’ils justifient leurs agissements dans un contexte collectif et organisé pour collaborer.

Table I : présentation succincte des quatre mondes retenus, issus de la typologie de Boltanski & Thévenot¹³

	Monde industriel	Monde civique	Monde commercial	Monde domestique
Principe supérieur commun	Efficacité et rendement « fonctionnel »	Organes collectifs représentatifs	Concurrence et valeur marchande	Relations personnelles, hiérarchie, tradition
Brève présentation de chaque monde	Inspiré des machines, centré sur le rendement fonctionnel, la bonne organisation, le professionnalisme et l'optimisation des ressources	Expression de l'action démocratique, justifiée par la législation, fondée sur la figure emblématique du citoyen	Consacré au marché, aux mécanismes de concurrence entourant les clients potentiels, aux valeurs de rentabilité	Inspiré par la famille, centré sur les relations bienveillantes qui animent une entité collective, un milieu
Caractéristiques valorisées	La performance, la fiabilité, la fonctionnalité, la validité scientifique	Solidarité, équité, liberté	la désirabilité, la « gagne », la valeur, le fait d'être « vendable »	la bienveillance, la bienséance, la distinction, la discrétion, la fidélité
Caractéristiques dévalorisées	l'improductivité, l'inefficacité	la division, l'individualisme, l'arbitraire, l'illégalité	la défaite, l'indésirable, le fait de ne pas être compétitif	l'impolitesse, la vulgarité, la trahise, la nouveauté
Acteurs valorisés	l'expert, le professionnel, l'opérateur	le Parti, l'Elu, le représentant, le délégué, le citoyen	le businessman, le vendeur, le "battant"	le père, le roi, le patron, l'"Ancien"
Epreuves modèles ¹	le test, la réalisation	l'élection, la manifestation	le marché, la conclusion d'une affaire	les cérémonies familiales, les réceptions

Boltanski et Thévenot (1991) ont découvert des « mondes de référence auxquels les gens se rattachent en référence aux grands courants de la philosophie » (Emery/Martin 2010 p.54) occidentale et les ont nommés « mondes communs ». Parmi les six cités principales conceptualisées par Boltanski et Thévenot (1991), nous en retenons quatre (industrielle, civique, commerciale et domestique, voir table I). Les deux autres univers, le monde

¹³ Voir les annexes 2 et 3 pour la classification de nos items spécifiques à la justice dans les différents mondes.

inspiré et celui de l'opinion, ne sont pas considérés dans notre analyse car ils s'écartent largement de la problématique traitée dans nos travaux et des éléments évoqués par les membres de la justice suisse lors de nos entretiens.

Les réformes qui font écho au NPM ont été analysées par plusieurs scientifiques utilisant cette approche comme une confrontation directe entre le monde civique (monde bureaucratique wébérien) et le monde commercial, ce dernier étant le reflet d'une logique managériale (Giauque/Caron 2005, Rondeaux 2011, Meyer/Hammerschmid 2006b).

Nous rapprochons les mondes ci-dessus des quatre grands courants de pensée qui ont façonné l'administration publique ces dernières décennies. L'« idéal-type » de la bureaucratie selon Weber (1995) (Du Gay 2005) est apparenté principalement au monde civique (logique du service public) mais aussi, dans une moindre mesure, aux mondes industriel (qui valorise le travail bien fait, la compétence technique, la précision, le professionnalisme) et domestique (monde des relations personnelles où hiérarchie et tradition sont les valeurs centrales). Le monde central du (nouveau) management public (NPM) est quant à lui l'univers commercial (monde marchand où les préceptes de l'économie de marché sont rois) (Hood 1991, Boston 2011), même si certains attributs du monde industriel, tels que le rendement et la performance, sont aussi représentés. Les mondes de la Nouvelle gouvernance publique (Budd 2007, Osborne 2006, Olsen 2008) sont par contre le monde civique, où l'expression de l'action démocratique occupe une place centrale, et le monde domestique, puisque l'entité collective, ainsi que les relations personnelles et la confiance, y sont fondamentales. Quant à l'univers hybride contemporain (Emery/Giauque, 2014), il se compose d'une base venue du monde civique, auxquels viennent se superposer les autres mondes. En effectuant chacune des qualités associées à la « bonne justice », nous serons ainsi en mesure d'apprécier la place occupée par ces différents mondes dans la culture institutionnelle de la justice en Suisse.

IV.2. Phase quantitative

Les qualités découvertes lors de la phase qualitative ci-dessus (plus quelques autres mentionnées dans la littérature)¹⁴ ont été soumises aux parties prenantes de la justice des cantons précédemment étudiés. Il leur a été

¹⁴ Voir l'annexe 3 pour un tableau complet et les statistiques descriptives correspondantes.

demandé d'apprécier l'importance accordée à ces différentes qualités¹⁵ sur une échelle de Likert,¹⁶ ainsi que la perception qu'ils en avaient dans leur propre canton.¹⁷ La différence entre ces deux situations (attentes – perception de la réalité = *misfit* ou *gap*) nous a permis de découvrir sur quels items les attentes insatisfaites étaient les plus importantes selon les répondants.

À cette fin, un questionnaire électronique a été envoyé à plus de 7000 acteurs de la justice helvétique. Nous avons reçu 1513 réponses dont 1448¹⁸ exemplaires complets et utilisables, ce qui correspond à un taux de réponse global d'environ 20%. Ce taux est relativement élevé pour une enquête comme la nôtre, si l'on considère qu'il s'agit de 20% de la population totale (et non d'un échantillon). Nous avons décidé de pondérer les résultats afin de les rendre comparables car les taux de réponse varient considérablement entre les cantons (entre 10% et 46%).

Nous avons ensuite traité nos données à l'aide du logiciel SPSS 21, en effectuant d'abord une analyse en composantes principales¹⁹ sur les résultats concernant l'importance attribuée²⁰ aux 40 items proposés dans notre questionnaire, afin de réduire le nombre de qualités à analyser. Sur les huit facteurs obtenus, nous en conservons six dont l'alpha de Cronbach est supérieur à 0.6.²¹ Les items retenus pour chaque facteur sont ceux qui obtiennent un *factor loading* (saturation) d'au moins 0.5 sur un facteur.²²

¹⁵ Il était demandé aux participants d'apprécier ces qualités dans le cadre de leur activité principale.

¹⁶ La question était : « Quelle importance faudrait-il, selon vous, accorder à ces différents attributs de la justice ? » L'échelle est la suivante : 1=Pas du tout important, 2=Plutôt pas important, 3=Ni important, ni pas important, 4=Plutôt important, 5=Très important.

¹⁷ La question était : « A quel point, selon vous, les attributs suivants décrivent la justice de votre canton ? » avec l'échelle : 1=Pas du tout d'accord, 2=Plutôt pas d'accord, 3=Ni d'accord, ni pas d'accord, 4=Plutôt d'accord, 5=Tout à fait d'accord.

¹⁸ Marge d'erreur : +0.1%, intervalle de confiance à 99%.

¹⁹ N=1044. Comme nos données ne suivent pas une loi normale, nous avons refait l'analyse factorielle avec la procédure d'extraction des moindres carrés non pondérés (ULS), voir Durand (2003). Le résultat peut être considéré comme identique : seuls les facteurs 2 et 6 diffèrent quelque peu mais corrélient respectivement à 0.962 et 0.978 avec les facteurs présentés ici.

²⁰ Nous utilisons l'importance (ou les attentes) pour définir la culture des différents acteurs.

²¹ Nous utilisons l'alpha de Cronbach comme mesure des facteurs à conserver. La limite usuelle est de 0.7 mais comme le démontre un pan entier de la littérature

Finalement, nous introduisons ces facteurs comme variables dépendantes dans des régressions multiples, afin de découvrir quelles variables indépendantes les influencent significativement. Nous nous intéressons principalement à l'effet des variables du rôle professionnel (juges, managers, avocats, greffiers, secrétaires, juges laïcs, procureurs), en contrôlant l'effet de celles-ci à l'aide de paramètres sociodémographiques (âge, sexe, diplôme de gestion, canton romand vs. autres, urbanité, langue maternelle allemande). Nous nous demandons si les facteurs sous-jacents à une « bonne justice » sont appréciés différemment selon le rôle exercé.

Finalement, la manière dont ces éléments concordent (*person-culture fits*) (Vigoda-Gadot/Meiri 2008) permettra de déterminer les axes d'amélioration souhaités, et de déterminer à quel(s) mondes(s) ces améliorations peuvent être rattachées.

IV.3. Résultats et discussion de la partie qualitative

La table II ci-dessous présente les attentes principales d'une bonne justice, selon l'importance estimée (qualitativement) par les catégories d'acteurs retenues. Notons tout d'abord que les attentes relevées ici sont compatibles avec celles véhiculées par le NPM,²³ même si l'univers auquel les participants font le plus souvent référence est le monde civique. Ensuite, le monde commercial s'avère plus invoqué que le monde industriel (De Santis 2015), contrairement à d'autres études menées auprès d'employés du secteur public suisse (Emery/Wyser et al. 2008, Emery/Martin 2010), renforçant l'idée que la culture hybride post-bureaucratique (Emery 2013) est bien présente chez les juges de première et seconde instance en Suisse.

En effet, les deux attentes citées le plus fréquemment par tous les types d'acteurs, sans exception, sont identiques (rapide et communicative), comme l'illustre la table II ci-après.

(Schmitt 1996, Cortina 1993, Tavakol/Dennick 2011, Peterson 1994, Cho/Kim 2015), cette limite est purement arbitraire et n'est pas confirmée par des études empiriques.

²² Ce choix est aussi dicté par le fait qu'aucun item ne reflète des concepts sur plus d'un facteur au niveau de saturation supérieur à 0.5.

²³ Les six attentes auxquelles les juges font le plus fréquemment référence lorsqu'ils évoquent l'idée de « bonne justice » sont : rapide, communicative, indépendante, accessible, simple et pragmatique, transparente. Voir table II ci-dessous

Table II : Attentes d'une bonne justice en Suisse, selon les différents acteurs

++++: Thème mentionné extrêmement fréquemment (par au moins deux tiers des interviewés)

+++ : Thème mentionné fréquemment (par au moins la moitié des interviewés)

++ : Thème mentionné quelques fois (par au moins un quart des interviewés)

+: Thème mentionné au moins une fois

/: Thème non mentionné par ce groupe d'acteur

	Attentes principales d'une "bonne justice"	Acteurs internes au tribunal, N=39				Acteurs externes au tribunal, N=17		
		Juges (tous)	Juges (avec expérience managériale)	Juges (sans expérience managériale)	Gestionnaires du tribunal	Politiciens	Avocats	Journalistes
1	Rapide	+++ +	++++	++++	+++ +	+++ +	+++ +	+++ +
2	Communicative	+++ +	++++	+++	+++ +	+++ +	+++ +	+++ +
3	Indépendante	+++	+++	++	+	+++ +	+++ +	++
4	Accessible (financièrement et géographiquement)	++	++	+++	+++	+++	+++	+++
5	Simple, pragmatique, pas trop formaliste	++	+++	++	+	++	+++ +	++
6	Transparente	++	++	++	+	+++	+++	+++ +
7	Humaine, proche des gens	++	++	++	+	+++	+++	+++
8	Orientation client	++	++	++	+++	++	++	++
9	A l'écoute	++	++	++	+	+	+	+
10	Juste	++	+	++	+	+	++	/
11	Service public	+	++	+	/	++	/	++
12	Efficiente et efficace	+	+	+	+	+	++	++
13	Recherche la conciliation	+	+	+	/	++	++	/
14	Doit rendre des comptes	+	+	+	+	/	+	+
15	Légitime, crédible	+	+	+	/	/	+	++
16	Non-juristes doivent aussi participer	+	+	+	+	++	+	+++
17	Personnalisée	+	/	+	+	++	/	+
18	Respecte les procédures	+	+	+	+	+	/	/
19	Sévère	+	+	/	/	++	/	+++ +
20	Egalité de traitement	+	+	/	+	+	+	/
21	Impartiale	+	/	+	/	/	+	/
22	Résout tous les cas/conflits	+	+	+	+	++	++	+
23	Inspire confiance	+	+	/	+	/	++	+
24	Donner raison	+	/	+	+	+	+	+
25	Non corrompue	+	/	+	+	+	/	/
26	Prévisible	+	/	+	/	++	++	/

Source : De Santis (2015)

De plus, nous observons que les neuf attentes les plus évoquées par les juges sont aussi mentionnées par tous les autres types de répondants. Au total, ce ne sont pas moins de la moitié des attentes qui sont invoquées par l'ensemble des acteurs. En ce qui concerne les différences, il n'est pas surprenant que les gestionnaires des tribunaux soient ceux qui attachent le plus d'importance à l'orientation-client, mais ne mentionnent que très rarement une caractéristique fondamentale pour les juges : l'indépendance.

Sans surprise, les avocats plaident pour une justice simple et pragmatique,²⁴ particulièrement lorsqu'il s'agit de la procédure. Ces derniers, tout comme les politiciens et les journalistes, mentionnent des items tels que la transparence ou une justice humaine et proche des gens plus fréquemment que ceux qui officient au sein des tribunaux. La notion de justice efficace et efficiente est citée plus souvent par des acteurs externes comme les avocats et les journalistes, ce qui peut surprendre car elle constitue pourtant une source de légitimité pour les magistrats (Vigour 2008a). Finalement, les journalistes se font le relais de l'opinion publique en mentionnant plus fréquemment que les autres des attentes telles que la sévérité ou la légitimité d'une justice rendue par des non-professionnels.

Pour ce qui est de la comparaison entre les juges avec et sans responsabilité de gestion, environ 70% des attentes sont mentionnées par les deux groupes, démontrant une forte homogénéité des attentes entre ces deux classes de magistrats. Nous pensons que cela pourrait être dû à la notion de surdétermination de la culture professionnelle (Exworthy/Halford 1999) sur la culture managériale ; les juges étant des spécialistes particulièrement attachés à leur fonction, celle-ci prendrait le pas sur l'exercice ou non d'une activité de gestion.

IV.4. Résultats et discussion de la partie quantitative

Les résultats de l'analyse factorielle²⁵ sont présentés dans la table récapitulative III ci-dessous.²⁶

²⁴ Nous définissons une justice simple, pragmatique, pas trop formaliste comme « une justice qui n'est pas trop « à cheval » sur les règles. Elle doit être *intelligente* et adapter ses procédures si nécessaire ».

²⁵ La littérature fait une différence entre analyse en composantes principales et analyse factorielle (Costello/Osborne 2005). Pour des raisons pratiques nous utiliserons ici ces termes de manière interchangeable.

²⁶ Le test de signification de Bartlett étant significatif à $p < 0.001$, nous pouvons conclure que des corrélations positives entre les variables existent, alors que l'indice

Table III : 8 facteurs de l'analyse factorielle, variance totale expliquée par l'analyse factorielle, indice KMO et test de Bartlett de l'analyse factorielle

Facteurs	Sommes extraites du carré des chargements			Sommes de rotation du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulés	Total	% de la variance	% cumulés
1 <i>Partenaire, fiable</i>	9.34	23.34	23.34	3.59	8.98	8.98
2 <i>Intégrée à la société, au service du citoyen</i>	2.40	6.00	29.34	3.38	8.46	17.44
3 <i>Accessible et performante</i>	1.94	4.85	34.18	2.88	7.21	24.65
4 <i>Orientée vers le résultat</i>	1.64	4.11	38.29	2.35	5.87	30.53
5 <i>Compétente, bien outillée</i>	1.36	3.41	41.70	2.27	5.67	36.19
6 <i>Libre de toute pression, juste</i>	1.31	3.28	44.97	2.11	5.28	41.47
7 exclu	1.17	2.92	47.89	2.06	5.16	46.63
8 exclu	1.09	2.72	50.61	1.59	3.98	50.61

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Mesure de précision de l'échantillonnage de Kaiser-Meyer-Olkin.	.921
Test de sphéricité de Bartlett	Khi-deux approximé
	12147.977
	ddl
	780
	Signification de Bartlett
	0.000

Ces résultats permettent de définir les dimensions constitutives d'une « bonne justice » selon les acteurs de l'institution judiciaire suisse, constituant ainsi les traits dominants de sa culture institutionnelle. Les six dimensions (facteurs) retenues, que nous avons nommées en fonction des items les plus représentatifs qui les composent, ainsi que leurs vingt-huit items respectifs, sont les suivants :

1) une justice « **partenaire, fiable** » : respecte le secret de fonction, courtoise et respectueuse des justiciables, crédible, respecte l'égalité de traitement

KMO de 0.921 indique que la solution factorielle est statistiquement acceptable et que nos facteurs sont donc fiables.

entre les justiciables, digne de confiance, prend au sérieux les justiciables ($\alpha=0.78$, $M=4.57$, $N=1360$)²⁷. La majorité des items vient du monde **civique**.

2) une justice « **intégrée à la société, au service du citoyen** » : humaine et proche des gens, un service pour le public, à l'écoute, communicatrice (média, public), rendue aussi par des non-juristes ($\alpha=0.72$, $M=3.47$, $N=1297$). La majorité des items vient du monde **civique**.

3) une justice « **accessible et performante** » : simple et pragmatique, rapide, compréhensible (décisions clairement motivées), transparente et ouverte sur la société, efficace pour réparer le préjudice ($\alpha=0.67$, $M=4.20$, $N=1340$). La majorité des items provient des mondes **industriel et commercial**.

4) une justice « **orientée vers le résultat, effective** » : ²⁸ sévère²⁹ (dans les sanctions), intimidante, efficace pour éviter la récidive (pénal)³⁰, peu coûteuse pour le contribuable (% du budget de l'État) ($\alpha=0.68$, $M=3.38$, $N=1310$). La plupart des items se retrouvent dans le monde **domestique**.

5) une justice « **compétente, bien outillée et fonctionnelle** » : dispose de personnel suffisant, bien équipée (infrastructure), dispose de personnel compétent, efficiente et bien organisée ($\alpha=0.7$, $M=4.42$, $N=1402$). La majorité des items vient du monde **industriel**.

6) une justice « **libre de toute pression, juste** » : impartiale, pas arbitraire, indépendante, pas corrompue³¹ ($\alpha=0.62$, $N=1356$, $M=4.83$). Le monde **civique** est ici prédominant.

Les caractéristiques de la « bonne justice » se regroupent ainsi en huit facteurs (dont six sont retenus ici) qui expliquent environ 51% de la variance. Les facteurs les plus importants (selon la moyenne M) confirment la partie descriptive de l'analyse quantitative : il s'agit de ceux qui sont composés par les items « classiques » de la justice (facteur 6 « *libre de toute*

²⁷ α =alpha de Cronbach, M=moyenne, N=nombre d'observations

²⁸ Au sens de « *Wirkungsvoll* ».

²⁹ Par « sévère », les participants à notre enquête expriment le fait qu'il y a souvent un écart entre le jugement populaire et celui des tribunaux, que le public voudrait une justice plus sévère que ce qu'elle n'est en réalité.

³⁰ Avec cet item, nous souhaitons évaluer si les parties prenantes de la justice suisse estiment que les mesures prises par celle-ci sont en général efficaces pour éviter la récidive d'une personne condamnée au pénal.

³¹ En éliminant les items « impartiale » et « pas corrompue » nous obtenons un $\alpha=0.67$. Malgré cela, ces deux items étant très importants aux yeux des répondants, nous avons décidé de les conserver. De plus, la littérature déconseille de supprimer des items dans l'unique but d'augmenter l'alpha de Cronbach, pour ne pas biaiser les résultats (Raykov 2007, Raykov 2008) cité par Cho/Kim (2015).

pression, juste » et facteur 1 *« partenaire, fiable »*) que l'on classerait dans le monde *« civique »*³² de Boltanski & Thévenot.

La persistance des items « classiques » de la justice indique que les attentes traditionnelles, qui sont fortement ancrées dans la culture métier du groupe dominant (Bloor/Dawson 1994, Schein 2010) (les juges), sont encore les plus prégnantes au sein de la justice suisse, ses acteurs non-judiciaires s'étant probablement accoutumés à la suprématie de la logique judiciaire (Eicher/Schedler 2014). Une autre explication quant à la dominance des juges concerne la composition du pouvoir (Greenwood/Raynard et al. 2011, p. 344). En effet, les acteurs participant régulièrement aux décisions de l'organisation, comme c'est le cas pour les juges qui sont représentés dans tous les organes de décisions du tribunal, ont généralement plus d'influence que ceux qui n'y participent que de manière irrégulière (comme les managers de tribunaux qui ont un avis uniquement consultatif dans la majorité des instances décisionnelles des tribunaux) ou ceux qui n'y prennent jamais part (les secrétaires, les avocats, etc.) (Heimer 1999 cité par Greenwood/Raynard et al. 2011, p.349). Finalement, la légitimité est aussi un facteur important permettant aux acteurs de faire entendre leurs voix (Greenwood/Raynard et al. 2011), et les juges sont souvent considérés comme les représentants « légitimes » de la justice.

L'univers décrit par nos résultats paraît dépasser les approches gestionnaires et favoriser l'« art judiciaire » traditionnel qui semble reprendre (ou garder) le dessus (Vauchez/Willemez 2007). Peut-être cela indique-t-il également une forme de « colonisation » du management par les juges, qui serait par hypothèse en marche (Ferlie/Geraghty 2007), tout en soulignant le caractère hybride des facteurs dévoilés par notre analyse, qui relèvent autant de l'univers traditionnel bureaucratique, que des mondes marchand, industriel, ou encore domestique. Cette hybridation serait, entre autres, le fait de certains magistrats qui reprendraient des éléments du discours managérial afin de « changer l'image de la justice » (Vigour 2006), des sortes d'interprètes au sens de la sociologie de la traduction.³³

³² Même si des items du monde civique se retrouvent dans quatre des six facteurs, les facteurs 1 et 6 sont ceux qui en comptent la plus grande proportion, respectivement 83% et 75%.

³³ Selon cette approche, la traduction est le résultat d'une négociation entre différentes parties. « Elle agit comme un lien entre des activités hétérogènes, des déclarations et des enjeux. Le traducteur est l'acteur qui aide et nourrit le lien qui relie les membres de ces entités hétérogènes qui constituent un réseau ». La

Cela dit, les évaluations fournies par les juges diffèrent-elles de celles des autres répondants (managers, secrétaires, avocats, juges laïcs, procureurs, greffiers) ? Nous remarquons que des différences significatives existent entre les juges et les autres membres de la justice suisse sur cinq de nos six facteurs. Cependant, dans la majorité des situations (58%)³⁴ où une différence entre les juges et les autres acteurs de la justice serait théoriquement possible (indépendamment du facteur), les réponses des juges ne diffèrent pas significativement des autres acteurs, confirmant la congruence des attentes déjà observée plus haut. En ce qui concerne les acteurs avec lesquels la culture des juges semble être la plus proche, il s'agit des greffiers et des procureurs.³⁵ Nous pensons que cela s'explique par le fait que ces trois groupes d'acteurs sont au cœur de l'activité principale de la justice : juger, et qu'ils disposent tous d'une formation juridique. En effet, les greffiers ont des interactions quotidiennes avec les juges concernant les jugements et participent parfois à la rédaction de ceux-ci, alors que les procureurs sont également des magistrats qui rendent des jugements,³⁶ bien que dans un cadre différent de celui des juges.

Lorsque les réponses des juges sont significativement différentes de celles des autres acteurs, ceux-ci donnent généralement une importance moindre aux facteurs, laissant supposer des attentes moins importantes chez les juges que chez les autres acteurs de la justice. Nous proposons ici deux explications : en ce qui concerne les items sur lesquels les juges ont une influence directe (justice humaine, à l'écoute et communicative par exemple), nous pensons que les juges (les offreurs) sont relativement satisfaits alors que les autres acteurs (les demandeurs) s'attendent à un « service » encore plus performant. La deuxième explication est que les items commerciaux/industriels et domestiques (comme l'efficacité, l'orientation-client ou l'accessibilité financière de la justice) ne font pas

traduction est réussie lorsque les positions des acteurs sont « alignées » (Callon/Latour 1991) cités par Walsh/Renaud (2010).

³⁴ Seuls 15 des 36 termes sont significatifs (6 facteurs X 6 rôles : juges laïcs, procureurs, avocats, managers, greffiers et secrétaires). Voir l'annexe 4.

³⁵ On remarque dans le tableau de l'annexe 4 que les différences significatives sont moins fréquentes avec ces deux groupes d'acteurs qu'avec les autres.

³⁶ Depuis l'introduction de la nouvelle procédure pénale en 2011 et de la possibilité pour le ministère public de conclure des « deals » à l'américaine avec les accusés depuis 2007, les procureurs assument de plus en plus une fonction de juge. Par exemple, le nombre de procédures bouclées par ordonnance pénale par le Ministère public de la Confédération a décuplé entre 2011 et 2013. Voir à ce sujet Boss (2014).

partie de la culture « métier » des magistrats et ne sont simplement pas des priorités pour ces derniers.

Quant aux facteurs qui sont significativement plus importants pour les juges (facteurs 1 et 6), nous observons qu'ils sont principalement composés d'items issus du monde civique et se rapportent directement à leur activité (impartialité, indépendance, corruption, etc.). Ce lien entre importance des attentes et activité des répondants est aussi relevé chez d'autres groupes d'acteurs, les avocats et les managers notamment (voir ci-dessous). C'est d'ailleurs la variable concernant le rôle des acteurs qui présente le plus de différences significatives et qui explique donc au mieux les différences apparaissant sur l'idée de « bonne justice ». Cela confirme que le rôle occupé par l'acteur au sein de la justice a une importance déterminante lorsqu'il évalue les différentes caractéristiques de la « bonne justice ». Il place en général les qualités importantes pour son propre rôle au sein de l'institution comme étant les plus importantes pour la justice dans son ensemble.

Nous testons aussi l'existence de différences potentielles entre juges et managers (De Santis/Emery 2016).³⁷ L'annexe 5 nous informe que des différences significatives apparaissent entre juges et managers sur les facteurs 2 (justice « intégrée à la société, au service du citoyen »), 4 (justice « orientée vers le résultat, effective ») et 6 (justice « libre de toute pression, juste »), mais dans des sens différents. En effet, comme le montrent les coefficients Bêtas de la dernière variable, les juges attribuent moins d'importance que les managers aux facteurs 2 et 4, alors que c'est l'inverse qui se produit pour le facteur 6. Cela confirme que des différences existent mais aussi qu'une certaine congruence domine dans l'ensemble (sur 50% des facteurs il n'y a pas de différence d'appréciation entre les juges et les managers et sur les autres 50% les différences (de moyennes) ne sont pas extrêmes).³⁸

Cependant, sur certaines questions qui se rattachent spécifiquement à leurs fonctions respectives, une surdétermination de la culture professionnelle,

³⁷ Voir aussi l'annexe 5.

³⁸ Les statistiques descriptives montrent que le classement de l'importance attribuée aux facteurs reste le même que l'on soit juge ou manager ou que l'on s'intéresse à l'ensemble des acteurs judiciaires interrogés. Dans l'ordre décroissant, les facteurs les plus importants sont : 6, 1, 5, 3, 2, 4. Sur les facteurs où la moyenne diffère significativement entre juges et managers, la moyenne est respectivement de 3.45 vs. 3.65 (facteur 2), 3.08 vs. 3.6 (facteur 4), 4.89 vs. 4.68 (facteur 6).

déjà observée dans la précédente phase de notre étude persiste. En effet, les juges semblent attacher plus d'importance aux qualités « classiques » de la justice telles que l'indépendance et l'impartialité (facteur 6), alors que les managers ont une plus haute estime des notions de résultats et de satisfaction du client (facteur 2 et 4), des qualités qui s'inscrivent parfaitement dans le courant du NPM, un constat déjà relevé ci-dessus et dans nos articles.

Considérant maintenant les différences entre l'importance et la réalité perçue (*gaps*), il semble y avoir unanimité quant aux efforts que la justice doit entreprendre sur les items managériaux, qui ressortent des statistiques descriptives comme étant ceux sur lesquels les plus grandes améliorations sont attendues,³⁹ puisqu'ils se retrouvent principalement dans les facteurs 1, 3 et 5. Au contraire, la congruence est moins forte concernant les items « traditionnels » qui sont les plus importants pour la « bonne justice », comme nous allons le voir dans la prochaine section, et qui composent majoritairement les facteurs 2, 4 et 6. En d'autres termes, ces résultats indiquent que le degré d'accord entre les acteurs concernant les items les plus importants au regard de la conception de la « bonne justice » en Suisse est moins important qu'en ce qui concerne les qualités sur lesquelles les améliorations les plus profondes sont attendues.

En résumé, les analyses du questionnaire (statistiques descriptives)⁴⁰ révèlent que les qualités les plus importantes d'une « bonne justice » pour les parties prenantes sont des valeurs plutôt « traditionnelles » (telles que l'indépendance, l'impartialité, l'équité, l'honnêteté, la confiance, etc.), qui sont plus proches de celles du monde civique que du NPM, bien que les améliorations principales soient attendues sur des items issus des univers commerciaux et industriels.⁴¹ Cette dominance de la logique judiciaire a également été relevée par d'autres (Eicher/Schedler 2014).

Les écarts les plus grands entre l'importance et la réalité perçue relèvent peu ou prou du registre managérial (manque de personnel, efficacité, rapidité, efficience et bonne organisation, etc.), à l'image des réformes entreprises dans d'autres pays occidentaux afin de renforcer la légitimité et l'efficacité de la justice (Vigour 2008a).

³⁹ Voir l'annexe 6.

⁴⁰ Voir l'annexe 3.

⁴¹ Voir l'annexe 6.

V. Conclusion et pistes de recherche

L'un des défis majeurs de la justice suisse dans les années à venir sera donc de mettre en place des réformes améliorant les qualités sur lesquelles les efforts les plus importants sont attendus, comme le personnel à disposition, l'efficacité pour éviter la récidive et réparer le préjudice, la capacité à se remettre en question, la rapidité, l'efficacité, la bonne organisation ainsi que la simplicité et le pragmatisme. Tout ceci devra cependant advenir sans que les qualités considérées comme décisives pour la « bonne justice », comme l'incorruptibilité, l'impartialité, l'équité et l'indépendance, ne soient affectées, si la justice suisse entend conserver sa bonne image et son bon fonctionnement.

Nos résultats montrent que la culture « métier », et donc l'importance du rôle que chaque acteur joue au sein de l'institution judiciaire, a une influence sur les attentes de « bonne justice », ce qui semble moins vrai pour la région linguistique ou le fait d'avoir des responsabilités de gestion.⁴² Toutes ces observations doivent faire l'objet d'approfondissements dans les recherches futures, afin de renforcer nos résultats ou au contraire de démontrer l'existence d'autres sous-cultures basées sur des caractéristiques qui nous auraient échappées.

Les principales limites de notre étude méritent d'être mentionnées. Tout d'abord, le modèle de régressions multiples présenté dans nos résultats n'explique qu'une part relativement faible de la variance de nos facteurs (entre 6% et 13% environ). Il faudra donc chercher d'autres variables explicatives des différentes conceptions de la « bonne justice », comme l'appartenance politique des acteurs par exemple,⁴³ dans les recherches à venir concernant la culture judiciaire.

Il serait par exemple intéressant de mener une étude au niveau d'un seul tribunal, pour vérifier si les dissonances culturelles sont mieux expliquées par les variables que nous proposons (principalement le rôle du répondant), ou si d'autres variables, spécifiques au tribunal étudié, les expliquent mieux.

⁴² Voir les annexes 4 et 5).

⁴³ Une hypothèse serait que suivant l'appartenance politique (droite ou gauche), les acteurs sont plus ou moins favorables à l'introduction de techniques de gestion au sein de la justice.

La présente étude n'a été conduite qu'une seule fois dans un contexte donné, et elle se cantonne à neuf des vingt-six cantons suisses. L'apparente similitude culturelle entre acteurs romands et alémaniques, par exemple, mériterait d'être explorée plus en profondeur. En effet, l'objet central de notre étude étant la Suisse romande, nos observations relevées dans la partie germanique du pays ne sont basées que sur deux cantons choisis comme « groupe de contrôle ». Une telle démarche nous permettrait de vérifier si l'absence d'un « *Röstigraben* »⁴⁴ se confirme, infirmant ce que certains prédisaient (Langbroek 2000, Langbroek 2010) : que la justice (suisse) serait influencée par la culture administrative du pays. Dans la même veine, comparer les cultures des cantons où le management public est plus fortement implémenté que dans les autres serait aussi riche d'enseignements.

Il faudrait également questionner la population helvétique au sujet des qualités les plus importantes d'une « bonne justice », afin de pouvoir comparer les attentes des citoyens avec celles des acteurs de la justice suisse et pas uniquement leurs perceptions respectives. Il serait ainsi possible de déterminer si une conception véritablement différente de la « bonne justice » existe entre acteurs de la justice et citoyens, mais aussi entre les citoyens eux-mêmes en fonction de certaines catégories sociodémographiques telles que l'âge, le lieu d'habitation, le genre ou encore le niveau d'éducation par exemple. Les résultats d'une telle recherche permettraient de diriger la politique judiciaire en fonction des attentes des justiciables et de faire des comparaisons au niveau international.

Finalement, il serait important de vérifier si ces constats restent les mêmes au fil du temps ou dans un contexte différent, plus représentatif de l'ensemble de la Suisse, voire en comparaison internationale, la manière dont réagissent les organisations (judiciaires et autres) étant un construit social dynamique et évolutif, tout en étant marqué par un chemin de dépendance (Greenwood/Raynard et al. 2011).

⁴⁴ Littéralement : « barrière du Röstli ». il s'agit d'une frontière culturelle en Suisse (limite expliquée par le fait de manger des Röstli, soit un plat à base de pommes de terre râpées rôties à la poêle). Beaucoup de phénomènes socio-politiques sont expliqués par cette barrière.

VI. Annexes

Annexe 1 : Principales attentes associées à la « bonne justice » par les personnes interrogées, et brèves définitions

	Principales attentes relatives à la “bonne justice”
1	Rapide La justice doit résoudre les problèmes aussi rapidement que possible pour éviter les conséquences néfastes que la lenteur peut faire peser sur les parties.
2	Orientée client La justice est un service public orienté client dont l'objectif doit être de satisfaire le justiciable.
3	Ouverte au public et aux médias (communicative) La justice doit expliquer ce qu'elle fait de manière compréhensible via les médias.
4	Indépendante La justice doit être indépendante de toute sorte de pressions, particulièrement politique.
5	Transparente La justice doit être transparente à propos de son fonctionnement. Cacher des choses aux citoyens n'est pas concevable.
6	Humaine La justice n'est pas simplement synonyme d'application stricte de la loi. Elle doit réaliser que sa matière première est l'être humain et qu'elle peut avoir des répercussions profondes sur l'existence de celui-ci.
7	Proche des gens La justice doit être proche des justiciables qu'elle sert. Elle est donc tenue de prendre en considération ce que vit l'homme de la rue et de jouer son rôle social.
8	Personnalisée La justice doit tenir compte, autant que possible, des spécificités- tés de chaque cas/situation. Elle ne peut pas appliquer les règles aveuglement de la même manière à tout un chacun.
9	À l'écoute La justice doit être à l'écoute des justiciables et de leurs besoins, il ne suffit pas de les entendre, de les considérer comme des numéros.
10	Juste La justice doit être juste dans son fonctionnement et dans sa manière de rendre les jugements.
11	Pas trop formaliste La justice ne doit pas être trop à cheval sur les règles. Elle doit être flexible et adapter ses procédures si nécessaire.
12	Les non-juristes doivent aussi participer Même le citoyen lambda doit pouvoir rendre la justice car il personnifie la volonté du peuple autant que les juristes.
13	Doit rendre des comptes Une justice dans sa tour d'ivoire n'est plus acceptée. Elle doit s'expliquer tant au sujet de son travail judiciaire que de la façon dont elle dépense/gère l'argent public.
14	Respecte les procédures Les procédures doivent être scrupuleusement respectées dans toutes les affaires pour une question d'uniformité de la justice.
15	Efficiente La justice doit utiliser ses ressources avec parcimonie et en retirer le plus grand bénéfice possible.
16	Impartiale La justice ne doit subir aucune pression des parties. Elle doit pouvoir juger chaque justiciable selon les mêmes critères objectifs.
17	Recherche la conciliation La justice doit tenter de réconcilier les parties et non favoriser systématiquement l'ouverture d'un procès.

	Principales attentes relatives à la “bonne justice”
18	Qualité globale Une justice de bonne qualité est indispensable. Des caractéristiques comme l'équité, la rapidité et l'impartialité sont présentes en son sein.
19	Egalité de traitement La justice doit traiter tous les citoyens de la même manière.
20	Pragmatique Elle doit être intelligente et adapter ses procédures aux diverses situations afin d'obtenir le meilleur résultat.
21	Proche (accessible géographiquement) Les tribunaux doivent être situés à proximité des citoyens qui en ont besoin.
22	Efficace La justice doit atteindre les objectifs fixés et améliorer son efficacité.
23	Inspirer confiance L'institution judiciaire doit inspirer confiance, elle doit être perçue comme fiable par les citoyens et les parties.
24	Accessible facilement La justice doit être facilement accessible, avec le moins de difficultés possibles.
25	Non-corrompue La corruption doit être bannie du monde judiciaire
26	Abordable financièrement Les coûts des procédures doivent être aussi bas que possible pour les parties.
27	Résout tous les conflits La justice doit résoudre toutes les sortes de conflits, elle doit donner une réponse claire dans toutes les situations.
28	Service public La justice est considérée comme un service public comme les autres.
29	Légitime, crédible Pour gagner/conservé la confiance des justiciables, la justice doit être crédible et légitime.
30	Sévère Il y a souvent un écart entre le jugement populaire et celui des tribunaux. Le public veut une justice plus sévère que ce qu'elle n'est.
31	Donne raison Les justiciables veulent que la justice leur donne raison, peu importe ce qu'ils demandent, ils veulent gagner.
32	Prévisible Les procédures doivent être connues et clairement expliquées aux justiciables. Ils ont le droit de savoir en avance ce qui va leur arriver.

Source: Emery & De Santis (2014).

Annexe 2 : Attentes d’une bonne justice (évoquées par les acteurs de la table II), classées selon la méthodologie de Boltanski & Thévenot

Monde industriel	Monde civique	Monde commercial	Monde domestique
Rapide	Communicative	Accessible (financièrement & géographiquement)	Humaine, proche des gens
Efficiente & Efficace	Indépendante	Simple, pragmatique, pas formaliste	Recherche la conciliation
	Transparente	Orientation client	Sévère
	Juste	A l’écoute	Inspire confiance
	Service Public	Personnalisée	
	Doit rendre des comptes	Résout tous les cas/conflits	
	Légitime, crédible	Donne raison	
	Non-juristes doivent aussi participer		
	Respecte les procédures		
	Egalité de traitement		
	Prévisible		
	Impartiale		
	Non corrompue		

Source :De Santis (2015)

Annexe 3: Statistiques descriptives (des qualités de la justice), classées selon l'importance attribuée⁴⁵ (Les items retenus dans l'analyse factorielle sont en gras)

	Moyenne Importance (I)	Moyenne Réalité (R)	Moyenne (I- R)	Monde attribué
Pas corrompue	4.95 (.271)	4.38 (.803)	.57 (.829)	Civique
Impartiale	4.89 (.349)	3.97 (.881)	.93 (.891)	Civique
Equitable	4.78 (.524)	3.82 (.830)	.96 (.945)	Civique
Indépendante	4.74 (.600)	3.98 (.933)	.77 (1.005)	Civique
Digne de confiance	4.73 (.514)	3.90 (.807)	.85 (.908)	Domestique
Pas arbitraire	4.71 (.593)	4.01 (.850)	.72 (.911)	Domestique
Dispose de personnel compétent	4.69 (.490)	3.61 (.910)	1.09 (1.027)	Industriel
Respectueuse de l'égalité de traitement entre les justiciables	4.68 (.517)	3.86 (.886)	.83 (.949)	Civique
Crédible	4.66 (.556)	3.80 (.792)	.87 (.904)	Civique
Respecte le secret de fonction	4.62 (.634)	4.10 (.837)	.54 (.975)	Civique
Compréhensible (motivation des décisions)	4.50 (.590)	3.50 (.903)	1.00 (1.054)	Civique
Efficiente, bien organisée	4.50 (.597)	3.23 (.927)	1.28 (1.084)	Industriel
Dispose de personnel suffisant	4.49 (.581)	2.73 (1.153)	1.77 (1.410)	Industriel
Courtoise, respecte les justiciables	4.37 (.658)	3.81 (.813)	.57 (1.005)	Civique
Prend au sérieux les justiciables	4.35 (.649)	3.82 (.807)	.53 (.955)	Civique
Constante (sécurité du droit)	4.34 (.659)	3.67 (.827)	.68 (1.005)	Domestique
Efficace pour éviter la récidive (pénal)	4.28 (.750)	2.64 (.965)	1.65 (1.277)	Industriel
Efficace pour réparer le préjudice	4.20 (.716)	3.07 (.914)	1.13 (1.106)	Industriel

⁴⁵ Ecart-types entre parenthèses

	Moyenne Importance (I)	Moyenne Réalité (R)	Moyenne (I- R)	Monde attribué
Permet aux justiciables de défendre leur point de vue	4.15 (.731)	3.79 (.762)	.36 (.921)	Commercial
Transparente, ouverte sur la société	4.13 (.783)	3.29 (.944)	.84 (1.151)	Civique
Rapide	4.12 (.678)	2.72 (1.031)	1.41 (1.286)	Industriel
Autocritique/capable de se remettre en question	4.10 (.764)	2.69 (.990)	1.42 (1.258)	Commercial
Simple, pragmatique	4.08 (.760)	3.00 (.990)	1.09 (1.239)	Commercial
Capable de résoudre tous les cas/conflits	4.05 (.809)	3.38 (.930)	.67 (.983)	Commercial
Financièrement abordable	4.04 (.790)	3.29 (1.024)	.76 (1.368)	Commercial
Bien équipée (infrastructure)	4.00 (.773)	3.06 (1.080)	.95 (1.394)	Industriel
Humaine, proche des gens	3.98 (.874)	3.14 (.911)	.83 (1.176)	Domestique
A l'écoute	3.95 (.856)	3.31 (.884)	.65 (1.101)	Commercial
Un service pour le public	3.89 (.947)	3.51 (.905)	.39 (1.059)	Civique
Orientée vers la conciliation	3.89 (.777)	3.57 (.849)	.32 (1.017)	Domestique
Formaliste, respecte les procédures	3.88 (.865)	3.94 (.650)	-.06 (.963)	Civique
Prévisible (déroulement de la procédure)	3.81 (.798)	3.56 (.829)	.26 (1.028)	Domestique
Rend des comptes sur son fonctionnement	3.76 (.873)	3.37 (.950)	.39 (1.277)	Civique
Personnalisée (sur mesure, au cas par cas)	3.71 (.944)	3.40 (.891)	.31 (1.047)	Commercial
Sévère (dans les sanctions)	3.42 (.972)	2.78 (.874)	.66 (1.425)	Domestique
Proche (géographiquement)	3.34 (.927)	3.92 (.821)	-.58 (1.221)	Commercial

	Moyenne Importance (I)	Moyenne Réalité (R)	Moyenne (I- R)	Monde attribué
Peu coûteuse pour le contribuable (% du budget de l'État)	3.11 (1.074)	3.23 (1.026)	-.11 (1.666)	Commercial
Communicatrice (média, public)	3.02 (1.024)	3.06 (.877)	-.01 (1.216)	Civique
Intimidante	2.71 (1.134)	2.68 (.974)	.05 (1.394)	Domestique
Rendue aussi par des non- juristes	2.50 (1.262)	3.02 (1.231)	-.54 (1.416)	Civique

**Annexe 4 : Régressions multiples sur l'importance des facteurs en
fonction du rôle du répondant (population de base : les juges)⁴⁶**

Variable dépendante ¹	1 partenaire fiable, N=1336, R ² =.022, σ=.4		2 intégrée à la société, au service des citoyens, N=1333, R ² =.126, σ=.7		3 accessible et performante, N=1336, R ² =.026, σ=.47		4 orientée vers le résultat, N=1332, R ² =.144, σ=.72		6 libre de toute pression, juste N=1335, R ² =.146, σ=.32	
Variable indépendante	b	Sig.	b	Sig.	b	Sig.	b	Sig.	b	Sig.
Constante	4.58 3	.000*** (.055)	3.19 8	.000*** (.089)	4.13 6	.000*** (0.063)	2.91 4	.000*** (.091)	4.91 1	.000*** (.041)
Années d'expérience σ=9.3	.002	.202 (.001)	.007	.001** (.002)	.003	.034* (.001)	.005	.019** (.002)	.000	.783 (.001)
Genre, σ=.5	.058	.015* (.024)	.018	.640 (.039)	.071	.010* (.027)	.151	.000*** (.040)	-.001	.940 (.018)
Romandie, σ=.36	-.011	.740 (.033)	.186	.000*** (.053)	-.104	.006** (.038)	.038	.483 (.054)	-.025	.304 (.025)
Langue maternelle allemande, σ=.23	.051	.331 (.052)	.147	.084 (.085)	-.048	.422 (.060)	-.277	.001** (.087)	.054	.167 (.039)
Juge laïc, σ=.3	.045	.327 (.046)	.514	.000*** (.074)	.146	.006** (.053)	.421	.000*** (.076)	-.093	.007** (.034)
Procureur, σ=.2	.022	.725 (.062)	-.060	.557 (.102)	-.079	.273 (.072)	.279	.007** (.104)	.029	.531 (.047)
Avocat, σ=.43	-.107	.004** (.037)	-.242	.000*** (.060)	.097	.023* (.043)	.053	.393 (.062)	.009	.754 (.028)
Manager, σ=.26	-.029	.563 (.051)	.254	.002** (.082)	.079	.175 (.058)	.478	.000*** (.084)	-.207	.000*** (.038)
Greffier, σ=.41	-.006	.867 (.038)	-.055	.366 (.061)	.062	.154 (.043)	.288	.000*** (.063)	.008	.785 (.028)
Secrétaire, σ=.38	-.024	.553 (.040)	.258	.000*** (.065)	.072	.121 (.046)	.660	.000*** (.066)	-.303	.000*** (.030)

⁴⁶ Seules les régressions dont la différence entre les juges et les autres acteurs est significative sont présentées ici. Des tests de Durbin-Watson ont été effectués pour vérifier l'absence d'autocorrélation dans les résidus. Ils sont tous concluants : $1.88 < d < 2.03$. De même la multicollinéarité entre les variables semble exclue ($1.041 < VIF < 2.079$, avec des tolérances ≥ 0.481). De plus, toutes les distances de Cook sont largement en dessous de 1, indiquant qu'aucune valeur extrême n'influence fortement le modèle.

Annexe 5 : Régressions multiples sur l’importance accordée aux facteurs par les juges et les managers

<u>Variable dépendante</u>	<i>intégrée à la société, au service des citoyens(2), N=299, R²=.066, σ=.69</i>		<i>orientée vers le résultat (4), N=299, R²=.142, σ=.74</i>		<i>libre de toute pression (6), juste N=300, R²=.189, σ=.34</i>	
<u>Variable indépendante</u>	b	Sig.	b	Sig.	b	Sig.
Constante	3.349	.000*** (.178)	3.153	.000*** (.182)	4.693	.000*** (.087)
Années d’expérience, σ=8.8	.007	.143 (.005)	.006	.213 (.005)	.002	.394 (.002)
Femme=1 Homme=0	.000	.995 (.080)	.086	.294 (.082)	-.004	.913 (.039)
Diplôme en gestion=1, Pas de diplôme en gestion=0	.064	.494 (.094)	-.042	.662 (.096)	-.003	.940 (.046)
Urbain=1 Rural=0	.030	.778 (.107)	.087	.427 (.109)	-.015	.768 (.052)
Romandie=1, Autres cantons=0	.244	.021* (.105)	.330	.002* (.108)	-.012	.818 (.051)
Langue maternelle allemande=1, autres=0	.400	.014* (.162)	-.003	.984 (.166)	.083	.291 (.079)
Juge=1 Manager=0	-.258	.003* (.087)	-.509	.000*** (.089)	.202	.000*** (.043)

Note : Ecarts standards entre parenthèses, σ=écart-type, b=coefficient de régression non-standardisé qui représente le changement dans le facteur associé suite à une variation d’une unité de la variable indépendante
Sig. : *p<0.05. **p<0.01. ***p<0.001.

Annexe 6 : Items classés selon la différence (*gap* ou *misfits*) entre les attentes et les perceptions moyennes

N=1044	Moyenne Importance = E	Ecart type	Moyenne Perception = P	Ecart type	Moyenne Gap (E-P)	Ecart type	Monde
Dispose de personnel suffisant	4.49	.581	2.73	1.153	1.77	1.410	Industriel
Efficace pour éviter la récidive (pénal)	4.28	.750	2.64	.965	1.65	1.277	Industriel
Autocritique/capable de se remettre en question	4.10	.764	2.69	.990	1.42	1.258	Commercial
Rapide	4.12	.678	2.72	1.031	1.41	1.286	Industriel
Efficiente, bien organisée	4.50	.597	3.23	.927	1.28	1.084	Industriel
Efficace pour réparer le préjudice	4.20	.716	3.07	.914	1.13	1.106	Industriel
Simple, pragmatique	4.08	.760	3.00	.990	1.09	1.239	Commercial
Dispose de personnel compétent	4.69	.490	3.61	.910	1.09	1.027	Industriel
Compréhensible (motivation des décisions)	4.50	.590	3.50	.903	1.00	1.054	Civique
Equitable	4.78	.524	3.82	.830	.96	.945	Civique
Bien équipée (infrastructure)	4.00	.773	3.06	1.080	.95	1.394	Industriel
Impartiale	4.89	.349	3.97	.881	.93	.891	Civique
Crédible	4.66	.556	3.80	.792	.87	.904	Civique
Digne de confiance	4.73	.514	3.90	.807	.85	.908	Domestique
Transparente, ouverte sur la société	4.13	.783	3.29	.944	.84	1.151	Civique
Humaine, proche des gens	3.98	.874	3.14	.911	.83	1.176	Domestique
Respectueuse de l'égalité de traitement entre les justiciables	4.68	.517	3.86	.886	.83	.949	Civique
Indépendante	4.74	.600	3.98	.933	.77	1.005	Civique
Financièrement abordable	4.04	.790	3.29	1.024	.76	1.368	Commercial

N=1044	Moyenne Importance = E	Ecart type	Moyenne Perception = P	Ecart type	Moyenne Gap (E-P)	Ecart type	Monde
Pas arbitraire	4.71	.593	4.01	.850	.72	.911	Domestique
Constante (sécurité du droit)	4.34	.659	3.67	.827	.68	1.005	Domestique
Capable de résoudre tous les cas/conflits	4.05	.809	3.38	.930	.67	.983	Commercial
Sévère (dans les sanctions)	3.42	.972	2.78	.874	.66	1.425	Domestique
A l'écoute	3.95	.856	3.31	.884	.65	1.101	Commercial
Pas corrompue	4.95	.271	4.38	.803	.57	.829	Civique
Courtoise, respecte les justiciables	4.37	.658	3.81	.813	.57	1.005	Civique
Respecte le secret de fonction	4.62	.634	4.10	.837	.54	.975	Civique
Prend au sérieux les justiciables	4.35	.649	3.82	.807	.53	.955	Civique
Un service pour le public	3.89	.947	3.51	.905	.39	1.059	Civique
Rend des comptes sur son fonctionnement	3.76	.873	3.37	.950	.39	1.277	Civique
Permet aux justiciables de défendre leur point de vue	4.15	.731	3.79	.762	.36	.921	Commercial
Orientée vers la conciliation	3.89	.777	3.57	.849	.32	1.017	Domestique
Personnalisée (sur mesure, au cas par cas)	3.71	.944	3.40	.891	.31	1.047	Commercial
Prévisible (déroulement de la procédure)	3.81	.798	3.56	.829	.26	1.028	Domestique
Intimidante	2.71	1.134	2.68	.974	.05	1.394	Domestique
Communicatrice (média, public)	3.02	1.024	3.06	.877	-.01	1.216	Civique
Formaliste, respecte les procédures	3.88	.865	3.94	.650	-.06	.963	Civique
Peu coûteuse pour le contribuable (% du budget de l'État)	3.11	1.074	3.23	1.026	-.11	1.666	Commercial

N=1044	Moyenne Importance = E	Ecart type	Moyenne Perception =P	Ecart type	Moyenne Gap (E-P)	Ecart type	Monde
Rendue pas seulement par des juges, mais aussi par des non-juristes	2.50	1.262	3.02	1.231	-.54	1.416	Civique
Proche (géographiquement)	3.34	.927	3.92	.821	-.58	1.221	Commercial

Bibliographie

Alt, E., « La justice au défi du nouveau management », in : Marchandise, T. (Ed.), *Quel management pour quelle justice ?*, Bruxelles, Larcier, 2013.

Bargues, C./Ferey, S., « Les référents de l'image publique de la justice », in : Breen, E. (Ed.), *Évaluer la justice*, Paris, Presses Universitaires de France, 2002.

Bernard, B., Drumaux, A., Mattijs, J., *La justice pénale en prospective - six scénarios à l'horizon 2020*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

Bloor, G., Dawson, P., « Understanding professional culture in organizational context », *Organization Studies*, vol. 15, no. 2, 1994, pp. 275-295.

Boltanski, L., Thévenot, L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

Boss, C., « Les accusés ne passent plus devant le juge », *Le Matin Dimanche* du 03.08.2014, p. 3.

Boston, J., « Basic NPM ideas and their development », in : Christensen, T., Lægreid, P. (Ed.), *The Ashgate research companion to New Public Management*, Farnham: Ashgate Publishing, Ltd, 2011.

Budd, L., « Post-bureaucracy and reanimating public governance: A discourse and practice of continuity ? », *International Journal of Public Sector Management*, , vol. 20, no. 6, pp. 531-547, 2007.

Callon, M., Latour, B., *La science telle qu'elle se fait. Anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise*, Paris, La découverte, 1991.

Chautard, M.-P., « Vers une gestion intégrée et stratégique des ressources humaines au tribunal cantonal vaudois », *Mémoire de Diplôme exécutif en action publique (DEAP)*, Lausanne, Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), 2010.

Cho, E., Kim, S., « Cronbach's coefficient alpha well known but poorly understood », *Organizational Research Methods*, vol. 18, no. 2, pp. 207-230, 2015.

Church, T. W., « Examining local legal culture », *American Bar Foundation Research Journal*, , vol. 10, no. 3, pp. 449-518, 1985.

Conseil de L'Europe, Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) du 4.11.1950.

Cortina, J. M., « What is coefficient alpha ? An examination of theory and applications », *Journal of Applied Psychology*, vol. 78, no. 1, pp. 98-104, 1993.

Costello, A. B., Osborne, J. W., « Best practices in exploratory factor analysis: Four recommendations for getting the most from your analysis », *Practical Assessment, Research & Evaluation*, , vol. 10, no. 7, pp. 1-9, 2005.

De Santis, L. G., « Une justice plus commerciale qu'industrielle ? - comparaison des attentes d'une « bonne justice » en Suisse », *Canadian Journal of Law and Society / La Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 30, no. 3, pp. 421-443, 2015.

De Santis, L. G., Emery, Y., « Comparing Stakeholders' Expectations of "Good Justice" in Switzerland: Toward a "Hybrid" Judicial Culture » , *Justice System Journal*, published online:
<http://dx.doi.org/10.1080/0098261X.2016.1169960>, 2016.

Du Gay, P., *The values of bureaucracy*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Eicher, A., Schedler, K., *Co-existing logics in court administration: Micro-level substantiations of institutional pluralism*, Speyer, EGPA annual conference, 2014.

Emery, Y., « Gestion publique des ressources humaines. Introduction », in : Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y. et al. (Ed.), *Manuel d'administration publique suisse*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2013.

Emery, Y., Giauque, D., « Introduction : l'univers hybride de l'administration au XX^e siècle », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 80, no. 1., pp. 25-34, 2014.

Emery, Y., Martin, N., *Le service public au XXIème siècle. Identités et motivations au sein de l'après-fonctionnariat*, Paris, L'Harmattan & Schulthess Editions, 2010.

Emery, Y., Wyser, C., Martin, N. et al., « Swiss public servants' perceptions of performance in a fast-changing environment », *International Review of Administrative Sciences*, , vol. 74, no. 2, pp. 281-297, 2008.

Exworthy, M., Halford, S., *Professionals and the new managerialism in the public sector*, Buckingham, Open University Press, 1999.

Ferlie, E., Geraghty, K. J., « Professionals in public services organizations. Implications for public sector "reforming" », in : Ferlie, E., Lynn, L. E., Pollitt, C. (Ed.), *The Oxford handbook of public management*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

Giaque, D., Caron, D. J., *L'identité des agents publics à la croisée des chemins : De nouveaux défis pour les administrations publiques*, Berne, Conférence annuelle du GEAP, 2005.

Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F. et al., « Institutional complexity and organizational responses », *The Academy of Management Annals*, vol. 5, no. 1., pp. 317-371, 2011.

Heimer, C. A., « Competing institutions : Law, medicine, and family in neonatal intensive care », *Law and Society Review*, vol. 33, no. 1, pp. 17-66, 1999.

Hood, C., « A public management for all seasons ? », *Public Administration*, vol. 69, no. 1, pp. 3-19, 1991.

Jann, W., « Verwaltungskulturen im Vergleich », *Die Verwaltung*, vol. 33, no. 3, pp. 325-349, 2000.

Langbroek, P., « Reinventing the least dangerous branch of government: Judicial independence and the accountability for the administration of justice, courts and judges in the Netherlands », in : Fabri, M., Langbroek, P. (Ed.), *The challenge of change for judicial systems: Developing a public administration perspective*, Amsterdam, IOS Press, 2000.

Langbroek, P., *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 council of Europe member states: A qualitative inventory to hypothesis factors for success or failure*, Strasbourg, The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), 2010.

Martineau, S., « L'observation en situation: Enjeux, possibilités et limites », *Recherches qualitatives*, Hors Série, vol. 2, pp. 5-17, 2005.

Matz, A. K., Adams, J. H., Williamson, D., « Understanding culture in Kentucky's courtrooms: An essential tool for management and long-range planning », *Juvenile and Family Court Journal*, vol. 62, no. 3, pp. 25-42, 2011.

Meyer, R. E., Hammerschmid, G., « Public management reform: An identity project », *Public Policy and Administration*, , vol. 21, no. 1, pp. 99-115, 2006b.

Olsen, J. P., « The ups and downs of bureaucratic organization », *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 13-37, 2008.

Osborne, S. P., « The new public governance ? », *Public Management Review*, vol. 8, no. 3, pp. 377-387, 2006.

Parvaux, S. Luc Boltanski et Laurent Thévenot, « De la justification, les économies de la grandeur », *Les fiches de lecture de la Chaire D.S.O.*, http://mipms.cnam.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw?ID_FICHIER=1295877017868, dernière consultation le 09.03.2016.

Peterson, R. A., « A meta-analysis of cronbach's coefficient alpha », *Journal of Consumer Research*, , vol. 21, no. 2, pp. 381-391, 1994.

Pham, C., « La Convention européenne des droits de l'homme, fil directeur pour la recherche de normes de qualité de la justice », in : Breen, E. (Ed.), *Évaluer la justice*, Paris, Presses Universitaires de France, 2002.

Raykov, T., « Reliability if deleted, not “alpha if deleted”: Evaluation of scale reliability following component deletion », *British Journal of Mathematical and Statistical Psychology*, vol. 60, no. 2, pp. 201-216, 2007.

Raykov, T., « Alpha if item deleted: A note on loss of criterion validity in scale development if maximizing coefficient alpha », *British Journal of Mathematical and Statistical Psychology*, vol. 61, no. 2, pp. 275-285, 2008.

Rondeaux, G., *Identification organisationnelle et changement : Le New Public Management à l'épreuve des logiques identitaires*, Thèse de Doctorat, Liège, Université de Liège, 2011.

Schedler, K., Proeller, I., « Research in public policy analysis and management », *Cultural aspects of public management reform*, Elsevier, Amsterdam, vol. 16, 2007b.

Schein, E. H., « Organizational culture », *American Psychologist*, 45 (2), pp. 109-119, 1990.

Schein, E. H., *Organizational culture and leadership: A dynamic view - 4th edition*, San Francisco, Jossey-Bass, 2010.

Schmitt, N., « Uses and abuses of coefficient alpha », *Psychological assessment*, vol. 8, no. 4, . pp. 350-353, 1996.

Sibony, A.-L., « Quelles leçons tirer des expériences étrangères », in : Breen, E. (Ed.), *Évaluer la justice*, Paris, Presses Universitaires de France, 2002.

Strauss, A., Corbin, J., *Les fondements de la recherche qualitative: Techniques et procédures de développement de la théorie enracinée*, Fribourg, Academic Press Fribourg, 2004.

Tavakol, M., Dennick, R., « Making sense of cronbach's alpha », *International Journal of Medical Education*, vol. 2, pp. 53-55, 2011.

Vauchez, A., Willemez, L., *La justice face à ses réformateurs (1980-2006). Entreprises de modernisation et logiques de résistances*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007.

Vigoda-Gadot, E., Meiri, S., « New Public Management values and person-organization fit: A socio-psychological approach and empirical examination among public sector personnel », *Public Administration*, vol. 86, no. 1, pp. 111-131, 2008.

Vigour, C., « Justice : L'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et Société*, vol. 63, no. 2, pp. 425-455, 2006.

Vigour, C., « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale : le cas de la justice belge », *Sociologie du travail*, vol. 50, no. 1, pp. 71-90, 2008a.

Walsh, I., Renaud, A., « La théorie de la traduction revisitée ou la conduite du changement traduit. Application à un cas de fusion-acquisition nécessitant un changement de système d'information », *Management & Avenir*, vol. 39, no. 9, pp. 283-302, 2010.

Weber, M., *Economie et société (1921)*, Paris, Pocket, 1995.

VALORISER ET MODERNISER L'EXÉCUTION DES PEINES. UN ENJEU DÉMOCRATIQUE AU REGARD DES PEINES SUBSIDIAIRES D'AMENDE

Alexia JONCKHEERE¹

Résumé

En Belgique, le paiement d'une peine subsidiaire d'amende peut être réclamé à la suite notamment de la non-exécution, totale ou partielle, d'une peine de travail. La sanction est singulière et relativement marginale eu égard à l'ampleur des autres peines en usage comme l'emprisonnement. Mais l'analyse de son processus d'exécution révèle d'importants déficits, emblématiques de la configuration actuelle de la gestion administrative de la justice et, plus largement, d'un péril démocratique qui plane autour de l'exécution des peines. Trois enjeux auxquels l'Etat belge est confronté sur ce terrain sont particulièrement mis en exergue dans la présente contribution : la coordination des services qui participent à la justice pénale, l'intégration d'outils informatiques dans le quotidien professionnel des acteurs qui y travaillent et l'apparition d'une nouvelle conception utilitariste de la peine dont le coût oriente l'exécution.

Introduction

L'exécution des peines est en pleine mutation. Ces dernières années, deux évolutions majeures sont particulièrement observables. L'une concerne sa juridictionnalisation progressive, dans un contexte où il ne suffit pas qu'une peine soit prononcée pour qu'elle soit exécutée, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une peine de prison. La gestion des détentions impose en effet de déterminer concrètement de quelle manière un détenu va retrouver une liberté, partielle ou totale, provisoire ou définitive. Pendant longtemps, ce type de décision a relevé d'une prérogative ministérielle et d'une gestion administrative, suscitant diverses polémiques notamment parce que, comme l'a souligné M.-S. Devresse, aucun texte légal ne servait alors « de

¹ A. Jonckheere, chef de travaux, DO Criminologie (INCC) et maître de conférences (ULB) ; alexia.jonckheere@just.fgov.be. Texte rédigé en décembre 2016.

fondement à une politique générale d'exécution des peines et aux adaptations auxquelles celle-ci donne lieu en vertu, notamment, d'un principe d'individualisation de la sanction et de prise en compte de l'évolution du condamné » (Devresse, 2013). Un premier pas vers une juridictionnalisation de l'exécution des peines de prison a été réalisé avec la création de commissions multidisciplinaires de libération conditionnelle (en 1998)², puis de tribunaux d'application des peines venus les remplacer (en 2006). Le transfert de responsabilités de l'administration vers le pouvoir judiciaire n'est toutefois pas encore pleinement réalisé, de telle sorte que des pans entiers de l'exécution des peines restent toujours aux mains du pouvoir exécutif. De nouvelles avancées sont toutefois annoncées par le ministre de la Justice, K. Geens qui, en décembre 2016, a annoncé son intention de codifier la matière dans un code unique de l'exécution des peines, nouveau code qui ferait son apparition aux côtés du code pénal et du code d'instruction criminelle, qui seraient par ailleurs réécrits dans le même temps, l'ambition ministérielle annoncée étant « d'améliorer la cohérence entre la peine théorique prévue dans le code pénal, la peine prononcée par le juge et la peine effectivement exécutée » (Geens, 2016).

L'autre évolution majeure concerne la diversification des modalités d'exécution des peines : ces modalités sont nombreuses et relativement confidentielles, en ce compris pour les acteurs judiciaires. Ainsi, une peine de prison ne signifie pas nécessairement que la personne qui en fait l'objet sera effectivement enfermée dans un établissement pénitentiaire pour la durée de la peine prononcée lors de la condamnation. Il est, par exemple, désormais acquis qu'une peine privative de liberté peut s'exécuter en prison ou à domicile, moyennant l'installation d'un dispositif de surveillance à distance (Devresse, 2014). On peut parler en l'espèce d'aménagements substantiels de la peine lors de son exécution. Ces aménagements s'observent également pour les peines ne requérant pas d'enfermement, comme en témoignent ces condamnés qui choisissent d'exécuter une peine subsidiaire d'amende, parfois relativement modeste, en lieu et place d'une peine principale de travail. La nouvelle peine de probation autonome, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2016, participe d'une façon encore plus éclatante

² Il existait alors des commissions de défense sociale (depuis 1930) et des commissions de probation (institutionnalisées en 1964). Les commissions de défense sociale ont été supprimées le 1^{er} octobre 2016, leurs compétences ayant été reprises par les tribunaux d'application des peines, tandis que les commissions de probation ont été maintenues (essentiellement pour des raisons budgétaires) et leurs compétences élargies aux peines de travail (en 2002) et à la nouvelle peine de probation autonome (entrée en application le 1^{er} mai 2016).

de cette nouvelle conception de la peine qui n'acquiert sa pleine mesure que lors de son exécution. En l'espèce, le législateur a considéré que seules des indications sur le contenu de la peine seront données par le juge lors de la condamnation, une juridiction hybride, la commission de probation, étant ensuite chargée d'en déterminer concrètement le contenu (Giacometti & Guillaud, 2015). Une telle diversification des modalités d'exécution des peines a pour corollaire une autre diversification, celle des acteurs qui concourent à leur exécution et qui relèvent désormais de multiples administrations, fédérales et fédérées, voire de services privés.

Considérer la peine dans tous ses états est devenu, au vu notamment de ces évolutions, un vaste défi qui amène à circonscrire le propos dans le cadre de la présente contribution. Pour questionner l'action publique en matière d'exécution des peines, en ce compris de son contrôle, nous nous appuierons de façon ciblée sur une recherche dont les résultats illustrent de façon emblématique quelques défis qui sont à relever en termes de justice. Cette recherche, menée principalement en 2015, visait à interroger le processus d'exécution des peines subsidiaires, en cas d'inexécution, totale ou partielle, des peines de travail³.

Les peines subsidiaires sont des peines qui sont appelées à se substituer aux peines principales lorsque celles-ci ne sont pas exécutées ; elles doivent être précisées lors de la condamnation. Dans le cas des peines de travail, deux types de peines subsidiaires sont envisageables : l'amende ou la prison. Le choix entre l'une ou l'autre de ces peines est laissé à l'appréciation des juges du fond. Une fois condamné, le justiciable est amené à prêter le nombre d'heures de peine de travail qui lui a été imposé et il est suivi à cette fin par

³ Notre enquête nous a amenée à analyser les données disponibles sur l'exécution des peines de travail et des peines subsidiaires subséquentes à l'échelle nationale mais également, au niveau local, dans un arrondissement judiciaire où nous avons observé le fonctionnement des acteurs se succédant au cours du processus d'exécution de ces peines. Nous avons opté pour une triangulation des méthodes de récolte de données, en nous appuyant notamment sur une analyse de données quantitatives émanant des maisons de justice et de l'administration pénitentiaire (l'administration fiscale n'ayant pas été en mesure de nous fournir la moindre donnée sur l'exécution des peines subsidiaires d'amende), sur des entretiens (N=18) avec des acteurs-clés (N=21), sur une observation des pratiques d'une commission de probation, lors de séances qui se sont tenues de mars à juin 2015 (140 décisions sur autant de dossiers ont été prises durant ces séances) et, enfin, sur l'analyse de 130 dossiers sur lesquels la même commission de probation s'est prononcée en 2014 (N=57) et en 2015 (N=73).

un assistant de justice. Le contrôle de l'exécution de sa peine principale est assuré par la commission de probation (Jonckheere, 2016) ; lorsque celle-ci constate que le condamné reste en défaut d'exécuter (totalement ou partiellement) la peine de travail⁴, elle envoie son dossier au parquet qui peut alors décider de mettre à exécution la peine subsidiaire prévue dans la condamnation. Il s'agit bien d'une opportunité que le ministère public a en termes de mise à exécution de la peine subsidiaire ; il pourrait ne pas la mettre à exécution, sans devoir rendre compte de sa décision. S'il choisit de la mettre à exécution, il doit alors décider si la peine subsidiaire doit être exécutée en totalité ou partiellement et pour cela, il peut tenir compte d'un début d'exécution de la peine de travail. S'il décide de mettre à exécution la peine subsidiaire, le parquet envoie alors le dossier à l'administration pénitentiaire, en cas de peine subsidiaire d'emprisonnement et à l'administration fiscale, en cas de peine subsidiaire d'amende.

La présente contribution porte spécifiquement sur le processus d'exécution des peines subsidiaires d'amende dont l'analyse révèle d'importants déficits, emblématiques de la configuration actuelle de la gestion administrative de la justice. Celle-ci se caractérise par un éclatement de ses compétences, entre entités qui ont manifestement du mal à se coordonner. La première partie de notre contribution exposera précisément quel est actuellement le processus d'exécution de la peine subsidiaire d'amende (I). Dans une seconde partie, nous pointerons trois enjeux auxquels l'Etat belge est confronté dans le cadre de ce processus d'exécution, tout en soutenant l'hypothèse d'une généralisation de tels enjeux à tout processus d'exécution des peines : coordination des services qui participent à la justice pénale, intégration d'outils informatiques dans les quotidiens professionnels des acteurs qui y interviennent et, enfin, diversité des logiques d'action de ces acteurs qui

⁴ En principe, le condamné doit exécuter sa peine de travail dans les douze mois qui suivent la date à laquelle sa condamnation est passée en force de chose jugée mais des retards sont régulièrement observés dans l'exécution de ce type de peine, retards qui ne sont pas nécessairement de la responsabilité du condamné. Ainsi par exemple, alors que légalement la condamnation doit être transmise dans les 24 heures à la maison de justice, maison de justice qui doit alors désigner sans délai un assistant de justice (art. 37quinquies, §2, du code pénal), il faut en moyenne compter 48 jours entre la date à laquelle la décision de justice est coulée en force de chose jugée et la date de réception du mandat en maison de justice, laquelle tend en outre à considérer, en cas de surcroît de travail, que ce type de dossiers est moins prioritaire que d'autres pour l'affectation d'un assistant de justice à son suivi, vu notamment les listes d'attente qui existent dans certains lieux de prestation (Administration générale des maisons de justice, 2016).

entraîne des évolutions quant à la nature même de la peine et explique qu'actuellement, elle n'est plus nécessairement au centre de son exécution (II).

I. Le processus d'exécution des peines subsidiaires d'amende

Lorsque le parquet décide de l'exécution d'une peine subsidiaire d'amende, il en informe le receveur des recettes domaniales et des amendes pénales, relevant de l'administration générale de la perception et du recouvrement du SPF Finances⁵. En effet, en vertu des articles 197 et 197bis du code d'instruction criminelle, les poursuites pour le recouvrement d'amendes pénales sont faites, au nom du procureur du Roi, par le SPF Finances⁶. Le montant de l'amende dont le paiement est exigé est augmenté des décimes additionnelles⁷ et est par ailleurs globalisé avec le montant des autres dettes dues (frais de justice et contribution au Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels⁸). Concrètement, une personne condamnée à une peine subsidiaire d'amende de 500 euros pourra recevoir une invitation à payer de 3.273,95 euros, soit 3.000 euros d'amende (500 euros multiplié par 6 en application des décimes additionnelles), 150 euros de contribution au Fonds spécial et 123,95 euros à titre de frais de justice, ce qui ne manque pas de surprendre un public non-averti.

Nous allons ci-après décrire le processus d'exécution de ces peines subsidiaires, sans préjuger de sa mise en œuvre effective puisqu'aucune donnée quantitative n'est disponible à ce propos, ni de la part de l'administration de la justice, ni de la part de celle des finances.

⁵ La distinction opérée entre la perception et le recouvrement de l'amende doit se comprendre au regard de l'action de l'administration fiscale : dans le premier cas, elle assure la réception du paiement spontané de dettes échues et, dans le second cas, elle veille à organiser la récupération maximale de dettes non acquittées spontanément.

⁶ Voir également les articles 100 et suivants du règlement général sur les frais de justice en matière répressive (arrêté royal du 28 décembre 1950).

⁷ Coefficient s'élevant, en décembre 2016, à 6.

⁸ Voir les articles 28 et suiv. de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres. Ces dispositions prévoient que, lors de chaque condamnation à une peine principale criminelle ou correctionnelle, le juge condamne également à l'obligation de verser une certaine somme d'argent (actuellement, 150 euros, décimes additionnelles compris) à titre de contribution au Fonds, le SPF Finances étant chargé de procéder au recouvrement de cette somme.

I.1. L'information en deux temps du receveur

Pour pouvoir mettre à exécution une peine subsidiaire d'amende, le receveur des recettes domaniales et des amendes pénales est en fait tributaire d'une double information, émanant de services distincts au sein du tribunal. Tout d'abord, une fois la condamnation à une peine de travail passée en force de chose jugée, le greffier du tribunal ayant prononcé cette condamnation envoie un extrait de jugement mentionnant la peine principale (peine de travail), ainsi que la peine subsidiaire (d'amende ou de prison) et surtout, le montant des frais de justice, ainsi que le montant de la contribution au Fonds spécial. A ce stade, le receveur n'enregistre dans l'application informatique *ad hoc*⁹ que ces deux derniers montants qui sont immédiatement exigibles, alors que l'éventuelle peine subsidiaire d'amende n'est pas encore exécutable puisqu'en principe, le condamné doit accomplir sa peine principale qui est la peine de travail. Dès lors, lorsqu'il reçoit l'extrait de jugement, le receveur n'encode pas la peine subsidiaire dans l'application ; ce n'est que lorsqu'il sera saisi par le parquet d'une demande d'exécution de cette peine subsidiaire qu'il enregistrera le montant dont la perception est exigée (pour rappel, le parquet peut diminuer le montant de la peine dans une mesure proportionnelle à la partie de la peine de travail non effectuée). L'application informatique permet alors au receveur d'envoyer au condamné (débitur) une invitation à payer et, le cas échéant, un rappel.

Ainsi, pour engager la procédure de perception de la peine subsidiaire d'amende et son éventuel recouvrement, le receveur doit être doublement informé par l'administration de la justice : d'une part, par les greffes des juridictions de fond dans la foulée de la condamnation et d'autre part, par le

⁹ Actuellement, les receveurs utilisent une application informatique dénommée FIRST (Federal Integrated Recovery System and Tax Refund), application ayant remplacé l'ancien système informatique (dénommé STIMER, acronyme de Système de Traitement Intégré Multi-Entités Recouvrement) pour lequel le SPF Finances a rompu (en 2013) sa collaboration avec l'entreprise américaine ICT Unisys. Ce dernier logiciel visait à améliorer la récupération et le recouvrement des dettes fiscales et ainsi rattraper l'arriéré fiscal mais une série de difficultés a émaillé l'exécution du contrat (voir la question parlementaire du 15 janvier 2013 d'E. Thiébaud sur la fin de la collaboration entre le SPF Finances et ICT Unisys et la réponse du ministre dans le Bulletin des questions et des réponses écrites de la Chambre des représentants). FIRST soutient le travail des receveurs mais il présente également quelques lacunes dont souffrent d'ailleurs bon nombre d'applications informatiques au sein de l'administration de la justice : lenteur d'exécution, multiplication des écrans de saisie, etc.

parquet si la peine subsidiaire est mise à exécution. Un tel système présente une certaine lourdeur et ne permet pas l'instauration de mécanismes de vérification. Il se peut ainsi, de l'aveu même de l'administration des Finances, que des peines d'amende subsidiaires soient en principe exigibles mais qu'à défaut de réception d'une demande émanant du parquet, elles ne soient pas réclamées¹⁰.

1.2. Les modalités de mise à exécution d'une peine subsidiaire d'amende

Concrètement, l'exécution de la peine d'amende peut se faire selon diverses modalités. Il est attendu que le montant réclamé soit payé spontanément par le condamné, en une fois ou en plusieurs fois. Le receveur peut en effet accepter des plans de paiement. A défaut d'un paiement spontané et si le condamné doit bénéficier d'un remboursement de la part du SPF Finances, l'administration peut également utiliser la somme due pour apurer la dette ; c'est le principe de la compensation fiscale¹¹.

En dehors de ces deux hypothèses, le receveur procédera au recouvrement forcé de l'amende. Deux voies sont alors à sa disposition : la saisie-arrêt et l'intervention d'un huissier de justice. Mais, au préalable, le receveur s'assurera de la solvabilité du condamné.

¹⁰ Au cours d'un travail d'audit portant sur l'exécution des peines patrimoniales, la Cour des comptes a également constaté que des condamnations n'avaient pas été transmises par les greffes aux receveurs (Cour des Comptes, 2007) (voir *infra*).

¹¹ Ceci dans le cadre de la balance fiscale, dont le principe est établi comme suit : « Toute somme à restituer ou à payer à une personne, soit dans le cadre de l'application des lois d'impôts qui relèvent de la compétence du Service public fédéral Finances ou pour lesquelles la perception et le recouvrement sont assurés par ce Service public fédéral, soit en vertu des dispositions du droit civil relatives à la répétition de l'indu, peut être affectée sans formalités et au choix du fonctionnaire compétent, au paiement des sommes dues par cette personne en application des lois d'impôts concernées ou au règlement de créances fiscales ou non-fiscales dont la perception et le recouvrement sont assurés par le Service public fédéral Finances par ou en vertu d'une disposition ayant force de loi. Cette affectation est limitée à la partie non contestée des créances à l'égard de cette personne » (article 334 introduit par la loi-programme du 27 décembre 2004 ; son champ d'application a été étendu par l'article 194 de la loi-programme du 22 décembre 2008, grâce auquel il peut aussi être utilisé pour la compensation avec des amendes pénales, voir Chambre des Représentants, Bulletin n°23 des questions et réponses écrites, 4 mai 2015, question et réponse écrite n°0244, législature 54).

C'est ici que la logique d'action spécifique au SPF Finances et, en particulier, à l'administration générale de la perception et du recouvrement s'exprime de façon éclatante. Cette administration entend être performante quant au paiement des sommes d'argent dues à l'Etat et quant à leur récupération ; ce sont les résultats qui comptent de ce point de vue. Dès lors, le receveur n'entamera une procédure de recouvrement forcé de l'amende que s'il estime qu'il y a des chances raisonnables d'en retirer un certain bénéfice financier, autrement dit, que s'il estime que cette procédure rapportera davantage à l'Etat qu'elle ne lui en coûtera. La logique d'action sous-tendant l'exécution de la peine d'amende est donc bien différente de celle qui sous-tend l'exécution de la peine de prison (voir *infra*).

Pour apprécier la situation des condamnés, les receveurs ont à leur disposition différents outils informatiques. L'application « Gestion des débiteurs » comporte ainsi un module relatif aux amendes pénales et intègre tous les formulaires en usage pour le recouvrement de ces amendes. Un lien avec l'application SITRAN permet en outre de récupérer les coordonnées (adresses, etc.) les plus récentes dans l'application « Gestion des débiteurs ». SITRAN est la base de données grâce à laquelle les collaborateurs du SPF Finances retrouvent les informations relatives aux personnes physiques et morales. Cette application rassemble toutes les données éparses d'une même personne en un dossier signalétique unique : « il s'agit donc d'une gigantesque banque de données issue de différentes sources dites « authentiques » comme entre autres la Banque-Carrefour des Entreprises, le registre de la Sécurité Sociale, la Centrale des Bilans de la Banque Nationale »¹². Depuis 2012, l'application donne en outre accès à l'ensemble des données du Registre National qui reprend toutes les données enregistrées à l'état-civil des communes belges depuis 1972. Concrètement, les applications consultées permettent aux receveurs de savoir si une personne a encore des dettes impayées au niveau des contributions directes, de la TVA ou encore, des amendes pénales, si elle fait déjà l'objet d'une procédure en recouvrement diligentée par un huissier de justice, si elle a des biens immobiliers, quel est le montant annuel de son revenu imposable globalement, etc.

¹² Site des rapports annuels du SPF Finances, consulté le 19 juillet 2016 (<http://www.2012.rapportannuel.finances.belgium.be/article/sitran-s-enrichit-du-registre-national.html>).

1.3. L'estimation du gain financier pour l'Etat (datamining)

L'informatique vient ainsi en aide aux receveurs en leur procurant une information utile dans le cadre de l'exécution des peines d'amende mais elle leur sert en outre dans l'estimation du gain financier dont l'Etat belge pourrait bénéficier à la suite de la procédure de recouvrement. Le SPF Finances a en effet recours au *datamining*. Cette technique de management est utilisée à différents niveaux au sein de l'administration des Finances ; elle a été particulièrement médiatisée dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale. En l'espèce, elle vise à apprécier les chances de succès dans un dossier où l'intervention d'un huissier de justice serait requise. Dans son rapport annuel portant sur l'année 2013, le SPF Finances présentait comme suit l'usage fait du *datamining* dans le cadre du recouvrement : « L'exploration de données qu'offre le *datamining* est une technique permettant de recouvrer d'une manière plus efficace et plus ciblée. À côté des modèles existants Delphi (prédiction de la solvabilité d'un contribuable sur une période de douze mois) et Hermes (prédiction de la probabilité de paiement dans le chef des sociétés auxquelles Delphi a attribué le score de solvabilité Very High Risk), le SPF Finances a commencé à développer un troisième modèle de *datamining*, appelé IRIS. Celui-ci sélectionne les dossiers ayant la plus grande probabilité qu'un paiement sera effectué après contact téléphonique avec le contribuable »¹³. En ce qui concerne l'exécution des peines d'amende, une telle évaluation serait également réalisée pour soutenir la stratégie de recouvrement de l'administration des Finances qui consiste à opter pour une gradation dans les voies de réaction¹⁴ mais, en pratique il semble qu'elle ne soit pas généralisée pour le recouvrement des amendes pénales.

Si le receveur estime qu'une procédure de recouvrement n'a guère de chances d'aboutir en raison de l'insolvabilité du condamné, il en informera le parquet pour la peine principale d'amende, en proposant l'exécution de la peine subsidiaire prévue en cas de non-paiement de l'amende, cette peine pouvant consister en une déchéance du droit de conduire¹⁵. L'information

¹³ <http://www.2013.rapportannuel.finances.belgium.be>.

¹⁴ Cette pratique existe depuis de nombreuses années : dans son 1^{er} rapport d'audit de 2000, la Cour des comptes signalait déjà que seuls les dossiers pour lesquels il existait, selon les receveurs, une réelle chance de recouvrement étaient confiés à des huissiers de justice (Cour des comptes, 2000).

¹⁵ Les personnes qui commettent une infraction routière et qui ne paient pas l'amende à laquelle ils ont été condamnés comme peine principale peuvent en effet

sera communiquée au parquet au moyen d'un « état 204 » qui, selon le jargon de l'administration fiscale, signifie la fin de la mission de receveur. Ça sera donc le cas si, au regard des frais qui devront être supportés par le SPF Finances, la procédure de recouvrement ne permettrait pas de récupérer le montant de l'amende augmenté des frais encourus. En ce qui concerne la peine subsidiaire d'amende, aucune transmission d'information à destination du parquet n'est formellement prévue, que ce soit d'ailleurs pour l'informer du défaut de paiement du condamné ou de la perception ou du recouvrement de l'amende. Seule une trace des montants impayés restent dans les logiciels de l'administration des Finances, ce qui pourrait avoir certaines conséquences dans un contexte de déploiement de nouveaux outils informatiques (voir *infra*). Il est à noter qu'au niveau pénal, le non-paiement d'une peine subsidiaire d'amende n'est pas sanctionné, par exemple par une nouvelle peine subsidiaire de prison.

1.4. L'intervention éventuelle d'huissiers de justice et autres acteurs

Si le receveur estime que la procédure de recouvrement est pertinente, il pourra procéder, pour des montants relativement modestes, à une saisie-arrêt sous une forme simplifiée, sur des biens matériels ou sur des sommes d'argent dont le condamné serait créancier envers un tiers. Cela pourra concerner, par exemple, une saisie-arrêt sur un salaire à percevoir, ce qui suppose toutefois que le condamné ait un travail¹⁶. Pour des montants plus importants, le receveur peut solliciter l'intervention d'un huissier de justice afin de mettre à exécution la condamnation pénale. Les huissiers de justice sont des juristes, fonctionnaires publics et officiers ministériels dans l'exercice des fonctions officielles qui leur sont légalement assignées ou réservées¹⁷. Ils sont désignés pour exercer leurs activités dans un arrondissement judiciaire déterminé¹⁸ et sont nommés à vie par arrêté royal, sur la base de leurs résultats à un concours et après avoir accompli un stage

se voir infliger, à titre de peine subsidiaire, une déchéance du droit de conduire d'une durée d'un an.

¹⁶ Pour les indépendants, des formes particulières de saisie-arrêt seraient tentées, par exemple sur des loyers à percevoir, sur des listes de clients, etc.

¹⁷ Voir les articles 509 et suivants du code judiciaire. Il est à noter que le statut des huissiers de justice a été récemment modifié, par une loi du 7 janvier 2014 (*moniteur belge*, 22 janvier 2014), entrée en vigueur (en grande partie) le 1er février 2014.

¹⁸ Suite à la réforme des arrondissements judiciaires, le nombre d'huissiers de justice pouvant exercer leurs fonctions au sein de chaque arrondissement a été revu (voir l'arrêté royal du 4 mai 2015 fixant le nombre d'huissiers de justice par arrondissement judiciaire, *moniteur belge*, 19 mai 2015).

de deux années dans une ou plusieurs études d'huissier de justice. Comme pour les études notariales, le nombre d'huissiers de justice est limité par la loi (Aile profession libérale de l'Union des classes moyennes, 2010) ; chaque année, les places vacantes (en nombre limité) sont publiées au moniteur belge.

En tant qu'officiers ministériels, les huissiers de justice détiennent une parcelle des prérogatives régaliennes mais ils relèvent dans le même temps des professions libérales. L'huissier de justice a en effet une double qualité ; il peut porter 'deux casquettes' lors de l'exercice de sa profession : « D'une part, il est un fonctionnaire ministériel disposant d'une autorité publique, qui peut exercer quelques compétences exclusives conférées par la loi. Pour ces compétences dites 'monopolistiques', il est obligé d'accorder son ministère et il doit appliquer un tarif légalement fixé. Un exemple concret en est la saisie. D'autre part, il exerce une profession libérale, à l'instar entre autres des notaires, des avocats et des experts comptables. Il exerce en effet quelques activités extrajudiciaires, pour lesquelles il peut entrer en concurrence avec d'autres acteurs professionnels. Un exemple concret est le recouvrement amiable de dettes » (Chambre nationale des huissiers de justice, 2016). Cette double caractéristique de la profession des huissiers de justice (profession libérale de nature monopolistique) entraîne certaines conséquences : elle les place en situation de concurrence *intra* professionnelle pour une partie de leurs interventions (Mathieu-Fritz, 2005) et elle entraîne une certaine confusion auprès des personnes débitrices qui ne font pas toujours la différence entre un recouvrement amiable et un recouvrement judiciaire¹⁹.

Il est à noter que la législation belge ne précise pas comment le receveur choisit l'huissier de justice. Au cours de notre enquête, l'une des personnes interrogées à ce sujet nous a expliqué prudemment que la question de l'attribution des dossiers à l'un ou l'autre huissier est une question « politique ». Les bureaux de recouvrement disposeraient d'une certaine liberté en la matière. Toutefois, un accord de collaboration aurait été conclu entre les bureaux de recouvrement et les huissiers de justice²⁰ ; cet accord a

¹⁹ Cette situation a été dénoncée par l'association Test-Achats, invitée à participer en mars 2015 à une audition sur le recouvrement amiable de dettes à la Commission Economie de la Chambre des Représentants (Test-Achats, 2015, p.).

²⁰ L'usage du conditionnel est ici de mise puisque nous n'avons pas pu entrer en possession de ce document dont il a toutefois été fait état à la Chambre des représentants. Interrogés à ce sujet, les représentants, tant du SPF Finances que de SAM-TES, le centre d'expertise pour les huissiers de justice, se sont montrés

fait l'objet d'une modification en 2015 par un addendum visant à tenir compte de la réorganisation des centres de recouvrement²¹. Pour travailler avec des centres de recouvrement, les huissiers de justice doivent désormais avoir signé le protocole et son addendum, selon les propos tenus par le ministre des Finances à la Chambre. Cette procédure serait à présent en cours de généralisation dans les arrondissements judiciaires. Dans ce cadre, les huissiers de justice auraient accès à la même application informatique que les receveurs (FIRST), ce qui permettrait une meilleure concertation dans la gestion des dossiers²². Une fois saisi d'un dossier de recouvrement d'une amende pénale, l'huissier de justice invite lui aussi l'intéressé à payer l'amende à laquelle il a été condamné, le cas échéant en plusieurs versements. Un des huissiers interrogés nous précise que cette procédure ne diffère pas des autres dossiers de recouvrement. L'intervention de l'huissier de justice peut aller jusqu'à l'application des diverses voies de recouvrement prévues par le code judiciaire (saisies sur meubles, véhicules, salaires...). Dans ce cadre, l'intervention de nouveaux acteurs est parfois nécessaire : serruriers, déménageurs, etc.²³. Les huissiers de justice dressent tout d'abord un inventaire des biens saisissables et procèdent ensuite, le cas échéant, à la vente de ces biens pour récupérer le montant de l'amende pénale et des éventuelles autres dettes exigibles du débiteur/condamné. Les prestations et les frais d'intervention des huissiers, serruriers et autres intervenants requis par les huissiers sont mis à charge du condamné/débiteur. Si celui-ci s'avère

particulièrement évasifs quant à l'existence de ces documents et n'ont pas répondu favorablement à nos demandes de communication.

²¹ Question de S. De Wit et réponse du ministre des Finances sur « l'accord de collaboration entre les receveurs et les huissiers de justice », CRIV 54 COM 220, Chambre des représentants, 8 juillet 2015.

²² Un projet pilote a préparé l'organisation de cette nouvelle collaboration ; il avait été lancé en 2014-2015 à Gand et à Liège. Il semble qu'il n'a pas permis de gommer des tensions qui demeurent donc entre l'administration des Finances et les huissiers de justice, en raison de la double qualité de ces derniers qui a été exposée *supra*. L'évaluation des expériences pilotes semblent par ailleurs toujours en cours (voir à ce sujet la question de Mme C. Van Cauter sur « Le projet pilote relatif à la perception des amendes pénales et le projet FIRST » (n° 4210) et la réponse du ministre, Chambre des représentants, commission des finances et du budget, 20 mai 2015). A nouveau, les personnes interrogées à ce propos se sont montrées particulièrement laconiques dans leurs réponses.

²³ Dans l'émission « Au cœur de la justice » que RTL-TVi a consacré aux « Exploits d'huissiers », l'intervention de ces multiples acteurs est remarquablement documentée (film réalisé par Jean-Charles Yonté et Erik Silance et diffusé en 2010 par RTL-TVi, en co-production avec BeTV).

in fine insolvable, c'est l'Etat belge, à travers le SPF Finances, qui doit acquitter la facture²⁴.

II. Trois enjeux en termes d'action publique

Dans le contexte de la situation ci-dessus décrite, nous souhaitons relever plus particulièrement trois enjeux. Tout d'abord, celui de la coordination des services qui interviennent dans le processus d'exécution des peines subsidiaires d'amende (1). Ensuite, celui de l'intégration des outils informatiques dans les quotidiens professionnels des acteurs qui participent à ce processus (2). Et enfin, celui de la diversité des logiques d'action de ces acteurs qui entraîne une évolution dans la conception de la peine, celle-ci n'étant désormais plus nécessairement au centre de son exécution (3).

II.1. De la concertation à la coordination

La description du processus d'exécution des peines subsidiaires d'amende témoigne de l'intervention successive de nombreux acteurs. En ce sens, il illustre parfaitement la fragmentation de l'action pénale caractérisée par une interdépendance entre acteurs qui opèrent par saisies successives (un acteur saisit d'un dossier un autre acteur situé en aval de ses propres interventions, le flux d'informations opérant dans le même sens) mais également, par une forte indépendance de chacun des acteurs considérés individuellement (Kaminski, 2015) (Vigour, 2008) (Mattijs, 2006). C'est ainsi qu'en matière de mise à exécution des amendes pénales, le rôle des greffes et des bureaux d'exécution des peines du parquet est faiblement encadré, à défaut d'instructions générales (Cour des comptes, 2014). Cette indépendance des acteurs successifs peut aller jusqu'au déploiement d'actions guidées par des logiques propres et concurrentes ; nous y reviendrons.

Au vu des difficultés rencontrées par cette intervention successive d'acteurs relevant d'entités distinctes, le conseil des ministres a établi un plan d'action intitulé « Exécution des peines pécuniaires »²⁵, dont le suivi est assuré par l'Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances

²⁴ Un arrêté royal du 23 août 2015 fixe le tarif des prestations des huissiers de justice en matière répressive sur réquisition des autorités judiciaires.

²⁵ Plan d'action adopté le 7 février 2014.

non fiscales en matière pénale²⁶. Chargé principalement de la coordination entre les services relevant de l'administration des Finances et ceux relevant de celle de la Justice, cet organe se compose notamment de représentants des administrations précitées, de la police judiciaire et du Collège des procureurs généraux. La conception du plan d'action et la création de l'Organe de concertation résultent des rapports d'audit accablants émis par la Cour des comptes. Celle-ci dénonce depuis des années les manquements importants qui parsèment la procédure relative à l'exécution des peines d'amende²⁷.

Un premier audit avait été mené en 1998²⁸ et avait conduit au rapport de la Cour des comptes d'avril 2000, rapport pour le moins interpellant au vu des lacunes importantes mises en évidence sur le plan organisationnel. Les critiques portaient principalement sur les bureaux de recettes régionaux, chargés alors du recouvrement des amendes pénales ; ils jouissaient à l'époque d'une importante autonomie et n'avaient que peu de compte à rendre sur le plan gestionnaire. La Cour des comptes soulignait également le peu de lisibilité des jugements et arrêts, ceux-ci ne reprenant pas clairement « les montants des condamnations et, si celles-ci concernent plusieurs condamnés, la répartition entre ceux-ci » (Cour des comptes, 2000, 16).

Un audit de suivi a été réalisé quelques années plus tard ; tout en se focalisant sur la peine d'amende principale, il dessina une situation catastrophique : « près d'un condamné sur deux ne paie pas ses amendes pénales » (Cour des Comptes, 2007). La Cour des comptes a pu mettre en évidence des dysfonctionnements majeurs au sein des deux administrations concernées par les amendes pénales, celle des Finances et celle de la Justice. Les tests des auditeurs ont ainsi pu révéler que les condamnations n'étaient pas systématiquement transmises par les greffes aux receveurs et que ceux-ci ne cherchaient pas toujours à entreprendre les démarches nécessaires au paiement de l'amende. La Cour des comptes constatait par ailleurs que, bien que toute administration ou autorité publique doit rendre compte de ses

²⁶ Organe créé par la loi du 11 février 2014 portant des mesures diverses visant à améliorer le recouvrement des peines patrimoniales et des frais de justice en matière pénale (I).

²⁷ Jusqu'à présent, la Cour des comptes n'a jamais abordé de façon explicite les peines subsidiaires d'amende, se focalisant sur les peines principales d'amende.

²⁸ En 1998, le législateur a confié à la Cour des comptes la mission de contrôler *a posteriori* le bon emploi des deniers publics au regard des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience (déclaration de M. De Fays, auditeur à la Cour des comptes, lors de l'échange de vues avec le ministre des finances à la Chambre des représentants ; 2002-2003, DOC 50 2252/001).

activités, aucun intervenant ne le fait en ce qui concerne les amendes pénales (Cour des Comptes, 2007). De surcroît, aucune communication n'existait alors entre les Finances et la Justice ; il n'y avait ainsi aucun suivi de l'exécution des peines d'amende par le parquet, en l'absence totale d'informations. Pire, la Cour des Comptes estimait qu'au niveau de la Justice, « aucun acteur ne considère l'exécution des amendes pénales comme une priorité » (Cour des Comptes, 2007).

Malgré les engagements pris par les administrations concernées de remédier à ces constats sévères, la Cour des comptes a dû à nouveau constater, quelques années plus tard, que peu de progrès avaient été réalisés. Le constat fut alors cinglant : « Pour la Cour, le manque de maîtrise du recouvrement des amendes pénales et la mise en échec des peines subsidiaires mettent en péril l'effectivité des peines, l'état de droit, la confiance dans la justice et l'égalité entre les citoyens » (Cour des comptes, 2014). La Cour réclamait dès lors l'adoption, en conseil des ministres, d'un plan d'action. Ce fut chose faite le 7 février 2014.

Le plan d'action ambitionne une « exécution effective et efficiente des amendes pénales ». Cinq objectifs dits stratégiques ont été ciblés : le renforcement de la stratégie et de la coordination entre les administrations des Finances et de la Justice, une exécution des peines pécuniaires par la Justice, un recouvrement par les Finances, une exécution des peines subsidiaires prononcées en cas d'inexécution des peines principales d'amende par la Justice et l'instauration d'un système de rapport. Ce plan d'action vise ainsi principalement les peines principales d'amende, comme si les peines subsidiaires d'amende avaient été oubliées ou avaient été considérées comme relevant d'un intérêt secondaire. Or, le constat cinglant de la Cour des Comptes pourrait être aussi formulé à leur égard. Il est particulièrement inquiétant de constater sur le terrain que certains acteurs, pourtant directement concernés comme les receveurs des amendes pénales, n'ont qu'une représentation limitée des différences opposant ces deux types de peines²⁹.

²⁹ Au cours de notre enquête, nous avons dû à maintes reprises expliquer ce qu'est une peine subsidiaire d'amende et ses particularités au regard de la peine principale d'amende, ceci alors que nos interlocuteurs étaient en charge d'un volet de l'exécution de ces peines. Nombre d'entre eux ignoraient par exemple que le non-paiement d'une peine subsidiaire d'amende ne peut être sanctionné par l'exécution d'une nouvelle peine subsidiaire.

Plus de deux ans après l'adoption de ce plan, les avancées se font au compte-gouttes et ne concernent toujours que l'exécution des peines principales d'amende. Cette situation ne peut se comprendre qu'au regard de la difficulté récurrente que connaissent les administrations concernées d'adapter les outils informatiques aux besoins de leurs utilisateurs. La SPF Justice traîne un véritable boulet en la matière. En avril 2014, le diagnostic posé par son comité de direction était particulièrement clair : « Par le passé, des applications d'entreprise spécifiques propres ont chaque fois été développées pour les différents groupes d'utilisateurs. Cela a engendré un paysage ICT morcelé et hétérogène pour la Justice, avec en partie une infrastructure et des applications ICT obsolètes et incompatibles » (Comité de direction du SPF Justice, 2014). Suite à des années d'errance, on ne s'étonnera donc pas de constater, dans la note de politique générale du ministre de la Justice du 3 novembre 2016, le peu d'avancées en matière de perception des amendes pénales et l'existence de négociations toujours en cours entre les deux administrations (Geens, 2016)³⁰. Le temps est pourtant venu de passer de la concertation à la coordination. La concertation supposait que les deux administrations concernées s'entendent sur un projet commun ; la coordination impose à présent qu'elles concrétisent leurs engagements, dans le respect des normes en vigueur. Un phasage dans le temps des actions programmées fait toutefois encore défaut ; or, ce phasage est important dans le cadre de la mise en place d'un pilotage effectif de l'action publique concertée qu'appelle l'exécution des peines d'amende. Une telle coordination de l'action publique devrait encore être soutenue sur le terrain par une collaboration entre les fonctionnaires concernés, ce qui suppose que, dans leur conception du métier qu'ils exercent chacun à leur niveau, ils intègrent cette participation commune au processus d'exécution des peines. Des rencontres régulières entre fonctionnaires intervenant aux différents niveaux de la chaîne pénale (c'est-à-dire, aussi bien au sommet de la hiérarchie des administrations concernées qu'à leur base, sur le terrain, dans les arrondissements judiciaires) devraient ainsi être favorisées.

³⁰ Il est à noter que si le ministre de la Justice rend compte au Parlement de sa politique relative aux amendes pénales, le ministre des Finances omet soigneusement le sujet dans sa note de politique générale du 28 octobre 2016 (Chambre des Représentants, DOC 54 2111/013).

II.2. L'intégration des outils informatiques dans les quotidiens professionnels

Nos diverses enquêtes portant sur l'exécution des peines et mesures pénales permettent de souligner combien l'exercice de certains métiers participant à l'administration de la justice est désormais complètement tributaire du fonctionnement et du maniement de nombreux outils informatiques. Le quotidien professionnel des receveurs des amendes pénales présente ainsi des similarités manifestes avec celui des greffiers d'instruction (Jonckheere, 2014) ou des assistants de justice (Jonckheere, 2013). Sur les bureaux, les ordinateurs prennent autant de place que les dossiers et sur les écrans, s'ouvrent d'interminables fenêtres de consultation et de saisie. L'efficacité dans le travail impose désormais que de nombreuses applications informatiques soient simultanément utilisées et que le travailleur puisse passer de l'une à l'autre, avec dextérité. Il doit aussi pouvoir affronter avec calme les inévitables bugs qui empêchent d'accéder temporairement à certaines informations et dès lors, de finaliser un travail entamé. Il en découle des conséquences importantes : soit le travailleur se laisse entièrement guider par l'outil informatique dans l'exécution de son travail et celui-ci est alors malmené au point de ne pas pouvoir parfois aboutir, soit il parvient à mettre à distance l'outil et peut s'en passer quand il ralentit, voire empêche son travail. Dans le pilotage de l'action publique, ces modes différenciés d'appropriation des outils de gestion ne peuvent plus être ignorés.

Mais l'outil informatique produit bien d'autres effets et l'un de ceux-ci - et non des moindres - est de faire entrer l'exécution des peines et mesures dans la gouvernementalité algorithmique, dénoncée par des auteurs comme A. Rouvroy. Nous n'en pointerons ici qu'un des enjeux, celui de l'actualisation du virtuel qui fait exister par avance ce qui n'existe que sur un mode virtuel, entendu comme relevant de ce qui n'est pas accompli ou réalisé (Rouvroy, 2015). C'est ce que fait l'administration des Finances lorsqu'elle ne procède au recouvrement forcé des amendes pénales que si elle estime que la procédure rapportera davantage qu'elle n'en coûtera à l'Etat. A ce stade, la logique d'action, bien qu'elle soit particulière eu égard à la logique pénale, peut paraître compatible avec les impératifs gestionnaires d'un Etat en recherche d'efficience mais un glissement davantage problématique risque d'apparaître si la même logique est appliquée, non plus lors de l'exécution des peines mais lors de leur détermination. Va-t-on en effet à l'avenir ne prononcer que des peines calibrées en fonction du comportement des individus, tel qu'anticipé par l'administration ? Autrement dit, ne va-t-on

désormais plus prononcer des peines d'amende qu'en fonction des chances estimées de paiement spontané de telles amendes, au mépris de la capacité qu'ont les individus de ne pas toujours faire ce dont ils sont capables de faire ? S'en trouverait alors menacée « cette possibilité de ne pas être assimilé à la totalité de notre potentialité, donc de ne pas être jugé par avance par le fait qu'on a un profil un peu comme ceci ou un peu comme cela, de ne pas subir dans l'actualité de sa propre vie les conséquences de ces profilages » (Rouvroy, 2015). Un tel glissement mérite d'être évoqué dans un contexte où le parquet, chargé de requérir sur la peine lors des procès pénaux, sollicite aujourd'hui de l'administration des Finances l'accès à ses bases de données³¹. Si la peine était désormais choisie en fonction d'un comportement hypothétique, déterminé par des algorithmes informatiques, sa nature en serait nécessairement affectée. L'enjeu est actuel mais le glissement évoqué ne relève pas (encore) de la réalité, l'idée exprimée par le parquet dans les médias étant à ce stade de ne plus octroyer des peines dites légères si des amendes restent impayées (« Eerst verkeersboete betalen, dan eventueel mildere straf », 2016).

II.3. Vers une nouvelle conception utilitariste de la peine ?

Au-delà de la dénonciation sévère, mais juste, de la Cour des Comptes sur un Etat de droit malmené dans le cadre de l'exécution des peines d'amende, nos travaux nous conduisent à relever que l'éclatement de l'action publique entre administrations poursuivant des logiques propres contribue à faire évoluer la nature même de la sanction pénale dans notre pays. Une question résume la situation : s'agit-il encore de punir quoiqu'il en coûte ? Nous avons montré qu'en raison de la logique d'action propre à l'administration des Finances, une réponse négative peut être formulée, nouveau témoignage de la transformation contemporaine de la pénalité, se caractérisant par sa définalisation et son indexation à une nouvelle forme de légitimation, managériale, qui se manifeste sur le terrain qui nous occupe notamment par un souci manifeste d'efficience (Kaminski, 2009). Apparaît ainsi une nouvelle conception utilitariste de la peine. Si l'approche utilitariste classique considère que la mesure de la peine n'est fonction ni de l'intention du coupable, ni de la gravité de son acte mais bien du dommage causé à la société (Salas, 2011), cette nouvelle conception de la peine établit que sa mesure réelle, telle qu'elle s'actualise lors de son exécution, est désormais

³¹ Voir la question n°0812 du 17 février 2016 adressée au Ministre des Finances chargé de la lutte contre la fraude fiscale et portant sur l'octroi d'un accès à la banque de données des amendes impayées

fonction de son coût pour la société, ce qui lui ôte définitivement toute perspective morale.

Conclusions

La peine appelle à être considérée dans tous ses états. La simple prise en considération d'une peine relativement marginale, la peine subsidiaire d'amende, montre toute la complexité de l'administration de la justice qui fait intervenir successivement un nombre conséquent d'acteurs qui peinent à se concerter, à se coordonner et à coopérer. Il y a, sur ce terrain, un déficit important de connaissance des pratiques et de suivi des dossiers qui témoignent d'une absence de pilotage de l'action publique. Nous rappelons en effet qu'aucune donnée statistique n'est actuellement disponible sur l'exécution des peines subsidiaires d'amende et que notre enquête montre que les acteurs directement impliqués dans cette exécution ne sont pas tous vraiment au fait du cadre normatif dans lequel ils évoluent. Par ailleurs, on observe en la matière une dilution des responsabilités entre services. Nous ne pouvons dès lors que rejoindre la Cour des Comptes dans son constat alarmant d'un péril démocratique planant autour de l'exécution des peines. Nous constatons d'ailleurs que, ces dernières années, c'est cette même Cour des Comptes qui a impulsé *de facto* une véritable politique criminelle en la matière, à défaut pour les acteurs concernés de se mobiliser. Si des initiatives voient à présent le jour et que le pouvoir politique manifeste sa volonté de réguler à l'avenir l'exécution des peines par le droit, à travers l'adoption d'un code unique de l'exécution des peines, il importe que soit favorisée par ailleurs une réelle transparence quant au fonctionnement des divers services intervenant dans le processus d'exécution de ces peines, cette transparence relevant elle aussi d'un enjeu démocratique.

Bibliographie

Administration générale des maisons de justice, *Rapport annuel 2015*, Fédération Wallonie-Bruxelles, 2016.

Aile profession libérale de l'Union des classes moyennes, *Statistiques Professions libérales 2010. Focus sur la profession d'avocat*, 2010.

Chambre nationale des huissiers de justice, *L'huissier de justice: de qui s'agit-il*, page web consulté à l'adresse <http://www.huissiersdejustice.be/nkgb-cnjb/lhuissier-de-justice/lhuissier-de-justice-de-qui-sagit-il>, le 9 mars 2016.

Comité de direction du SPF Justice, *Note stratégique pour l'informatisation de la justice*, Bruxelles, SPF Justice, avril 2014.

Cour des comptes, *Analyse du recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales par les services des Domaines*, Bruxelles, avril 2000.

Cour des Comptes, *L'exécution des peines patrimoniales. Les amendes pénales et les confiscations spéciales*, Bruxelles, février 2007.

Cour des comptes, *Exécution des amendes pénales. Audit de suivi*, Bruxelles, janvier 2014.

Devresse, M.-S., « Les aménagements de peine en Belgique. Aperçu des particularités d'un statut dit "externe" en constante évolution », *Criminocorpus* [En ligne], L'aménagement des peines privatives de liberté : l'exécution de la peine autrement, Comparaisons internationales, mis en ligne le 11 novembre 2013.

Devresse, M.-S., *La surveillance électronique des justiciables*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 22/2014 (N° 2227-2228), 73p.

De Redactie, "Eerst verkeersboete betalen, dan eventueel mildere straf", février 2016.

Geens, K., *Le saut vers le droit de demain. Recodification de la législation de base*, Bruxelles, SPF Justice, décembre 2016.

Giacometti, M., Guillain, C., « Les peines de surveillance électronique et de probation autonome, nouvelles peines alternatives à l'emprisonnement? », in : *Actualités de droit pénal*, Limal, Anthemis, 2015, pp. 87-152.

Jonckheere, A. *(Dés)équilibres. L'informatisation du travail social en justice*, Louvain-la-Neuve, Larcier, 2013, 259 p.

Jonckheere, A., « Etre greffier d'instruction », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2014, pp. 623-642.

Jonckheere, A., « L'activité des commissions de probation dans le cadre de l'exécution des peines », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2016, pp. 1304-1323.

Kaminski, D., *Pénalité, management, innovation*, Namur, Presses universitaires de Namur, 2009, 207p.

Kaminski, D., *Condamner: une analyse des pratiques pénales*, Toulouse, Érès, 2015, 374p.

Mathieu-Fritz, A., « Huissiers des villes, huissiers des champs », *Ethnologie française*, 2005, 35(3), pp. 493-501.

Rouvroy, A., « Le régime de vérité numérique. De la gouvernementalité algorithmique à un nouvel Etat de droit », *La nouvelle revue des sciences sociales*, 2015, 4, pp. 113-140.

Salas, D., « Ce que nous appelons punir », *Etudes*, 2011, 3 (tome 414), pp. 319-330.

Test-Achats, *Un recouvrement amiable par voie d'huissier de justice ? Test-Achats n'en veut pas !*, Communiqué de presse, 2015.

Vigour, C., « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale: le cas de la justice belge », *Sociologie du travail*, 2008, 50, pp. 71-90.

LES EXPULSIONS DE LOGEMENT ET LE NOUVEAU RÉGIME DE L'EXÉCUTION PROVISOIRE DES JUGEMENTS

Nicolas BERNARD¹

Introduction

Peu de domaines cristallisent mieux la problématique aiguë et endémique du mal-logement que celui des expulsions. Représentant un véritable drame pour les occupants (dont l'état de précarité exige avant tout la stabilité), fragilisant par ailleurs la capacité contributive du propriétaire engagé dans les liens d'un emprunt hypothécaire et, enfin, requérant des pouvoirs publics une mobilisation rapide et coûteuse, les expulsions doivent, dans la mesure du possible, être évitées ou, à tout le moins, s'accompagner d'un relogement. En somme, l'expulsion de l'habitation signe un triple échec : pour le locataire mis à la rue, pour le bailleur qui accuse de ce fait un important chômage locatif et, enfin, pour les autorités étatiques dont les politiques sociales n'ont pas réussi à prévenir la situation².

Dans ce cadre, il nous a semblé intéressant d'étudier la manière avec laquelle notre droit (judiciaire) autorise et organise l'éviction physique de l'intéressé ayant manqué à ses obligations contractuelles. Des freins procéduraux sont-ils mis à l'évacuation par exemple ? Ou alors, tout à l'inverse, la réglementation est-elle conçue pour permettre au propriétaire de recouvrer au plus vite la maîtrise de son bien ? Ce qui est sûr, en tous cas, c'est que la loi du 19 octobre 2015 (dite Pot-pourri I)³ a modifié radicalement la donne, en inversant le principe de l'exécution provisoire d'un jugement nonobstant appel ; celle-ci est désormais généralisée, sauf exception. Cette législation s'inscrit-elle pour autant dans cette perspective de « revalorisation » et de « modernisation » de la justice que ce numéro de *Pyramides* appelle de ses vœux ? C'est à cette question que s'attellera la présente contribution.

¹ N. Bernard, Professeur à l'Université Saint-Louis, Bruxelles. Article rédigé en mars 2017.

² Cf. pour de plus amples développements Bernard N. et Lemaire L., *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, Bruxelles, Larcier, 2010.

³ Loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 22 octobre 2015, spéc. les art. 41 et 42.

Afin de fixer le cadre conceptuel de l'analyse, on se limitera ici aux expulsions locatives demandées par le *bailleur*, celles qui trouvent leur origine dans un manquement du preneur au contrat de bail (ou à la législation) et qui sont obligatoirement prononcées par un juge. On écartera dès lors, notamment parce que la loi de 2015 ne les concerne point, les expulsions décidées par les *pouvoirs publics* (Région ou commune), pour cause d'inhabitabilité ou d'insalubrité du bien — et en dehors de toute procédure judiciaire⁴.

En fait, la notion d'exécution provisoire d'un jugement d'expulsion ne peut se comprendre que par rapport aux règles classiques de l'exécution des décisions de justice ; dès lors, pour prendre la juste mesure de la loi Pot-pourri I, on commencera par exposer la procédure judiciaire présidant traditionnellement aux expulsions de logement (I). Nous détaillerons ensuite les caractéristiques générales de l'exécution provisoire (II) avant, et ce sera le cœur du propos, de nous pencher sur son application : facultative ou de plein droit (III) ?

I. Deux principes d'airain pour les expulsions de logement

Sur le plan juridique, la matière des expulsions de logement est gouvernée par deux principes intangibles : la nécessité en amont d'obtenir une décision du juge (§1) et, en aval du jugement cette fois, le respect de certaines formalités destinées à protéger le preneur (§2).

1.1. Pas d'expulsion sans décision judiciaire

Si un bailleur estime que son locataire n'est plus en droit d'occuper son bien⁵ et désire en conséquence le faire expulser, il doit impérativement en demander l'autorisation préalable au juge. Il s'agit là de l'application d'un précepte plus général interdisant de se faire justice à soi-même. Concrètement, le bailleur doit être muni d'un titre exécutoire pour procéder à une expulsion, lequel est délivré par un magistrat à travers la décision qu'il prend.

⁴ Sur le thème, voy. notamment Bernard N., « Le relogement des personnes occupant un immeuble frappé par un arrêté d'inhabitabilité », *Revue de droit communal*, n°3, 2013 p. 34 et s.

⁵ En raison d'une faute du locataire par exemple (non-paiement du loyer, défaut d'entretien du bien, etc.) mais aussi, le cas échéant, parce que le bail est arrivé à son terme, tout simplement.

Cet axiome fait écho à la règle de la résolution du contrat (pour inexécution fautive). En matière de logement⁶, le bailleur qui estime son locataire en tort n'est pas fondé à décider, discrétionnairement, de la dissolution de la convention ; est seul habilité à le faire le juge, chargé à la fois d'éprouver la gravité des manquements allégués et de les mettre en balance avec les propres fautes de la partie qui réclame la terminaison du contrat. Ainsi l'article 1762bis du Code civil répute-t-il non écrite la clause résolutoire expresse, tandis que l'article 1184 du même Code indique que « la résolution doit être demandée en justice » (attendu que le magistrat garde toujours la possibilité d'accorder « un délai au demandeur selon les circonstances »).

À l'échelle européenne cette fois, la Cour européenne des droits de l'homme a pareillement décidé que « toute personne risquant de perdre son domicile [...] doit pouvoir faire déterminer par un tribunal indépendant la proportionnalité de la mesure en question »⁷. Autre enseignement issu de la jurisprudence de cette haute juridiction européenne, la simple *menace* de l'expulsion suffit, lorsqu'une procédure d'éviction est pendante, à constituer une méconnaissance de l'article 8 de la Convention européenne garantissant le droit au domicile⁸.

Force est néanmoins de constater que, en pratique, certains bailleurs mal intentionnés contournent cette exigence en procédant *eux-mêmes* à l'expulsion de leurs locataires, *manu militari*, remplaçant les serrures après avoir évacué les meubles du logement. Cette pratique constitue évidemment, en soi, une faute civile contractuelle (grave) face à laquelle le locataire pourrait demander rupture du contrat avec dommages et intérêts⁹. En sus, on

⁶ À l'inverse par exemple de la rupture d'un abonnement téléphonique ou d'un contrat d'assurance en cas de non-paiement des factures.

⁷ Cour eur. D.H., arrêt *Mc Cann c. Royaume-Uni* du 13 mai 2008, § 50. Voy. sur la question N. Bernard, « Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel. Le droit au logement et la Cour européenne des droits de l'homme », note sous Cour eur. D.H., 13 mai 2008, *Mc Cann c. Royaume-Uni*, *Rev. trim. dr. h.*, n°78, avril 2009, p. 527 et s.

⁸ Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Larkos c. Chypre* du 18 février 1999, §28. « Même si le requérant n'a pas, à ce jour, été expulsé de son logement, il n'en reste pas moins que la loi de 1983 sur le contrôle des loyers a effectivement été appliquée à son détriment puisque lui et sa famille vivent sous la menace d'une expulsion depuis le début de la procédure d'éviction ».

⁹ Quitte à ce qu'ils soient compensés avec les sommes dues le cas échéant par le locataire (retards de loyer, par exemple)...

a affaire à une infraction pénale : la violation de domicile, dont question à l'article 439 du Code pénal¹⁰.

Contrairement dès lors à ce que prétendent certaines autorités de police saisies en urgence par des locataires ainsi éconduits, il ne s'agit pas d'une simple affaire de droit privé ou d'un litige interpersonnel. Le droit pénal est ici en jeu de même que l'ordre public, ce qui doit les contraindre à intervenir, pour faire cesser cette véritable voie de fait¹¹. C'est que « le droit de la location de logements, dominé par l'article 1762bis du Code civil imposant l'intervention et l'appréciation du juge pour la résolution du bail, ne permet pas au bailleur de se faire à lui-même justice, que ce soit par une reprise forcée des lieux loués de nature à constituer une violation de domicile, ou par des entraves même temporaires apportées à une occupation locative qui a pris cours, consistant par exemple en interdiction matérielle d'accès ou en suppression de services nécessaires au logement sûr et décent tels que l'alimentation en eau, en électricité ou en chauffage », explique le juge de paix de Grâce-Hollogne. « Ces comportements constituent des voies de fait inacceptables et dignes de sanction. Sans cette règle, le marché du logement, spécialement celui des personnes les moins favorisées, deviendrait un lieu de violence contraire à la justice et soustrait au droit »¹².

1.2. Les étapes préalables à l'expulsion physique « forcée »

Si une partie ne se conforme pas volontairement à une décision de justice, on peut recourir à « l'exécution forcée ». Une série d'étapes préalables doivent cependant être suivies, destinées notamment à sauvegarder les intérêts de la personne expulsée.

¹⁰ « Sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de vingt-six francs à trois cents francs, celui qui, sans ordre de l'autorité et hors les cas où la loi permet d'entrer dans le domicile des particuliers contre leur volonté, se sera introduit dans une maison, un appartement, une chambre ou un logement habités par autrui, ou leurs dépendances, soit à l'aide de menaces ou de violences contre les personnes, soit au moyen d'effraction, d'escalade ou de fausses clefs ».

¹¹ Cf. Bernard N. et Louveaux B., « La responsabilité pénale des parties à un contrat de bail », *Jurimpratique*, 2010/1, pp. 125-126, ainsi que pp. 134-137.

¹² J.P. Grâce-Hollogne, 20 septembre 2005, *Échos log.*, 2007, n° 1, p. 30. En l'espèce, toutefois, des circonstances ont « très largement » atténué la responsabilité des bailleurs.

1.2.1. La levée de l'expédition

Dans un premier temps, chaque partie ou son avocat recevra, en principe dans les huit jours du prononcé du jugement, une copie non signée de la décision, sous simple lettre. Pour mettre en branle à l'exécution forcée, cela ne suffit cependant pas ; la première étape à cet effet sera d'obtenir un « titre exécutoire », à savoir le document qui permet de ce faire¹³.

Parmi les différents types de titres exécutoires¹⁴, celui qui est fondé sur une décision judiciaire s'appelle « l'expédition » (de ladite décision), que le greffe de la juridiction ayant statué remettra à la partie qui en fait la demande. Il s'agit d'une copie intégrale de la décision, signée par le greffier et revêtue de la formule exécutoire suivante : « Mandons et ordonnons à tous huissiers de justice, à ce requis de mettre le présent arrêt, jugement, ordonnance, mandat ou acte à exécution ».

1.2.2. La signification du jugement avec commandement de déguerpir

Une fois l'expédition obtenue, il s'agira alors de « signifier » ce jugement à la partie adverse¹⁵, c'est-à-dire lui en faire prendre connaissance dans les formes légales requises¹⁶. La « signification » est un acte auquel seuls des huissiers de justice peuvent procéder, ces derniers bénéficiant donc d'un monopole à cet égard¹⁷. En pratique, au moment de la signification du jugement, l'huissier en détaille la teneur au locataire et, observe l'huissier de

¹³ Art. 1386 du Code judiciaire : « Nul jugement ni acte ne peuvent être mis à exécution que sur production de l'expédition ou de la minute revêtue de la formule exécutoire déterminée par le Roi ».

¹⁴ Non seulement des décisions judiciaires, mais également certains actes notariés ou administratifs (l'administration se décernant un pouvoir de contrainte à elle-même).

¹⁵ Art. 1495, al. 1^{er}, du Code judiciaire : « Toute décision qui prononce une condamnation, ne peut être exécutée qu'après avoir été signifiée à la partie ». Cf. aussi l'art. 1388, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

¹⁶ Voy. les art. 32 à 47 du Code judiciaire sur les différentes formes de signification.

¹⁷ L'huissier pourra faire dépendre son intervention du paiement d'une provision qu'il appartiendra à la partie « triomphante » de lui verser, cette dernière étant en droit de récupérer ces montants auprès de la partie qui a perdu le procès... quand elle est solvable, ce qui est rarement le cas puisque des problèmes pécuniaires sont le plus souvent à la base des expulsions. En pratique, dès lors, c'est le propriétaire qui règle généralement la note

justice Quentin Debray, « s'il n'est pas d'accord avec la décision, à ce moment-là je lui indique quels sont ses moyens de recours »¹⁸.

Au-delà de l'exécution forcée, la signification permet de faire courir les délais pour introduire un recours¹⁹ et d'éviter la péremption des décisions rendues par défaut²⁰.

En vertu de la loi dite sur l'humanisation des expulsions²¹, les décisions d'évictions du bien loué ne pourront être exécutées qu'au plus tôt un mois après leur signification²², dans le but de donner du temps au locataire pour préparer son relogement²³. Le juge reste toutefois libre, par exception, de réduire ou prolonger ce délai en cas de circonstances d'une gravité particulière, d'abandon du bien ou encore d'accord des parties.

1.2.3. L'ultime rappel

Cinq jours ouvrables avant la date effective de l'expulsion, l'huissier devra aviser l'occupant de la date prévue pour celle-ci²⁴ ; le non-respect de cette

¹⁸ Debray Q., « Le point de vue des huissiers », *Regards croisés sur les expulsions de logement*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, La Charte, 2010, p. 86.

¹⁹ Ainsi, notamment, sous peine d'être irrecevables parce que tardifs, tant l'opposition contre un jugement par défaut (art. 1048 du Code judiciaire) que l'appel contre un jugement contradictoire (art. 1051 du Code judiciaire) doivent être introduits dans le mois de leur signification.

²⁰ Art. 806 du Code judiciaire : « Tout jugement par défaut doit être signifié dans l'année, sinon il est réputé non avenu ».

²¹ Loi du 30 novembre 1998 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution des jugements d'expulsion, *M.B.*, 1er janvier 1999. Sur cette législation, voy. notamment Louveaux B., « La loi relative à l'expulsion du locataire », *Act. jur. baux*, 1999/1, p. 9, Tholomé L., « Vers une réforme de la loi sur l'humanisation des expulsions : un emplâtre sur une jambe de bois ? », *Échos log.*, 2001, p. 94 et s., Moreno O., « La loi sur l'humanisation des expulsions. État du droit et de son évolution », *Journ. proc.*, n° 431, février 2002, p. 14 et s. et Bernard N., « Expulsions de logement, dignité humaine et article 23 de la Constitution », *D.Q.M.*, n°34, 2003, p. 38 et s.

²² Art. 1344, *quater*, al. 1^{er}, du Code judiciaire.

²³ Cf. notamment sur le thème N. Bernard, "Expulsion et obligation de relogement : quand le droit constitutionnel au logement change de nature", obs. sous J.P. Bruxelles, 26 mai 2009, *R.G.D.C.*, 2009, p. 510 et s.

²⁴ Art. 1344, *quater*, al.2, du Code judiciaire.

obligation engagerait incontestablement la responsabilité de l'huissier. Ce délai minimum de cinq jours à dater de la signification du jugement est, lui, incompressible (« en tout état de cause », dispose le Code judiciaire).

1.2.4. L'évacuation physique proprement dite

L'expulsion ne peut en principe avoir lieu que durant un jour ouvrable, et entre 6h00 et 20h59²⁵.

II. Caractéristiques générales de l'exécution provisoire

De manière générale, et sauf hypothèse particulière²⁶, un jugement est exécutoire dès son prononcé (plus exactement, après qu'aient été suivies dans la foulée les étapes procédurales précitées²⁷). Toutefois, ledit jugement peut connaître ultérieurement une réformation en degré d'appel (ou faire l'objet d'une opposition). Dans certains cas cependant (prévus par la loi ou décidés par le juge, comme on le verra²⁸), cette circonstance n'empêche pas le jugement concerné de sortir ses effets sans attendre ; c'est ce que l'on appelle l'exécution provisoire (ou exécution par provision), enclenchée alors même que la décision de justice est susceptible d'être anéantie en appel (ou sur opposition), et qui n'est point affectée par l'intentement effectif d'un tel recours (ordinaire) par la suite. Dans le matière qui nous occupe, l'expulsion provisoire autorise donc à évincer physiquement un locataire condamné, quand bien même ce dernier contesterait la décision.

Quid des délais susmentionnés²⁹ d'un mois et de cinq jours qui sont obligatoirement ménagés au preneur avant toute évacuation ? L'exécution provisoire doit-elle les respecter ? Assurément ; aussi provisoire soit-elle, l'expulsion ne saurait être diligentée qu'à l'échéance de ces délais, lesquels ne sont en rien perturbés par le caractère exécutoire par provision conféré à

²⁵ Art. 1387 du Code judiciaire : « Aucun acte d'exécution ne peut avoir lieu entre neuf heures du soir et six heures du matin, ou un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, qu'en vertu de l'autorisation du juge des saisies accordée sur requête pour raison d'impérieuse nécessité ».

²⁶ Comme la condamnation à payer une somme d'argent (où, en vertu de l'art. 1495, al. 2, du Code judiciaire, il faudra attendre l'expiration du délai d'un mois suivant la signification de la décision — ce qui recouvre le délai pour introduire un recours ordinaire). Cf. aussi l'art. 1388, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

²⁷ N°7 et s.

²⁸ N°15 et s.

²⁹ N°10 et 11.

une décision de justice. Même revêtue d'un tel pouvoir, le jugement ou l'arrêt en question est tenu de composer avec cette législation. « Si le jugement est exécutoire par provision », renseignent à juste titre les travaux préparatoires de la loi d'humanisation des expulsions, « ce sera une exécution provisoire *retardée* parce qu'il y aura un délai d'un mois pendant lequel on ne pourra pas exécuter [...] »³⁰.

La partie qui fait procéder à l'expulsion dans cette circonstance le fait toutefois à ses « risques et périls », dès lors qu'elle pourra être tenue de réparer le dommage causé par l'exécution provisoire au cas où la décision initiale est infirmée à la suite du recours introduit³¹. En ce sens, la Cour de cassation a décidé que « en cas de réformation ou d'annulation totale ou partielle du jugement, la partie qui en a poursuivi l'exécution est tenue, outre de rembourser ce qu'elle a reçu en vertu de la décision réformée ou annulée, d'indemniser le dommage né de la seule exécution, sans qu'il soit requis qu'il y ait eu mauvaise foi ou faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil »³².

Sur cette question de l'indemnisation, le juge Bertrand De Coninck évoque une « responsabilité objective », c'est-à-dire « qu'il ne faut pas prouver qu'on avait exécuté le jugement avec mauvaise foi, avec l'intention de nuire ou en ayant commis une faute ; le simple fait d'avoir exécuté le jugement engage la responsabilité de celui qui poursuit l'exécution de ce jugement ». En la matière, la difficulté pour le locataire consiste à *prouver* son dommage. Celui-ci peut tenir aussi bien dans la contrainte de prendre en location un bien au loyer plus élevé, dans les frais de déménagement, voire les dommages moraux. Le répertoire ne saurait être exhaustif, s'agissant d'une question de pur fait. En tout cas, « il y a eu des jugements dans lesquels des dommages moraux ont été accordés », assure à cet égard le magistrat. Ce dernier voit tout de même un avantage à l'exécution par provision : la rapidité de l'instance d'appel. « Quand il y a un jugement qui est exécutoire

³⁰ Projet de loi modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution des jugements d'expulsion, proposition de loi modifiant le Code judiciaire en vue d'introduire une procédure tendant à humaniser les expulsions, Rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1997-1998, n°1157/8, p. 17, souligné par nous.

³¹ Art. 1398, al. 1^{er}, du Code judiciaire : « L'exécution provisoire du jugement n'a lieu qu'aux risques et périls de la partie qui la poursuit ».

³² Cass, 7 avril 1995, Pas, 1995, I, p. 396.

par provision (et qui exclut le cantonnement), on peut demander à ce que l'affaire soit plaidée *dans les trois mois*, ce qui représente une incontestable faveur parce que, normalement, c'est un an et demi à Bruxelles »³³.

III. Application (facultative ou de plein droit ?)

Une ses contours esquissés, l'exécution provisoire soulève une question centrale : est-elle d'application facultative ou automatique ? Est-ce la règle ou l'exception ? S'agit-il d'une « faveur » à solliciter auprès du juge par les parties ou, au contraire, d'un dispositif s'appliquant mécaniquement de par la loi ? C'est ici qu'entre en scène la législation Pot-pourri I, qui renverse le régime prévalant jusqu'alors. Distinguons les deux périodes.

III.1. Sous le régime antérieur

Avant l'entrée en vigueur de ce texte³⁴, l'introduction d'un recours ordinaire (appel ou opposition) avait pour conséquence de suspendre l'exécution du jugement attaqué³⁵. Nonobstant, un caractère provisoire pouvait être conféré au jugement³⁶, ce qui permettait donc à celui-ci de sortir ses effets malgré l'introduction éventuelle d'un tel recours. En fonction de la matière, ce résultat s'obtenait soit par l'effet de la loi (de plein droit)³⁷, soit par la volonté du juge³⁸.

En ce qui concerne la voie judiciaire, la seule qui nous occupera ici, le principe dispositif (qui cantonne l'action du juge à ce qui est postulé par les

³³ De Coninck B., « Le point de vue des magistrats », *Regards croisés sur les expulsions de logement*, sous la direction de Bernard N., Bruxelles, La Charte, 2010, p. 127.

³⁴ Il s'est appliqué aux affaires introduites à partir du 1^{er} novembre 2015 (art. 50, al. 2, de la loi du 19 octobre 2015 précitée), date de la saisine de la juridiction.

³⁵ Art. 1397 ancien du Code judiciaire : « Sauf les exceptions prévues par la loi [...], l'opposition formée contre le jugement définitif et l'appel de celui-ci en suspendent l'exécution ».

³⁶ Même portant condamnation à payer une somme d'argent (art. 1495, al. 2, du Code judiciaire). Cf. aussi l'art. 1388, alinéa 2, *in fine*, du Code judiciaire.

³⁷ Pour les ordonnances rendues en référé (art. 1039 du Code judiciaire) ou sur requête unilatérale par exemple (art. 1029 du Code judiciaire), ainsi que pour les mesures d'instruction (art. 1496 du Code judiciaire).

³⁸ Art. 1398, al. 1^{er}, ancien du Code judiciaire : « Sauf les exceptions prévues par la loi, le juge peut accorder l'exécution provisoire du jugement ».

parties³⁹) inclinait à considérer que l'exécution provisoire devait avoir été réclamée par l'une des parties. Aussi la Cour de cassation a-t-elle autorisé la juridiction d'appel à prononcer exceptionnellement la révocation de l'exécution provisoire si le premier magistrat l'avait octroyée sans avoir été saisi d'une quelconque demande en ce sens⁴⁰ (ou encore en méconnaissant le respect des droits de la défense)⁴¹. Une certaine jurisprudence s'est développée sur ce point⁴².

Une autre condition — non écrite elle aussi — encadrerait l'exécution provisoire : que la décision l'accordant soit dûment motivée. « Quant un bailleur revendique la fin du contrat de bail et l'expulsion du locataire, je constate que l'on oublie trop s'opposer au caractère exécutoire du jugement à intervenir alors que cette demande doit être motivée », explique Isabelle de Viron. « De plus en plus de juges en effet rejettent une demande d'exécution provisoire demandée sans motif et de manière stéréotypée. Les juges estiment en effet que l'exécution provisoire d'un jugement doit être exceptionnelle et doit s'expliquer par les circonstances du dossier. Il est donc important de préciser les raisons pour lesquelles il n'y a *pas* lieu d'ordonner l'exécution provisoire d'un jugement. Il faut amener le juge à mettre en balance les intérêts du bailleur et ceux du locataire (bénéficiaire d'un logement adéquat), de manière à pouvoir faire appel d'une décision sans être menacé à tout moment d'être expulsé »⁴³.

Ceci étant, ces conditions ne dissuadent pas outre mesure les bailleurs de briguer (et obtenir) l'exécution provisoire car « généralement, le jugement est exécutoire par provision », reconnaît l'huissier de justice Quentin Debray sur le plan empirique⁴⁴. « Dans la majorité des jugements ordonnant une

³⁹ Art. 1138, 2°, du Code judiciaire.

⁴⁰ Et qu'elle n'était pas applicable de plein droit.

⁴¹ Cass, 1^{er} juin 2006, RG CC030231N, RW, 2007-2008, p. 1282 : « Le fait que le juge d'appel ne peut en aucun cas interdire l'exécution d'un jugement ou y surseoir, n'empêche pas qu'il annule l'exécution provisoire autorisée par le premier juge lorsqu'elle n'a pas été demandée, lorsqu'elle n'est pas autorisée par la loi ou encore lorsque la décision a été prise en méconnaissance des droits de la défense » (traduction libre).

⁴² Voy. par exemple Civ. Bruxelles, 1^{er} mars 2010, RG n°2010/1359/A, ainsi que Civ. Bruxelles (réf.), 26 juin 2009, RG n°09/5251/A.

⁴³ De Viron I., « De quels outils disposent l'avocat pour empêcher ou tempérer une expulsion d'un occupant de son logement ? », *Regards croisés sur les expulsions de logement*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, La Charte, 2010, p. 132.

⁴⁴ Debray Q., *op. cit.*, p. 86.

mesure d'expulsion, l'exécution provisoire est accordée », confirme-t-il dans un autre écrit⁴⁵.

III.2. Depuis la loi Pot-pourri I

III.2.1. Description du nouveau régime

Entre autres modifications, la loi du 19 octobre 2015 revoit le système de l'exécution provisoire des jugements et arrêts. Et elle le fait en profondeur puisque là où l'article 1397 du Code judiciaire prévoyait précédemment que « l'opposition formée contre le jugement définitif et l'appel de celui-ci en suspendent l'exécution », il dispose aujourd'hui : « Sauf les exceptions prévues par la loi ou sauf si le juge en décide autrement moyennant une décision spécialement motivée, sans préjudice de l'article 1414, les jugements définitifs sont exécutoires par provision nonobstant appel et sans garantie si le juge n'a pas ordonné qu'il en soit constitué une »⁴⁶. La chose saute aux yeux : l'exécution provisoire est devenue la norme. Elle s'applique, sauf exception⁴⁷. Avant, c'était l'inverse : l'appel était suspensif, sauf exception. Notons toutefois que, pour sa part, l'opposition a conservé son caractère suspensif⁴⁸ (sans doute parce que, là, l'une des parties n'a *pas* eu l'occasion d'exposer ses arguments).

Désormais de plein droit, l'exécution par provision n'est pas d'application absolue pour autant puisque, outre la matière du droit de la famille (qui récuse toute idée d'exécution provisoire⁴⁹), le juge demeure libre d'y déroger « moyennant une décision spécialement motivée ». On regrettera toutefois que le législateur n'ait pas profité de l'occasion pour confirmer *expressis verbis* qu'une demande préalable des parties s'impose⁵⁰.

⁴⁵ Debray Q. et Leleux L., « L'expulsion sans tabou. La loi du 30 novembre 1998 tendant vers une humanisation des expulsions a-t-elle pleinement atteint son but ? Regard critique de l'huissier de justice », *J.J.P.*, 2009, p. 515.

⁴⁶ Al. 2.

⁴⁷ Dans la matière du droit de la famille par exemple (art. 1399, al. 2, du Code judiciaire).

⁴⁸ Art. 1397, al. 1^{er}.

⁴⁹ Voy. la note infrapaginale 46.

⁵⁰ Comp. avec l'art. 1398/1, al. 2 : « Le juge siégeant au tribunal de la famille peut, moyennant une décision spécialement motivée, refuser l'exécution provisoire *si une des parties le lui demande* » (souligné par nous).

Comment le législateur justifie-t-il ce virage à 180 degrés (concernant l'appel) ? Par le souci manifestement d'empêcher les recours dilatoires, introduits à seule fin de reculer au maximum le moment de l'expulsion⁵¹. « La ratio legis de ces modifications est d'éviter qu'il ne soit fait appel uniquement pour obtenir un sursis à l'exécution de la condamnation », explique à cet égard le ministre de la Justice. Tout en confirmant que la loi « renvers[e] le principe », la section de législation du Conseil d'État, gagnée par un pragmatisme analogue, n'y voit pas de difficulté particulière : « s'agissant d'exécuter un titre qui est nécessairement le fruit d'un débat contradictoire en première instance, il n'est pas illégitime de permettre au créancier de poursuivre, à ses risques et périls, l'exécution sur la base de ce titre. Au contraire, l'arriéré judiciaire endémique devant certaines juridictions, spécialement d'appel, justifie [...] que le caractère suspensif de ce recours ne constitue plus un moyen de reporter considérablement dans le temps l'exécution des condamnations »⁵².

III.2.2. Appréciation

Vertus générales

Indubitablement, la refonte du régime de l'exécution provisoire va dans le sens d'une modernisation et d'une revalorisation de la justice. D'une part, parce qu'elle renforce le crédit à accorder aux juridictions de premier degré (et restaure plus largement sorte l'autorité de la justice) ; de l'autre, parce qu'en dégonflant le volume du contentieux (et donc l'arriéré judiciaire), elle permet aux magistrats de fonctionner avec davantage de célérité et d'efficacité. Si prompts d'ordinaire à ensevelir une réforme législative sous la chape pesante de leurs critiques (souvent justifiées au demeurant), les auteurs, qui ont accueilli favorablement le nouveau texte, ne s'y sont pas trompés cette fois⁵³. « La généralisation de l'exécution provisoire était appelée des vœux d'une substantielle partie de la doctrine. La revalorisation de la première instance est ainsi couplée avec la volonté de réduire l'engorgement des juridictions d'appel. La crédibilité de la justice est plus

⁵¹ Certes, la loi Pot-pourri I dépasse le cadre strict du jugement d'expulsion, pour embrasser *l'ensemble* des décisions de justice, quel que soit leur objet. On se permettra toutefois ici, vu le thème, de rapporter notre propos à cette matière des expulsions de logement.

⁵² Projet de loi modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice, avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, sess. ord. 2014-2015, n°54-1219/1, p. 174.

⁵³ Chose suffisamment rare pour être soulignée.

que jamais dépendante de la rapidité du processus qui la traduit », explique Frédéric Georges, avant de conclure : « La teneur de la réforme à cet égard est donc bienvenue »⁵⁴.

On ajoutera que le législateur, en affermissant le rôle des juridictions du premier degré, consolide du même coup l'office des juges d'appel ; ceux-ci, en effet, pourront se concentrer pleinement sur leur rôle de seconde ligne et focaliser ainsi leurs énergies sur les affaires les plus problématiques. Il faut ainsi « faire en sorte que la première instance soit le lieu d'un procès complet, à l'occasion duquel les parties – assistées en cela par le juge – développent tous leurs moyens, et débouchant sur une décision pleinement efficace, et que l'appel cesse d'en former le complément indispensable ou automatique, permettant seul que le procès soit achevé et accouche d'un titre susceptible d'exécution forcée », observe à cet égard Jean-Louis Van Boxstael. « L'appel n'est nullement nécessaire à cette fin. Il doit retrouver partant un caractère 'exceptionnel', et n'être utilisée que dans les causes difficiles, qui appellent le deuxième jugement ou le deuxième 'avis' qu'il permet, sans que les parties n'en subissent une frustration parce qu'elles auraient l'impression que justice ne leur a pas été complètement rendue »⁵⁵.

Enfin, la réforme donne par là aux créanciers un important signal : l'État s'emploie à donner effet aussi rapidement que possible aux décisions de justice qu'ils ont diligentées (et condamnant leurs débiteurs), afin que force reste à la loi.

En tout état de cause, l'honnêteté commande d'admettre que la loi de 2015 constitue moins une innovation radicale qu'une ratification d'une pratique dominante ; comme on l'a vu, l'exécution provisoire était de toute façon réclamée dans la grande majorité des cas — et obtenue.

Dangers en ce qui concerne spécifiquement les expulsions de logement

Ceci étant, si la volonté générale du législateur semble pêtée d'intentions louables, sa concrétisation peut poser question dans le domaine spécifique

⁵⁴ Georges F., « La réforme de l'exécution provisoire », *Pot-Pourri I et autres actualités de droit judiciaire*, sous la direction de Van Drooghenbroeck J.-Fr., Bruxelles, Larcier, 2016, p. 375.

⁵⁵ Van Boxstael J.-L., « Chapitre 10 : l'exécution provisoire sauf opposition et nonobstant appel », *Le Code judiciaire en Pot-Pourri*, sous la direction de Van Drooghenbroeck J.-Fr., Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 311-312.

des expulsions de logement, particulièrement dans l'hypothèse d'une réformation en degré d'appel du jugement ordonnant l'éviction du locataire. Les dégâts, en ce cas, s'avèrent souvent irréversibles. C'est que le dommage du locataire évincé injustement du bien ne saurait être réparé en nature (réintégration dans le logement) ; l'anéantissement de la décision de justice n'a nullement pour conséquence en effet de dissoudre le contrat passé ultérieurement avec un locataire totalement étranger à l'affaire. Quant à la réparation par équivalent (en espèces), elle est loin de compenser l'intégralité du préjudice (pour partie immatériel) subi, ne serait-ce que parce qu'il est malaisé de prouver ce dernier.

Plus généralement, l'éviction du logement achève de déstabiliser une vie marquée déjà par l'aléa et la précarité (au sens strict), accélérant d'autant le processus de paupérisation. Et trouver un nouveau point de chute rapidement — quand la chose se révèle possible⁵⁶ — ne résout pas tout, tant s'en faut. C'est qu'il est impossible, vu le mouvement haussier qui affecte les loyers depuis une quinzaine d'années⁵⁷ (et en l'absence de toute mesure d'encadrement des tarifs de la location⁵⁸), de retrouver une habitation à un coût équivalent à celui du logement quitté. C'est que le bailleur tire avantage du changement de locataire pour recouvrer la liberté de rehausser un loyer verrouillé en cours de bail (hors indexation)⁵⁹. Au mieux, dès lors, l'expulsé s'en tire avec un solide débours supplémentaire. Ainsi le juge de paix de Bruxelles a-t-il estimé que la « demande d'expulsion immédiate heurterait [...] à la fois le sens de l'équité le plus élémentaire et divers droits

⁵⁶ Pas dans le parc social en tout cas, vu la congestion et l'extrême saturation dont celui-ci souffre. On compte en effet 45.000 ménages inscrits sur la liste d'attente à Bruxelles pour, en moyenne, 2.000 logements disponibles par an. Et, à propos de l'aide que pourrait apporter le C.P.A.S. en matière de relogement (dans le parc privé cette fois), le tribunal civil de Bruxelles avoue benoîtement : « il semble toutefois que l'offre relative aux logements pouvant correspondre aux besoins spécifiques de la famille G. est quasi inexistante, à tout le moins en région bruxelloise » (Civ. Bruxelles, 19 juin 2002, *Échos log.*, 2004, p. 30, note L. Tholomé).

⁵⁷ Voy. les rapports annuels de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁵⁸ Cf. sur le thème Bernard N., « Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents », *La défédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, sous la direction de Bernard N., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 287 et s.

⁵⁹ Art. 6 de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, introduite par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991. Voy. aussi l'art. 7.

fondamentaux garantis par divers textes nationaux et internationaux »⁶⁰. En un mot, le logement — et on a parfois tendance à l'oublier — est un bien première nécessité, voire vital (au sens littéral).

Ce n'est pas pour rien en tout cas que la section du contentieux administratif du Conseil d'État a, dans une jurisprudence constante, jugé l'expulsion immédiate du logement — pour cause d'insalubrité — constitutive d'un préjudice *grave et difficilement réparable* (singulièrement si l'éviction ne s'accompagne pas d'un relogement)⁶¹. Elle a ordonné, par conséquent, la suspension des arrêtés litigieux⁶². Dans l'arrêt *Jadoul*, par exemple, la haute juridiction fait droit à la requête de l'occupante au motif que « l'exécution immédiate de l'acte critiqué [un arrêté d'inhabitabilité pris par le bourgmestre] risque de la priver du droit d'habiter son logement durant le temps de la procédure en annulation »⁶³. Et, dans l'arrêt *Van Rossem et Colard*, le Conseil d'État soutient pareillement que « le choc d'une expulsion, l'abandon d'un endroit choisi, le souci de retrouver très rapidement un logement individuel, risquent d'engendrer un traumatisme irréparable ». Partant, « l'acte attaqué [à nouveau un arrêté d'inhabitabilité du bourgmestre] qui leur impose d'abandonner leur logement, sans y être préparés, dans un délai de quelques jours, sous la menace d'en être expulsés par la force et sans même leur laisser le temps de trouver une autre

⁶⁰ « Compte tenu de sa situation et du marché locatif bruxellois, [la locataire] ne pourrait quitter les lieux que si on lui trouvait un autre logement » (J.P. Bruxelles, 26 mai 2009, *R.G.D.C.*, 2009, p. 510 et s., obs. N. Bernard).

⁶¹ Voy. C.E. (VI réf.), 7 avril 2006, Van Rossem et Colard, n°157.426, *Échos log.*, 2007, n°1, p. 31; C.E. (XIII réf.), 16 juillet 2004, Lashaf, n°133.979, *Échos log.*, 2004, p. 212 et s.; C.E. (XIII réf.), 12 février 2003, Leroy et Postiau, n°115.808, *Échos log.*, 2003, p. 80, note L. Tholomé; C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, Rosier, n°105.215, *Échos log.*, 2002, p. 69; C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, Kocyigit, n°100.705, *Échos log.*, 2002, p. 72 et s.; C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, Jadoul, n°82.382, *Amén.*, 2000, p. 196, note N. Van Damme et A.P.T., 1999/1, p. 74, note M. Quintin. Voy. sur la question Versailles P., « La lutte contre les logements insalubres à travers la jurisprudence du Conseil d'État », *Échos log.*, n°4, 2008, p. 31 et s., ainsi que Tholomé L., « Le souci du relogement des occupants : principe d'admissibilité d'une décision d'expulsion pour insalubrité ? », *Échos log.*, n° 3, 2003, p. 83 et s.

⁶² « L'exécution des arrêtés attaqués implique que ces personnes se retrouvent à la rue du jour au lendemain, sans que le Bourgmestre n'ait pris une quelconque mesure pour les reloger » (arrêt *Kocyigit*).

⁶³ C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, Jadoul, n°82.382, *Amén.*, 2000, p. 196, note N. Van Damme et A.P.T., 1999/1, p. 74, note M. Quintin.

habitation les expose, comme ils le soutiennent à juste titre, à un risque de préjudice grave difficilement réparable »⁶⁴.

Certes, il est toujours loisible au juge de « décide[r] autrement » (que l'exécution provisoire)⁶⁵ ; en quelque sorte, la possibilité d'un appel suspensif n'a pas disparu avec la généralisation de l'exécution par provision. Un double tempérament doit néanmoins être apporté ici. D'abord, comme toute exception, celle-ci est d'interprétation restrictive, ce qui amenuise la marge de manœuvre du magistrat. Ensuite, on peut penser que le juge ayant prononcé une condamnation sera intéressé à donner dans la foulée une suite à sa décision. S'il a estimé fondés les arguments du bailleur, pourquoi se priverait-il alors du moyen (offert par la loi) de matérialiser son commandement, ici et maintenant ? Cela ne reviendrait-il pas pour lui à se « déjuger » ? La crainte, toutefois, n'est pas unanimement partagée⁶⁶.

Ceci étant, il n'est pas interdit d'exploiter le flou entourant la disposition légale ; au juge désireux d'écarter l'exécution par provision, l'article 1397, al. 2, impose on l'a vu de s'adosser sur une « décision spécialement motivée », sans autre forme d'explication. Pressé par les parlementaires de donner quelque contenu à cette formule générique et de fournir des illustrations, le ministre de la Justice a concédé que la « démolition d'une maison » constitue une justification de choix⁶⁷. Acceptons-en l'augure ; à bien y regarder, le cas de figure de l'expulsion du logement (fût-il locatif) n'en est pas éloigné... Au demeurant, le droit au respect du domicile proclamé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est aucunement limité aux biens occupés par leurs propriétaires⁶⁸. Affaire à suivre assurément !

⁶⁴ C.E. (VI réf.), 7 avril 2006, Van Rossem et Colard, n°157.426, *Échos log.*, 2007, n°1, p. 34.

⁶⁵ Art. 1397, al. 2, du Code judiciaire.

⁶⁶ Van Boxstael J.-L., *op. cit.*, p. 321.

⁶⁷ « Il serait étonnant qu'un défendeur confronté à la demande d'un requérant souhaitant obtenir la démolition d'une maison n'attire pas l'attention du juge pour qu'il prive son jugement l'effet exécutoire par provision nonobstant appel. Il serait étonnant que le juge lui-même n'y songe pas non plus », p. 112.

⁶⁸ Voy. notamment Cour eur. D.H., arrêt *Prokopovitch c. Russie* du 18 novembre 2004 et Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Mentes c. Turquie* du 28 novembre 1997. Sur le sujet, cf. entre autres Bernard N. et Tulkens F., « Le 'droit au logement' dans la Convention européenne des droits de l'homme : une illustration de l'idée ostienne d'intérêt », *Mélanges en l'honneur de François Ost*, sous la direction de Cartuyvels Y., Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis — Bruxelles, 2017 (à paraître).

LA FIGURE INSTITUÉE DE L'EXPERT JUDICIAIRE. ENJEUX AUTOUR DE L'INSTAURATION D'UN REGISTRE NATIONAL DES EXPERTS JUDICIAIRES

Bertrand RENARD¹

Résumé

La qualité des expertises passe par la qualité des experts. Mais comment ces experts sont-ils désignés, selon quels modes et surtout quels critères de désignation ? Au-delà du constat de carence longtemps posé en Belgique, des travaux de recherche ont développé un certain savoir autour des garanties de compétence et d'impartialité à prévoir pour adopter un réel statut des experts. Dans un second temps, l'adoption toute récente d'un registre national des experts judiciaires est l'occasion de passer en revue ce qui aujourd'hui permet de faire évoluer ce statut dans notre pays et identifier les principaux enjeux effectivement rencontrés par le législateur à l'occasion de la mise en place de ce nouveau dispositif qu'est le registre national des experts judiciaires.

Introduction

La science s'invite dans nos prétoires, essentiellement sous la forme de l'expertise juridictionnelle. L'expert intervient donc afin d'apporter son savoir et son expérience à un juge « *qui ne dispose pas des connaissances techniques et scientifiques nécessaires pour comprendre certains aspects du litige qui lui est soumis* » (Mignolet, 2009).

Si la décision judiciaire semble s'appuyer sur les rapports des experts au même titre que sur les autres éléments du dossier judiciaire, l'impact d'un

¹ B. Renard, chef de travaux à la Direction Opérationnelle Criminologie de l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie (INCC) et professeur invité à l'Université Catholique de Louvain - bertrand.renard@just.fgov.be. Texte rédigé en juin 2017.

résultat d'expertise peut être déterminant sur l'issue de l'affaire. Au même titre que de nombreux auteurs, L. Dumoulin souligne à quel point « *l'introduction de savoirs, de logiques et d'acteurs non juridiques dans le champ judiciaire n'est pas sans effet sur celui-ci. En retour, les savoirs produits et leurs détenteurs sont en mesure de peser sur la Justice, dans le cadre de l'élaboration du jugement mais aussi des modes de fonctionnement de l'institution* » (Dumoulin, 2007, 101). Les conditions dans lesquelles est menée une expertise dans un procès, ainsi que sa qualité, sont dès lors un enjeu de taille.

En Belgique, rares sont les règles de droit positif qui établissent la place de l'expertise, la valeur de la science détenue par l'expert, la délimitation des savoirs scientifiques admissibles dans nos prétoires. Nous sommes encore bien loin des développements que la doctrine nomme la « *légalité scientifique* » en droit français, visant d'une part à définir les garanties de scientificité qui permettent à l'expert détenteur d'un savoir à le présenter devant le juge, et d'autre part à établir dans quelle mesure l'expert, et le savoir qu'il possède, trouvent leur place dans le processus de décision judiciaire (Leclerc, 2005, 196).

Définir un statut de l'expert judiciaire devrait permettre de donner à celui-ci et à ceux qui le mandatent un corpus de règles précisant qui est expert, quel rôle remplit l'expert, quelles tâches il doit accomplir, selon quel mode il peut intervenir, de quelle manière il est rétribué pour ses prestations, ...

En manière pénale, seules quelques dispositions du Code d'instruction criminelle (en particulier les articles 43 à 44bis) disposent de la possibilité pour le juge de recourir à un expert, sans beaucoup plus de précision, ce qui a amené la jurisprudence à combler bien des silences de la loi. Pour le reste, le droit commun de la procédure d'expertise est contenu dans le Code judiciaire. Les articles 962 et suivants (modifiés en 2007) permettent aux expertises menées en matière civile de disposer de davantage de balises.

Il reste que, tant en matière civile que pénale, le recrutement et la désignation des experts est une étape décisive qui détermine largement l'ensemble de la procédure d'expertise. Sur ce plan, très longtemps, l'article 991 du Code judiciaire a donné de l'espoir aux plus optimistes des spécialistes de la matière de l'expertise judiciaire. Cet article énonçait que « *les cours et tribunaux peuvent établir des listes d'experts selon les règles fixées par le Roi* ». Non seulement le Roi n'est jamais parvenu à prendre les

mesures pour appliquer cette disposition en dépit de quelques projets², mais la loi du 15 mai 2007 a même abrogé cet article sans offrir aucune autre alternative³. Dans la pratique, les magistrats ont suppléé depuis des décennies à ce terrible constat de carence en établissant eux-mêmes des listes officieuses d'experts, la technique de la liste constituant dès lors un outil central de sélection des experts. Nous verrons que ces listes sont établies sans aucun contrôle organisé concernant la qualité des experts qui y sont inscrits.

Jusqu'à présent, force est donc de constater que c'est la procédure d'expertise elle-même, le simple fait d'être désigné expert par le juge, qui confère la qualité d'expert auprès des tribunaux.

Ce temps semble bientôt révolu puisque la loi du 10 avril 2014 (M.B., 19 décembre 2014) a instauré un registre national des experts judiciaires⁴. Ce registre, encore en cours d'élaboration, semble vouloir répondre aux nombreuses critiques formulées face à l'absence totale de critères de qualité dans le mode de désignation des experts judiciaires. C'est ce que nous proposons d'aborder.

Le présent article ne porte donc pas sur l'ensemble des questions que pose l'intervention de l'expert dans le processus judiciaire. Nous n'entrerons pas dans le processus de désignation concrètement mis en œuvre, ni dans la procédure d'expertise qui se déroule une fois l'expert désigné, ni même sur l'usage que les magistrats ou les parties font du résultat de l'expertise. Nous nous focaliserons uniquement sur l'instauration du registre national des

² Voyez en particulier le projet d'arrêté royal rédigé en 1998, et soumis au Conseil d'Etat le 3 février 1999. Dans son avis du 31 mai de la même année, le Conseil d'Etat concluait ses nombreuses remarques en demandant une révision fondamentale du projet. Aucune suite n'a jamais été donnée à ce projet.

³ Certains auteurs n'ont pas manqué de le déplorer : F. Hutsebaut, « *Rubriek Deskundigenonderzoek* » in Pan. Januari 2010, p. 53 : « In 2007 heeft men de regelgeving rond het deskundigenonderzoek gewijzigd en is het artikel dat voorzag in het uitvaardigen van het koninklijk besluit gewoon geschrapt, zonder dat er ooit een koninklijk besluit is gekomen. Het gevoel leeft dan ook dat de problematiek rond het deskundigenonderzoek door de wetgevende en uitvoerende instanties helemaal niet au sérieux wordt genomen, wat er voor zorgt dat de bestaande regelgeving op heden quasi-nihil is ».

⁴ Cette même loi a également introduit un registre national des traducteurs et interprètes-jurés, sur un principe tout à fait similaire à celui du registre national des experts judiciaires. Nous ne traitons ici que des experts judiciaires.

experts judiciaires tel que prévu par la loi du 10 avril 2014 en tentant d'identifier, (I.) au départ de nos travaux empiriques menés sur l'expertise en matière pénale, quels sont les composantes d'un statut d'expert, (II.) ce que le nouveau registre propose de mettre en place, et enfin formuler sous forme de conclusion quelques enjeux dont ce nouveau dispositif est (maladroitement ?) porteur dans l'institutionnalisation de la figure de l'expert judiciaire.

I. A la recherche d'un statut de l'expert judiciaire

L'adoption d'un statut de l'expert judiciaire, maintes fois réclamé par la doctrine juridique, et depuis une quinzaine d'années par le Conseil Supérieur de la Justice⁵, n'a pourtant fait l'objet que de très rares travaux empiriques. Les énoncés se bornent donc bien souvent à égrener quelques exigences classiques sur la base d'un rapide travail de comparaison avec les dispositifs juridiques adoptés dans nos pays voisins. Cela masque cependant bien souvent une complexité que seule une bonne connaissance du terrain permet d'énoncer.

En 2004, une recherche confiée à l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie (INCC) relative au statut de l'expert en matière pénale vise « *à mettre en évidence l'ensemble des éléments qui doivent permettre de déterminer les critères d'agrément des experts judiciaires afin d'assurer une plus grande professionnalisation dans leur intervention* » (Renard et al, 2005). Outre le constat que le magistrat ne dispose que de peu d'éléments pour guider son choix du « bon expert », la demande politique s'appuie sur l'importance quantitative croissante des pratiques d'expertise (Renard et Deltenre, 2003), la force probante toujours plus grande attribuée à l'expertise, mais aussi l'existence d'un large débat sur la qualité de la justice qui s'est ouvert à cette même période (Cavrois, Dalle et Jean, 2002 ou encore Breen, 2002). Cette recherche a permis de mettre en évidence les composantes globales du statut (I.1.), de pointer les principales carences

⁵ Voyez en particulier les avis suivants : avis du 9 octobre 2002 relatif à l'avant-projet de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la Procédure ; recommandation du 14 mai 2003 rendue d'initiative sur l'expertise en matière pénale et sociale ; avis du 23 juin 2004, relatif à la proposition de loi contenant le Code de procédure pénale (Commission Franchimont) ; l'avis du 29 juin 2005 sur sept propositions de loi modifiant le code judiciaire en ce qui concerne l'expertise ; et enfin l'avis d'office du 30 mars 2011 sur le statut et la qualité des experts judiciaires.

dans l'encadrement des experts alors en fonction (I.2.) et d'identifier les exigences à définir (I.3.). Nous évoquons brièvement ces quelques points.

1.1. Les composantes du statut d'expert

Confortant ce qui a déjà été évoqué, le premier constat de l'analyse est celui d'une absence totale de statut légal pour les experts judiciaires en Belgique. La recherche affine ce constat en précisant que cette absence n'affecte pas seulement l'existence des règles (il y a peu de règles), mais également le caractère structuré des diverses règles repérées (il faut par exemple aller voir la loi du 1er juin 1849 sur la révision des tarifs en matière criminelle pour savoir que l'expert en matière pénale est tenu de répondre à la mission qui lui est confiée). Certaines règles existent, mais elles sont loin de constituer un corpus homogène permettant de parler d'un statut.

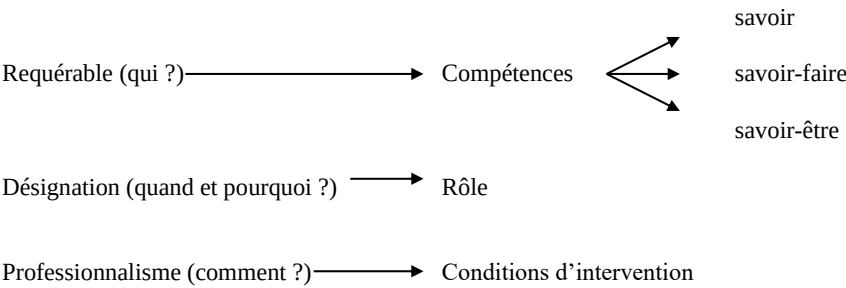
A titre d'illustration, nous pouvons souligner que si la loi ne fixe généralement aucune exigence quant aux qualifications et aux compétences de la personne choisie, une série de dispositions hétéroclites limitent le choix du juge :

- un mineur d'âge ou une personne déchue du droit d'être expert ne peut être désigné (article 31, 4° du Code pénal) ;
- des fonctionnaires de l'Administration des contributions directes et de l'inspection spéciale des impôts ne peuvent être requis comme experts (art. 463 du code des impôts sur les revenus de 1992) ;
- en matière comptable, seuls les experts-comptables (loi du 22 avril 1999) et les réviseurs d'entreprise (loi du 22 juillet 1955) peuvent être désignés ;
- le titre de psychologue est protégé par la loi du 8 novembre 1993 ;
- le titre de géomètre-expert est protégé par la loi du 6 août 1953 ;
- les titulaires d'un diplôme de médecine sont seuls habilités à réaliser un examen médical, une exploration corporelle, une autopsie ou une expertise psychiatrique ... c'est-à-dire tout type d'expertise relevant des compétences de l'art de guérir ;
- en matière d'analyse de prélèvement sanguin, seuls les experts attachés à un laboratoire agréé à cet effet par le Roi peuvent être désignés (article 44bis du Code d'instruction criminelle) ;
- depuis le 30 mars 2002, date de l'entrée en vigueur de la loi du 22 mars 1999 relative à la procédure d'identification par analyse ADN en matière pénale, les magistrats ne peuvent requérir que des experts attachés à un laboratoire agréé par le Roi pour établir le profil ADN de l'échantillon

prélevé et effectuer une analyse ADN de comparaison, les essais réalisés par le laboratoire devant eux-mêmes être accrédités (articles 44^{ter} et 90^{undecies} du Code d'instruction criminelle).

L'analyse de ces dispositions éparses permet de mettre en évidence plusieurs résultats. Il ressort en particulier que le règlement du statut de l'expert est triple. Il concerne d'abord ce qui touche aux qualités de la personne requérable (qui désigner ?). Il vise ensuite la définition de son rôle (quand et pourquoi désigner l'expert ?). Ce statut a trait enfin à la détermination des conditions de son intervention (comment intervient l'expert ?).

Schéma1 : dimensions identifiées d'un statut d'expert



Il est essentiel de souligner l'implication de cette triple dimension. Définir qui peut être expert est évidemment fonction du rôle que l'on souhaite voir remplir par l'expert. De même, les conditions d'intervention de l'expert dépendent de la place que l'on souhaite lui voir jouer dans le procès. En outre, on ne peut espérer avoir des candidats à la fonction d'expert qu'en assurant un équilibre entre les compétences exigées et les conditions qu'on peut leur garantir dans leurs interventions, en ce compris les conditions financières accordées. On le voit, ces trois aspects ne peuvent être pensés séparément, ce qui laisse penser qu'un règlement du statut de l'expert ne se borne pas à déterminer les personnes qui disposent des qualités nécessaires pour se voir confier une mission d'expertise, mais implique nécessairement un approche globale de cette triple dimension du statut.

I.2. État des lieux

La recherche s'est également attachée à dresser l'état des pratiques actuelles concernant la gestion des experts et des expertises. Opérer une telle mesure permet de mettre le doigt sur les carences les plus importantes autant que d'indiquer au politique là où l'attention doit être particulièrement portée dans le règlement du statut. Nous abordons successivement (I.2.1.) la manière dont les listes officielles ont jusqu'à présent été constituées (en l'absence déjà évoquée de la mise en œuvre de l'article 991 du Code judiciaire aujourd'hui abrogé) et (I.2.2.) les compétences qui semblent attribuées aux experts ou dont semblent effectivement se prévaloir les experts désignés à ce jour.

I.2.1. Concernant les listes des experts

A défaut de dispositions pour appliquer l'article 991 du Code judiciaire qui prévoit que « *les cours et tribunaux peuvent établir des listes d'experts selon les règles fixées par le Roi* », de nombreux parquets et tribunaux ont pris l'initiative d'établir des listes officielles d'experts auxquels il est habituellement recouru, essentiellement voire quasi exclusivement en matière pénale. Lors d'une désignation d'expert, le magistrat consulte souvent ces listes officielles afin de savoir à qui faire appel dans la discipline requise.

Une enquête menée auprès des parquets à l'occasion d'une question parlementaire⁶ permet de rendre partiellement compte de la manière dont les

⁶ Question parlementaire n° 613 du 23 avril 2002 de Monsieur CORTOIS concernant la désignation des experts. Le Service de la Politique criminelle, chargé de formuler la réponse du Ministre de la Justice, a adressé un courrier au Collège des Procureurs généraux. Ceux-ci ont renvoyé la question à chacun des procureurs du Roi de leur propre ressort. Les réponses collectées ont été rassemblées au Service de la politique criminelle afin de préparer un projet de réponse globale, apporté par le Ministre de la Justice à la Chambre le 24 mars 2003. Voyez *Doc. Ch.*, QRVA, 50, 161, 24 mars 2003, p. 20702. Les réponses complètes de chacun des procureurs du Roi nous ont été fournies pour les besoins de notre propre recherche. L'exploitation de ces réponses a été réalisée avec prudence dans la mesure où de nombreux biais méthodologiques ont pu être détectés (imprécision des questions, compréhension variable des questions par les procureurs du Roi, réponses partielles, ...). Nous ne fournissons aucune fréquence en lien avec ces réponses dès lors que les données quantitatives fournies ne peuvent en aucune manière être exploitées vu l'absence totale d'information sur le mode de comptage.

listes d'experts sont établies, la plupart du temps au niveau de l'arrondissement judiciaire d'alors (ce qu'on nomme aujourd'hui le niveau des divisions), parfois du parquet général.

Selon les résultats de cette enquête, la pratique veut que les personnes désireuses de se faire désigner comme experts par les cours et tribunaux déposent leur candidature. De nombreux parquets ordonnent une enquête de moralité, s'informent sur la conduite du candidat, sur sa personnalité, ses diplômes, son expérience et sa formation professionnelle. Il arrive qu'un tiers (par exemple une université) prenne la peine de recommander le candidat. Certains procureurs du Roi organisent même un entretien pour 'une présentation des titres et mérites'.

Si le candidat exerce déjà en qualité d'expert dans un ou plusieurs autres ressorts, un avis est demandé aux magistrats de ce(s) ressort(s) sur leur satisfaction à l'égard de cet expert, sur sa diligence, sur sa compétence, sur sa façon de travailler, ... Se reposant sur l'évaluation faite par un autre ressort, l'enquête de moralité ne sera pas nécessairement réalisée dans ce cas.

La possession par un candidat de compétences particulières (spécialisation rare) ou sa volonté d'exercer dans une matière dans laquelle un manque d'experts se fait ressentir sont des éléments qui favorisent, selon certains, l'inscription du candidat sur la liste.

L'inscription d'un expert sur la liste s'accompagne parfois d'une information à tous les magistrats et greffes susceptibles d'y recourir. La présence sur la liste n'entraîne cependant pas nécessairement une désignation effective. Certains parquets souhaitant entretenir des rapports réguliers avec leurs experts, disent privilégier ceux auxquels il est fréquemment recouru, de tels rapports suivis étant impossibles avec tous.

Une évaluation régulière des personnes inscrites sur les listes est parfois organisée. Cette évaluation porte sur la diligence de l'expert et sur ses compétences, voire sur la satisfaction des magistrats qui le requièrent (magistrats du parquet, juges d'instruction) ou qui ont à utiliser les résultats de ses travaux.

Plus récemment, nous avons pu prendre connaissance d'initiatives prises au sein de certains ressorts (tels à Gent ou à Liège) afin de filtrer l'inscription des candidats experts par un examen plus formel (par exemple une audition

des candidats admissibles sur dossier par un jury composé de plusieurs magistrats et parfois d'un professeur d'université en droit judiciaire) avant d'accepter leur inscription sur la liste des experts. Si de telles initiatives restent de nature prétorienne, elles témoignent de la volonté de certaines autorités judiciaires de marquer une exigence à l'admission des experts sur les listes, même en l'absence de critères formellement établis.

Ce rapide bilan illustre à la fois l'absence de cohérence des pratiques d'évaluation (la différence entre les arrondissements étant très marquée), la variabilité des exigences selon qu'un besoin dans un domaine d'expertise précis se fait sentir ou non, l'absence fréquente d'évaluation des experts déjà repris sur les listes, mais d'un autre côté également l'attente plus marquée par certains magistrats d'instaurer un réel contrôle de qualité sur les candidats experts.

1.2.2. Concernant les experts

Deux sources empiriques nous permettent d'avancer quelques éléments de connaissance concernant les compétences des experts, d'une part celles qui semblent attribuées par les autorités judiciaires à ceux qu'ils désignent, et d'autre part celles dont semblent se prévaloir eux-mêmes les experts désignés jusqu'à aujourd'hui.

La première source est constituée des réponses recueillies lors de l'enquête menée à l'occasion de la question parlementaire n° 613 déjà évoquée. Lors de cette enquête, il était demandé aux magistrats de mentionner quels critères de choix ils mobilisent au moment de désigner la personne qui va réaliser l'expertise. Sans que la liste dressée ici n'implique une quelconque hiérarchie ni aucune fréquence dans les réponses, les magistrats évoquent les points suivants :

- les compétences et l'expérience professionnelles, ainsi que la formation ;
- la familiarité avec les expertises, l'expérience judiciaire ;
- l'accessibilité, entendue comme la disponibilité, mais aussi la proximité géographique pour des raisons pratiques ;
- le délai d'exécution des expertises – la célérité ;
- la rareté de la spécialité dont il peut se prévaloir au regard de la question qui se pose ;
- la langue maîtrisée (qui pose un problème particulier pour l'arrondissement d'Eupen) ;

- la satisfaction des autorités judiciaires à l'égard des prestations antérieures ou en cours ;
- l'honorabilité, la notoriété;
- le coût demandé par la personne ;
- ...

Deux leçons sont déjà à tirer de ces résultats. Premièrement, il est à souligner que manifestement ce ne sont pas uniquement les compétences et l'expérience de l'expert dans son domaine qui est pris en considération, mais tout autant l'expérience d'expertise dans un contexte judiciaire. Deuxièmement, ce ne sont pas uniquement des critères relatifs aux compétences de savoir, savoir-faire et savoir-être qui sont pointés, mais également des critères touchant au professionnalisme (délai d'exécution, disponibilité, coût, ...), ce qui est de nature à confirmer la nécessité de couvrir simultanément les trois dimensions du statut abordé au point *I.1.* sur les composantes du statut.

La seconde source provient de la recherche précitée menée par le Département de Criminologie de l'INCC il y a déjà plus de 10 ans sur le statut de l'expert judiciaire en matière pénale. Partant de l'absence totale de données relatives aux experts chargés des missions d'expertise, en particulier les experts issus du secteur privé, la recherche s'est appuyée sur une vaste enquête par questionnaires. Fondée sur une large participation des experts⁷, cette enquête permet de dresser une description socioprofessionnelle de l'expert judiciaire au pénal riche d'enseignements. L'expertise constituant une activité professionnelle parmi d'autres, notre souci a été de situer l'expertise judiciaire pénale dans un ensemble plus large (les activités professionnelles hors expertise, l'expertise hors judiciaire, l'expertise judiciaire non pénale) (Renard, 2006). Renvoyant au rapport pour l'exposé des résultats de cette enquête, nous ne pointons ici que quelques résultats éclairant sur la situation socioprofessionnelle des experts alors requis.

La population des experts est une population essentiellement masculine, assez âgée et hautement qualifiée (tant par le niveau que par le nombre de diplômes) par rapport à la population active belge. On remarque tout de

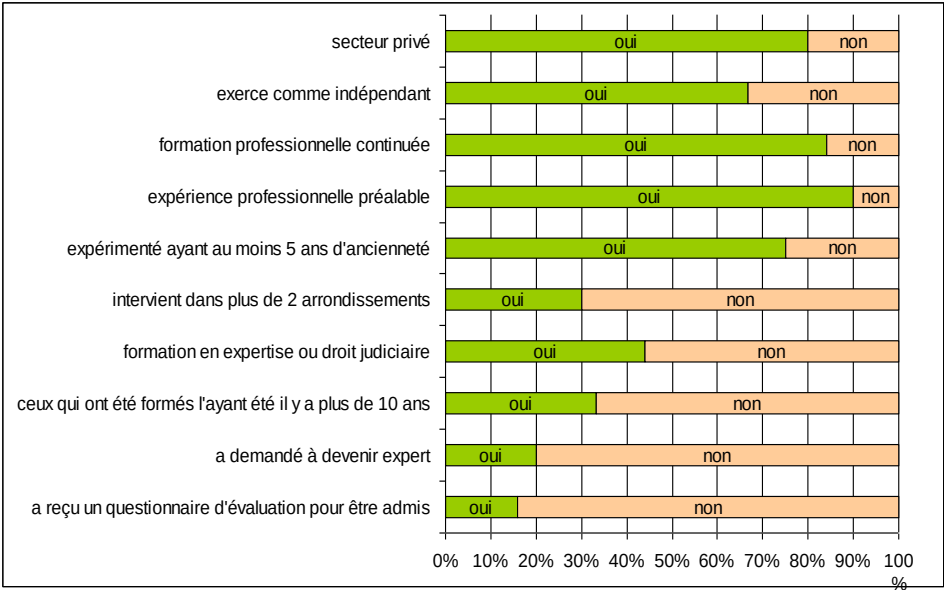
⁷ Les réponses de 780 experts ont pu être prises en compte dans l'analyse, sur un total de 4.220 questionnaires arrivés à destination, soit 18,4 % des personnes touchées par l'enquête. Le questionnaire d'enquête a été adressé à l'ensemble des personnes (4.517) qui ont été payés pour des prestations d'expertise par le Service des Frais de Justice au cours de l'année 2003.

même que certains domaines d'expertises sont moins masculins et que les femmes sont globalement plus jeunes.

Cette population est composée de personnes assez expérimentées, qui exercent à 90 % directement en lien avec le domaine d'expertise dans lequel elles sont requises. Concernant le statut de ces personnes, on peut dire que 80% sont issus du secteur privé, alors que seulement 14,3% proviennent du secteur public. Les deux tiers de la population exercent sous le statut d'indépendant.

Si les trois quarts de la population ont suivi une formation professionnelle continuée au cours des cinq dernières années, il apparaît cependant que 15,8% n'ont suivi aucune formation continuée durant leur parcours professionnel. Un constat particulier est posé pour les personnes issues de professions légalement organisées dans la mesure où il ressort que ce type d'organisation permet d'assurer de manière effective une formation continuée à ses membres.

Tableau 1 : résumé de quelques résultats de l'enquête sur le profil-socioprofessionnel des experts au pénal en 2004 – source : INCC



Les résultats de l'enquête permettent d'établir de manière spécifique à l'égard des activités d'expertise judiciaire au pénal un certain nombre de caractéristiques :

- L'expertise judiciaire constitue une activité occasionnelle pour la moitié d'entre eux, voire même très occasionnelle (maximum une fois en deux ans) pour un quart de la population sondée. Elle est par contre régulière (plus de 10 fois en deux ans) pour un tiers de cette population. L'analyse des données du Service des Frais de Justice permet d'établir qu'un petit nombre d'experts couvre une majorité des environ 60.000 expertises annuelles ;
- l'activité d'expertise judiciaire est globalement basée sur une expérience professionnelle antérieure. On peut même affirmer que pour une part importante, il s'agit d'une activité de fin de carrière (la plupart dispose d'une très longue expérience de plus de 20 ans). Pourtant il apparaît que 10% des experts judiciaires au pénal n'ont aucune expérience professionnelle préalable avant leur première intervention en cette qualité, et qu'un quart de la population sondée avait moins de cinq ans d'expérience professionnelle antérieure ;
- il s'agit d'une activité géographiquement circonscrite. La plupart des personnes interviennent en qualité d'expert au pénal dans un nombre très réduit d'arrondissements (maximum deux arrondissements pour 70% d'entre eux) ;
- l'enquête permet d'établir que 55,9% de la population sondée n'a jamais suivi de formation en expertise ou en droit judiciaire, alors même que 57% de la population intervient aussi en qualité d'expert judiciaire en dehors du pénal. En outre, parmi ceux qui ont déjà suivi une formation, la dernière remonte à plus de 10 ans pour un tiers d'entre eux. Cette carence globale, indépendante du domaine d'expertise concerné, semble moindre au sein des experts qui interviennent plus régulièrement, ainsi qu'au sein de ceux qui sont membres d'une organisation ou d'une association d'experts. En outre, certains experts expriment rencontrer des difficultés à savoir ce qu'ils peuvent ou non faire dans le cadre des missions qui leur sont confiées ;
- les résultats les plus frappants sont sans doute ceux qui montrent que seulement un cinquième de la population sondée a réalisé des démarches pour être repris sur une liste d'experts requérables (on serait donc surtout expert malgré soi) et que seulement 16% ont reçu un questionnaire des autorités judiciaires afin de fournir des renseignements dans le cadre de l'établissement de ces listes. Nous constatons une absence globale d'évaluation des candidatures et de toute personne appelée à intervenir

comme expert. Et lorsque cette évaluation existe, c'est selon la procédure que le ressort judiciaire concerné aura souhaité instaurer. Les pratiques identifiées sont purement prétoriennes et non-uniformes.

1.3. Les points d'attention pour définir un statut des experts

A la lumière de ces résultats de recherche, on perçoit à quel point cet apport de connaissance est éclairant non seulement sur la nécessité de disposer d'un statut pour les experts, mais également sur le besoin d'affiner les composantes du statut qui doivent être visés lors de son adoption.

En revoyant le lecteur au rapport de recherche lui-même pour le surplus (Renard et al., 2005), la recherche a permis de formuler les balises suivantes dans cet effort de contribution à l'adoption d'un statut.

Premièrement, l'activité d'expertise judiciaire est tridimensionnelle. Elle est le résultat (1) de l'exercice d'une fonction expertale, mobilisant (2) un domaine déterminé de compétences professionnelles, appliquées (3) dans le contexte spécifiquement judiciaire. Or il apparaît dans l'analyse des nombreuses initiatives ou propositions formulées jusqu'alors que ces trois dimensions sont rarement prises toutes en considération. C'est particulièrement le cas dans les revendications associatives d'expert (qui occultent souvent la particularité de l'expertise de type judiciaire) et dans les propositions de lois (qui abordent globalement l'expertise judiciaire sans considérer une réelle évaluation des compétences professionnelles).

Deuxièmement, ces résultats ont permis d'identifier quels sont les éléments substantiels d'un statut au sens strict (portant uniquement sur « qui est requérable ») visant à améliorer la qualité des experts. Il en ressort qu'il y a plusieurs exigences à définir, et ce à différents niveaux :

- A. L'équipement initial – le savoir, d'une part de type professionnel, d'autre part de type judiciaire.
- B. La compétence pratiquée – le savoir-faire, une expérience utile à la fonction d'expert, là encore tant sur le plan professionnel que judiciaire.
- C. L'éthique de travail – le savoir-être, concerne le respect de conduites offrant toutes les garanties à l'établissement d'une expertise de qualité, indépendante et ne nuisant pas à l'utilisation qui peut en être faite dans le cadre d'un procès.
- D. D'autres exigences encore, telles que l'âge, la langue, la disponibilité,...

Troisièmement, afin de s'assurer que ces exigences sont rencontrées chez chaque expert, il y a lieu de prévoir par quel(s) moyen(s) mesurer ses compétences spécifiques. La mesure de la compétence peut prendre des formes bien diverses à chacun des niveaux d'exigence identifiés. Les diplômes et certificats de formation seront les principaux témoins du savoir professionnel (A). La preuve d'une expérience professionnelle, parfois spécifique au contexte judiciaire, permet de mesurer le savoir-faire (B). La preuve de l'absence de condamnation, d'une conduite irréprochable et l'imposition du serment peuvent garantir le savoir-être de l'expert (C).

En outre, ce rapport avait souligné l'importance de prendre en considération la durée de validité des preuves de compétences précitées, d'instaurer une procédure de dénonciation des incompétences et de sanction, et d'assurer une formation continue tant sur le plan professionnel que juridique.

L'élaboration concrète des listes d'experts était également visée spécifiquement par ce rapport de recherche, montrant l'importance d'identifier l'organe responsable de la production de ces listes (création d'une structure centralisée avec un système d'identification individuel des experts), de définir la validité temporelle et géographique (et donc de leur mise à jour), définir la diffusion, le caractère impératif et les effets attachés aux listes (titre, serment,...), ainsi que les dispositions transitoires pour les experts pratiquant déjà, ...

II. L'instauration d'un registre par la loi du 10 avril 2014

La loi du 10 avril 2014 instaurant un registre national des experts judiciaires (ci-après, la Loi) mériterait une analyse approfondie tant son adoption est révolutionnaire en cette matière. Dans la proposition de loi initiale qui a mené à son adoption, le législateur souligne en effet le même constat d'absence de critères légaux d'agrément des experts, l'insuffisance des listes officieuses, l'inertie politique incarnée par la longue désuétude puis l'abrogation de l'article 991 du Code Judiciaire, et enfin les recommandations du Conseil Supérieur de la Justice (Doc. Parl. Chambre 53-1499/001, p. 13 – proposition initiale).

Compte tenu du cadre de la présente contribution, notre commentaire se borne ici à mettre en avant les objectifs et la structure du texte adopté (II.1.), les grandes lignes touchant à la définition des exigences formulée à l'égard des experts judiciaires (II.2.), l'essence des dispositions touchant à

l'organisation du registre (II.3.), de même que quelques effets attendus de cette législation (II.4.).

Avant d'aborder ces différents points, précisons que le processus d'adoption du texte aujourd'hui en vigueur ne s'est pas déroulé de manière optimale. Avant même son entrée en vigueur, le texte de la loi du 10 avril 2014 a été fortement critiqué compte tenu des nombreuses lacunes qu'il comportait. C'est ainsi que nous avons souligné par exemple l'absence de caractère récurrent de l'évaluation des experts afin de contrer l'action nécessairement déstabilisatrice du temps sur les compétences, l'absence d'une exigence de formation continuée, le caractère non obligatoire de la mission d'expertise tant au pénal qu'au civil alors qu'un expert désigné au pénal ne peut en principe refuser la mission qui lui est confiée, l'absence de tout professionnel du domaine concerné dans l'évaluation des candidats ce qui ne permettait pas de prendre en considération les dimensions professionnelles spécifiques et de juger en connaissance de cause de toutes les compétences requises, etc.

Le flot de critiques a mené à l'adoption de la loi du 19 mai 2017 portant révision du texte initial sur de nombreux points. Dans la suite de l'analyse, nous prenons en compte le texte consolidé de la loi du 10 avril 2014, en ce compris les modifications de la loi du 19 mai 2017. A l'heure de terminer la présente contribution, il faut savoir que ce texte en principe déjà en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2016 n'est pas encore effectif du fait du manque d'un nombre important de textes exécutifs (arrêtés royaux sur la formation, sur la commission d'agrément, sur la carte de légitimation, sur la rétribution, ...).

II.1. Objectifs de la loi

La proposition de loi déposée par les députés Becq et consorts en mai 2011 vise l'instauration de critères légaux d'agrément des experts judiciaires (Doc. Parl. Chambre, 53-1499/001). Elle s'appuie sur la définition de l'expert judiciaire établie par la Cour de Cassation pour circonscrire les personnes concernées, à savoir une personne qualifiée en raison de ses connaissances qui, sans être son mandataire, est désigné par le juge pour lui donner en toute indépendance et impartialité un avis d'ordre technique en vue de l'exercice de la mission dont ce juge est saisi.⁸

⁸ Cass., 15 février 2006.

Dépassant les constats de carence précités, la proposition se fonde essentiellement sur la position du Conseil Supérieur de la Justice qui, à l'occasion de l'examen de propositions antérieures, souligne qu'il est préférable de régler par voie de loi les principales règles régissant la composition des listes d'experts⁹. Le Conseil Supérieur de la Justice s'est également prononcé en faveur de l'établissement du système de listes, emportant par là le consensus politique à la base de la proposition. Les auteurs visent à garantir un standard de qualité en termes de qualification et de compétence et font valoir la nécessité de critères de qualité, tant pour la formation que l'expérience. Faisant siennes d'autres constats soulignés par le Conseil Supérieur de la Justice, les auteurs indiquent que si les experts ont souvent des compétences techniques, il est essentiel d'imposer aux experts judiciaires d'avoir les connaissances juridiques nécessaires. Des conditions d'expérience professionnelles sont également envisagées comme fondement de la qualité. Le souci de professionnaliser le travail des experts judiciaires entraîne la nécessité de protéger désormais leur titre « d'expert judiciaire ». Enfin, le législateur souligne également comme objectif spécifique la nécessité d'adapter les tarifs des experts judiciaires en matière pénale à la société contemporaine.

En outre, c'est bien à un organe fédéral que la gestion d'une liste nationale d'experts judiciaires doit être confiée. Enfin, le législateur vise à ce que les juges ne désignent qu'exceptionnellement en dehors de la liste nationale des experts judiciaires qui doit devenir la référence.

Sur le plan légistique, la volonté du législateur est d'intégrer la réglementation relative à l'agrément des experts judiciaires dans la section du Code judiciaire consacré à l'expertise. La structure de la loi comporte donc une première partie insérant une sous-section 6 « des experts judiciaires » comprenant les nouveaux articles 991ter à 991undecies du Code judiciaire.

Afin d'assurer en outre une applicabilité de cette nouvelle réglementation au pénal, quelques dispositions du Code d'instruction criminelle sont spécifiquement adoptées. En particulier, l'article 646 prévoit que « *Les articles 991ter à 991decies du Code judiciaire s'appliquent, pour les experts visés dans le présent Code, aux missions qu'ils effectuent en qualité d'expert judiciaire* ». Le lecteur attentif constatera que l'article 991undecies du Code judiciaire ne s'applique donc pas, ce qui permet de maintenir la règle selon

⁹ Doc. Parl. Chambre, 51-73/002, p. 9.

laquelle l'expert n'a en principe pas le droit de refuser sa mission lorsqu'il est désigné au pénal.

II.2. Conditions imposées

Le cœur de cette nouvelle législation se situe au niveau des conditions imposées aux personnes qui souhaitent se voir inscrites dans le registre national des experts judiciaires. Sept catégories de conditions sont visées par le législateur comme devant s'appliquer aux personnes physiques (excluant par là toute personne morale), nous les parcourons dans leurs grandes lignes.

La première vise les aptitudes professionnelles requises qui reposent en priorité sur l'expérience. Le candidat doit disposer d'une expérience professionnelle pertinente de cinq ans dans les huit dernières années s'il dispose d'un diplôme, ou d'une expérience pertinente de 15 ans dans les 20 dernières années s'il n'a pas de diplôme. Une inscription dans un registre similaire d'un autre pays de l'Union Européenne est également recevable.

La deuxième vise une condition de résidence, le candidat devant être ressortissant ou disposant d'une résidence légale au sein de l'Union Européenne. Ce critère doit être compris en termes de condition d'accès à une profession.

La troisième condition porte sur la moralité. Le niveau de respect de cette condition va jusqu'à exclure toute condamnation, même avec sursis, à une peine correctionnelle ou criminelle (à l'exclusion du roulage). Le Ministre peut accorder des exceptions qu'il apprécie au cas par cas.

La disponibilité est la quatrième exigence. Une simple déclaration écrite par laquelle l'expert inscrit s'engage à être suffisamment disponible pour réaliser les missions suffit. Rien n'est précisé par contre en termes de proximité géographique.

Cinquièmement, l'exigence de formation a une double portée. Cela vise d'une part la formation continuée dans le domaine spécifique de l'expert, et d'autre part de disposer d'une formation juridique minimale sur les procédures judiciaires. Outre la déclaration d'engagement écrit faite par l'expert au moment de son inscription dans le registre de suivre de telles formations, il devra apporter la preuve du suivi de ces formations s'il veut obtenir un renouvellement de son inscription. La formation juridique devra répondre à un certain nombre d'heures selon les matières juridiques établies

par Arrêté royal, et les formations devront être agréées par le Ministre de la Justice.

L'exigence de déontologie est certainement la plus essentielle de toutes. La nouvelle loi prévoit que les experts « *déclarent par écrit devant le ministre de la Justice qu'elles adhèrent au code de déontologie établi par le Roi, lequel code prévoit au moins les principes d'indépendance et d'impartialité, et qu'elles[les personnes physiques] respecteront ce code* » (article 991quater, 7° Code Jud.). On le voit, le législateur a souhaité insister sur l'indépendance et l'impartialité des experts. L'arrêté royal du 25 avril 2017 fixant le code de déontologie des experts judiciaires en application de l'article 991quater, 7°, du Code judiciaire est le premier arrêté à être publié. Ce code complète les obligations légales des experts judiciaires et a pour but de protéger les justiciables contre les manquements éventuels des experts judiciaires dans le cadre d'une mission judiciaire. Le rapport au Roi souligne en outre que ce code complète les règles déontologiques particulières auxquelles serait déjà soumis l'expert du fait de sa profession, et d'ajouter que ce code prime sur celles-ci en cas de contradiction.

Sur le contenu du code, contentons-nous de citer les grands axes tels que le secret professionnel, les incompatibilités (avec obligation de signaler toute cause éventuelle de récusation, et même au-delà toute situation pouvant mettre à mal son indépendance), l'obligation de signaler toute situation où il serait suspecté d'une infraction pénale, la retenue avec laquelle il peut utiliser son titre d'expert, le rappel de l'obligation de suivre des formations continuées, etc. Les experts judiciaires travaillant dans un cadre différent selon qu'ils sont désignés en procédure civile ou pénale, le code opère cette distinction des hypothèses pour un certain nombre de dispositions.

Enfin, septième et dernière exigence, l'obligation pour l'expert de prêter serment dans les mains du premier président de la Cour d'Appel de son domicile, au moment de l'inscription dans le registre, ce serment étant valable pour toutes les missions judiciaires pour lesquelles il serait désigné. Seuls les experts désignés en dehors du registre (cf. infra) seront encore tenu de prêter serment à l'occasion de chaque mission, comme cela s'est pratiqué jusqu'alors.

II.3. Organisation du Registre

La gestion du registre national des experts judiciaires est confiée à un service spécifiquement dédié à cette mission au sein du SPF Justice. Cette option

permet de garantir une certaine indépendance à l'égard des associations d'experts, dont certaines revendiquaient un rôle dans la confection des listes. Concrètement, ce service assure la gestion quotidienne du registre (en ce compris les outils informatiques qui le permettent), reçoit les dossiers de candidature ou de renouvellement, instruit les plaintes éventuelles formulées à l'encontre des experts, instruit les demandes de reconnaissances de formation juridique telle que fixée par arrêté royal, assure le secrétariat de la commission d'agrément, organise l'accès au registre, etc.

Afin de tenir compte de la situation des personnes qui travaillaient déjà pour les autorités judiciaires avant l'entrée en vigueur de la loi, des dispositions transitoires ont été prises à leur égard. C'est ainsi qu'un registre provisoire est ouvert à l'inscription depuis le 25 novembre 2016, les personnes admises sur ce registre provisoire disposant d'un délai maximum de cinq ans pour satisfaire aux exigences de la nouvelle loi (soit au plus tard le 1^{er} décembre 2021).

Le registre définitif est ouvert quant à lui depuis le 1^{er} mars 2017, ce registre ne pouvant contenir que les personnes qui répondent à toutes les exigences de la loi, soit des personnes n'ayant jamais travaillé pour les autorités judiciaires, soit des personnes du registre provisoire qui se sont déjà mises en ordre.

Le registre contient comme informations ce qui est juste nécessaire aux magistrats pour identifier l'expert susceptible de répondre à ses besoins, à savoir le nom, le sexe, les coordonnées, le(s) domaine(s) de spécialisation, la disponibilité géographique, la(les) langue(s) dans lesquelles il peut pratiquer. Lors de la constitution du dossier, le service gérant le registre peut collecter bien d'autres informations auprès du Ministère public, des autorités judiciaires ou d'autres autorités disciplinaires afin d'évaluer le candidat sur sa moralité et ses aptitudes, mais seules les informations limitativement énumérées ci-dessus sont rendues publiques, en accès libre sur internet.

En vertu de l'article 991ter du Code judiciaire, c'est sur la base de la décision du ministre ou de son délégué (le fonctionnaire dirigeant le service) que la personne est inscrite au registre. Une telle décision ne peut cependant être prise qu'après avis de la Commission d'agrément, un nouvel acteur spécifiquement créé par la nouvelle loi afin de répondre au souhait des acteurs de terrain de pouvoir être consultés sur les décisions à prendre à l'égard des experts.

La commission d'agrément est chargée de rendre des avis au Ministre de la Justice (avis contraignant s'il est adopté à l'unanimité), traiter des plaintes et proposer des sanctions sur base du code de déontologie ou encore mener des contrôles d'initiative. Selon l'arrêté royal encore en projet, la commission est présidée par un magistrat, de trois membres permanents (un membre du Ministère public, un greffier et le fonctionnaire dirigeant le registre) et enfin d'un membre non-permanent selon la spécialité concernée par le dossier traité. Une liste des membres non-permanents est établie sur base de 22 catégories de spécialités censées couvrir tous les domaines d'expertise. Chaque membre dispose d'un suppléant. Tous sont désignés pour un mandat de cinq ans, renouvelable.

II.4. Les effets attendus du registre national des experts judiciaires

La loi elle-même énonce un certain nombre d'effets attachés à l'inscription d'une personne sur le registre national des experts judiciaires.

Le premier effet pour les personnes inscrites est d'être autorisées à porter le titre d'expert judiciaire. Contrairement à la situation antérieure, ce titre n'est plus lié à une désignation par un juge, mais est continu du seul fait de l'inscription au registre. C'est sur cette base qu'une carte de légitimation est délivrée aux personnes inscrites.

Ces personnes peuvent également accepter et accomplir des missions en tant qu'expert judiciaire. Les juges sont tenus de désigner les experts au sein du registre national. L'article 99decies du Code judiciaire prévoit cependant que l'autorité judiciaire qui confie la mission peut, par une décision motivée, désigner un expert qui n'est pas inscrit au registre national des experts judiciaires dans certains cas limitativement énumérés par la loi. Sont ainsi visés les cas d'urgence, l'absence de disponibilité des experts judiciaires ayant l'expertise et la spécialisation requises, et si le registre national ne comporte aucun expert judiciaire disposant de l'expertise et de la spécialisation nécessaires au regard de la nature spécifique du litige.

La personne qui demande à être inscrit dans le registre doit prendre un certain nombre d'engagements en termes de disponibilité, de suivi de formations continuées, à respecter le code de déontologie, ... Elle est *de facto* soumise à un contrôle assuré par les juges qui la désigne, par le service qui gère le registre ainsi que par la commission d'agrément. Elle est donc susceptible de faire l'objet de sanction si elle manque aux devoirs de sa mission ou porte atteinte à la dignité de son titre, ou s'il y a non-respect des

règles déontologiques. Une procédure particulière est prévue si l'enquête menée par la commission d'agrément risque de mener à une sanction, celle-ci pouvant consister soit en une suspension ou en une radiation.

Du fait de son inscription au registre, la personne accepte que les données qui le concernent (cf. supra) soient rendues publiques. Cette publicité ne concerne pas que la mise à disposition du registre aux magistrats susceptibles de les désigner, mais de toute personne qui a accès à Internet.

Enfin, vu le coût qu'engendre la création d'un service spécifiquement dédié à la gestion du registre, la loi impose aux candidats experts le paiement d'une contribution. Cela peut apparaître comme assez contradictoire avec l'objectif annoncé d'une revalorisation des tarifs, revalorisation qui n'est même pas prise en compte dans la loi étudiée.

Conclusion

Au terme de cet aperçu sur les composantes d'un statut des experts judiciaires et sur le contenu de la loi du 10 avril 2014 instaurant un registre national des experts judiciaires en Belgique, nous souhaitons souligner quelques enjeux, tantôt rencontrés, tantôt oubliés par le législateur dans son entreprise actuelle et formuler quelques réflexions.

Sur le plan des exigences adoptées, on ne peut que saluer l'avancée majeure que constitue la formulation des exigences aussi essentielles que les aptitudes professionnelles, la formation (dans le domaine professionnel autant que juridique), la moralité, la disponibilité, etc. Le plus remarquable est que, désormais, on dépasse une approche sectorielle (qui visait jusqu'à présent à définir des exigences pour quelques rares domaines spécialisés comme l'ADN ou la toxicologie), le nouveau cadre ayant vocation à s'appliquer à tous les experts de tous les domaines d'expertise.

Nous pointons cependant trois bémols à cette évolution :

En premier lieu, une prise de connaissance plus affinée des résultats de recherche évoqués précédemment aurait permis d'adopter une approche plus nuancée, adaptée aux spécificités de la pratique. Il apparaît par exemple que les autorités judiciaires désignent comme experts des médecins chargés de faire une prise de sang pour alcoolémie (ou autre intoxication), essentiellement en matière de roulage. Or en vertu du nouveau statut, si tous les experts sont désormais soumis à un même cadre global, cela nous semble

inadéquat pour les personnes qui sont seulement amenées à poser un acte purement technique comme celui-là. Pourquoi dès lors ne pas envisager un statut distinct et allégé les concernant, tant il apparaît excessif de les soumettre à l'ensemble des exigences ? Cela appellerait aussi à une plus grande clarté de la part des autorités judiciaires requérantes au moment de la réquisition sur la nature et l'implication de la demande d'intervention. Le champ d'application de la loi serait donc à affiner.

Deuxièmement, en prévoyant qu'une personne peut être reprise sur le registre des experts dès qu'elle remplit les conditions formelles énoncées par la loi, nous restons circonspects sur l'absence de prise en compte de la dimension pratiquée de l'expertise dans un contexte spécifiquement judiciaire. Un professionnel qui dispose de cinq années d'expérience dans son domaine, et ayant suivi une formation juridique qui risque bien d'être fort théorique, peut donc être expert. Or nombre d'experts témoignent de la nécessité d'un apprentissage permettant d'acquérir un mode d'exercice de la position d'expert. Nous regrettons que le législateur n'ait rien prévu pour accompagner les nouveaux experts dans leurs premières missions, par exemple en adoptant un système de tutorat auprès d'un expert judiciaire expérimenté.

Enfin troisièmement, la personne qui veut se voir inscrite sur le registre national des experts judiciaires est désormais soumise à de nombreuses conditions nouvelles, parmi lesquelles par exemple des formations jusqu'à non obligatoires. Il est frappant de voir que l'exigence de qualité recherchée par le législateur ne fait l'objet d'aucune revalorisation parallèle des experts, alors même que cette compensation était annoncée comme étant un objectif de la proposition de loi ayant mené à l'adoption de ce nouveau cadre. Si nous comprenons bien que l'air du temps soit plutôt porté vers la rationalisation des moyens, une adaptation de la rémunération des experts enregistrés semble s'imposer de manière à assurer que, dans chaque domaine d'expertise, le revenu proposé pour les activités d'expertise soit équivalent à celui des autres activités professionnelles d'une même discipline. Or il existe une grande disparité entre le revenu d'une expertise menée en matière pénale et en matière civile, pour ne prendre que ce référent de comparaison. Nous craignons qu'en l'absence d'une revalorisation légitime, la pénurie déjà ressentie dans certains domaines d'expertise ne s'accroisse et ne fasse manquer à cette réforme une part de ses objectifs.

Sur le plan des composantes d'un statut, les résultats de la recherche de l'INCC permettent de prendre conscience du caractère composite de

l'expertise, qui se rapporte à une fonction expertale, recourant à des domaines de compétence spécialisés pour éclairer une décision dans un contexte judiciaire. Réguler un tel secteur requiert donc de viser à la fois d'une part le règlement de professions distinctes, aussi nombreuses qu'il y a de domaines d'expertise et centrées sur les compétences professionnelles spécifiques au domaine, et d'autre part le règlement de l'expertise judiciaire, qui met l'accent sur sa dimension judiciaire. En privilégiant un règlement global de l'expert, le législateur fournit des balises communes indépendamment du secteur professionnel concerné, ce qui à l'inverse avait été privilégié jusqu'alors par une approche sectorielle déjà évoquée. Il s'agit donc aujourd'hui d'assurer une base d'exigences communes à tous.

Nous avons pu souligner également que le règlement du statut de l'expert est triple dès lors qu'il doit définir d'abord ce qui touche aux qualités de la personne requérable (qui désigner ?), ensuite son rôle (quand et pourquoi désigner l'expert ?), et enfin la détermination des conditions de son intervention (comment intervient l'expert ?). Alors que nous avons insisté sur le fait que ces trois aspects ne peuvent être pensés séparément, l'approche globale de cette triple dimension du statut n'est manifestement pas rencontrée par l'adoption de la loi du 10 avril 2014. Les dispositions mettent essentiellement l'accent sur qui peut être requis en qualité d'expert judiciaire, en délaissant la précision de son rôle ou les conditions de son intervention. L'adoption de l'arrêté royal du 25 avril 2017 fixant le code de déontologie des experts judiciaires vient cependant tempérer notre constat puisque ce code énonce plusieurs précisions sur les exigences de savoir, de savoir-faire et surtout de savoir-être qui disent quelque chose du rôle attendu de l'expert et encore plus des conditions attendues de son intervention.

Il reste que de nombreux aspects ne sont pas précisés. Ainsi, l'attribution du titre d'expert (nouveaux articles 991ter et 991decies du code judiciaire) n'est mentionnée qu'en vue de limiter l'usage de ce titre, sans jamais définir les éventuels effets juridiques qui y sont attachés. L'expert, spécifiquement formé et expérimenté, devrait pourtant être informé des droits et devoirs attachés à la fonction et au titre. Parmi les droits, le législateur aurait dû préciser explicitement dans le texte, par exemple, celui de pouvoir briser les scellés de pièces à conviction, celui de participer à une audition, celui d'accompagner lors d'une perquisition ou descende sur les lieux, ... autant d'aspects qui restent absents de ce nouveau cadre.

Prenant un peu de hauteur au terme de cette contribution, nous pouvons formuler les réflexions suivantes.

Tout d'abord, l'analyse des exigences nouvellement prévues par la loi du 10 avril 2014 montre que l'ensemble du texte est conçu en considérant un modèle spécifique d'expert, à savoir un *professionnel expert*. Il s'agit d'un professionnel exerçant son métier et acceptant de mettre occasionnellement ses compétences à la disposition de la justice. Si ce modèle présente comme avantage un ancrage professionnel constant, *a priori* rassurant quant à la qualité des compétences professionnelles, il existe pourtant un autre modèle qui est celui de *l'expert professionnel*. Il s'agit d'un expert dont l'unique (ou quasi-unique) activité professionnelle est celle de mettre ses compétences au service de la justice. Ce modèle, bien que nettement moins fréquent dans les pratiques, n'en est pas moins un modèle existant dans notre pays et présente l'avantage de disposer de compétence parfois très pointue et parfaitement adaptée au contexte spécifiquement judiciaire de certaines compétences scientifiques particulières. Si bien entendu l'exemple des experts présents au sein de l'INCC semble le plus évident, il existe de nombreux laboratoires spécialisés (en matière d'ADN, en analyse toxicologique, ...), voire même certains experts indépendants disposant de compétences spécifiques (tel des médecins légistes, des experts en incendie,...) dont l'activité principale est de répondre aux mandats judiciaires.

La coexistence de ces deux modèles n'a fait l'objet d'aucune réflexion de la part du législateur. S'appuyant sur une conception historique de l'expertise, l'ensemble des textes a été conçu comme si seul le *professionnel expert* était concerné, alors que l'élaboration plus volontariste d'un pôle d'*experts professionnels* peut constituer un outil très pertinent de contrôle de la qualité des expertises, objectif pourtant poursuivi par les initiateurs du texte. Ensuite, en instituant un registre national des experts judiciaires sous la forme d'une liste officielle à la disposition des magistrats, le législateur reste globalement dans la visée d'une présélection des experts, propre au droit continental (par opposition au droit anglo-saxon¹⁰). Comme Leclerc le

¹⁰ En droit anglo-saxon, un espace est réservé en cours de procès pour discuter de manière contradictoire de la sélection du bon expert, ce qui mène régulièrement à des débats sur ses compétences et le bien-fondé de telles compétences scientifiques. Cela produit une jurisprudence riche, une doctrine juridique étoffée et des recherches très poussées sur cette thématique (pour un exposé très éclairant du droit américain par exemple, voyez Leclerc, 2005, pp. 361 et suivantes). Alors qu'en droit continental, un tel aménagement n'existe pas du fait d'une forme de présomption de compétence s'appuyant sur l'outil central des listes. La conséquence en est que la compétence de l'expert n'est que très rarement discutée (essentiellement lors d'une

souligne en droit français (Leclerc, 2005, p. 199), la légitimité d'un expert au procès est réglée en amont, l'expert étant légitime en raison du mécanisme (en l'occurrence celui de la loi de 2014) qui garantit *ex-ante* sa compétence.

On notera par ailleurs que si le registre constitue une ressource imposée pour les magistrats, la publicité assurée au registre en fait une ressource également pour quantité d'autres acteurs qui viendront librement y puiser les experts qu'ils recherchent, également en dehors du théâtre de l'expertise judiciaire.

Le registre adopté est non seulement un outil central de sélection, mais également un outil qui pose les premières balises de la normalisation du savoir de l'expert dès lors que l'expert doit justifier des formations acquises initialement et suivies de manière continuée, cela sous le contrôle d'une commission d'agrément qui progressivement en viendra à définir ce qui doit être acquis dans chaque domaine d'expertise. Le registre n'est donc pas un aboutissement, mais une fondation relativement solide pour la construction de la figure instituée de l'expert judiciaire.

Bibliographie

Breen, E., Ed., *Evaluer la justice*, PUF, Paris, 2002.

Cavrois, M. L., Dalle, H. et Jean, J. P., *La qualité de la justice*, Coll. Perspectives sur la justice, La Documentation Française, Paris, 2002.

Dumoulin, L., *L'expert dans la justice: de la genèse d'une figure à ses usages*, Paris, Economica, 2007.

Hutsebaut, F., "Rubriek Deskundigenonderzoek" in Pan. Januari 2010, p. 53.

Leclerc, O., *Le juge et l'expert – contribution à l'étude des rapports entre le droit et la science*, L.G.D.J., Paris, 2005.

Mignolet, O., *L'expertise judiciaire*, Bruxelles, Larcier, 2009.

Mougenot, D., L'expertise judiciaire, in Dominique Mougenot (coord.), *Manuel de l'expertise judiciaire*, Limal, Anthemis, 2016, pp. 39 à 88.

requête en récusation), que jurisprudence et doctrine sont pauvres et que la recherche ne s'en préoccupe pour ainsi dire pas.

Proposition de loi instaurant un registre national des experts judiciaires, Document parlementaire, Chambre des représentants, 53-1499/001.

Projet de loi modifiant la loi du 10 avril 2014 modifiant diverses dispositions en vue d'établir un registre national des experts judiciaires et établissant un registre national des traducteurs, interprètes et traducteurs-interprètes jurés, Document parlementaire, Chambre des représentants, 53-1499/001.

Renard, B. et Deltenre, S., *L'expertise en matière pénale : Cartographie des pratiques*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Rapport final de recherche, 12, Bruxelles, juin 2003, 138 p. + annexes 156 p.

Renard, B., Vanneste C. (ss dir) (avec la collaboration de H. Alleman et S. Deltenre), *Le statut de l'expert en matière pénale*, Institut National de Criminalistique et de Criminologie, Département de Criminologie, Rapport final de recherche, 15a, Bruxelles, juin 2004 - décembre 2005, 405 p.

Renard, B., « Le statut de l'expert judiciaire en matière pénale. Quelques résultats d'une recherche empirique », in FELIX, E., Ed., *L'expert et la justice. De deskundige en het gerecht*, Bruxelles/Brugge, la Charte/die Keure, 2006, 1-16.

Trepos, J.-Y., *Sociologie de la compétence professionnelle*, Presses Universitaires de Nancy, Coll. Espace social, 1992, 224 p.

LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES FEDEREES ÉRODENT LA PARITE LINGUISTIQUE AU CONSEIL D'ÉTAT

*Xavier DELGRANGE*¹

I. Introduction

C'est par une révision du 18 juin 1993 que le Conseil d'État fut consacré par la Constitution, en son article 160. Dans le même mouvement, le Constituant adoptait un article 161 relatif aux juridictions administratives, qui dispose : « aucune juridiction administrative ne peut être établie que par la loi ». Cette disposition n'a en soi guère de portée puisque le principe de la compétence du législateur, à l'exclusion de l'exécutif, pour établir et organiser les juridictions était énoncé dans la Constitution depuis 1831, à l'article 146. La réitération avait toutefois une incidence importante sur la répartition des compétences, non plus verticale dans le cadre de la séparation des pouvoirs mais horizontale s'agissant d'un État fédéral, entre l'autorité fédérale et les entités fédérées. C'est à la loi fédérale, à l'exclusion des décrets et ordonnances communautaires et régionaux, qu'est attribuée la compétence de créer des juridictions administratives.

Les articles 160 et 161 de la Constitution trouvent place dans un chapitre VII intitulé « Du Conseil d'État et des juridictions administratives ». En 1993, le Constituant entendait que le législateur fédéral flanque le Conseil d'État de tribunaux administratifs de première instance, en lieu et place des juridictions éparses que l'on connaît, sur le modèle pyramidal français du contentieux administratif². Le Conseil d'État aurait ainsi été installé dans sa fonction de plus haute juridiction administrative assurant la qualité et l'unité

¹ X. Delgrange, Premier auditeur chef de section au Conseil d'État, Chargé d'enseignement à l'Université Saint-Louis – Bruxelles, Maître de conférences à l'Université libre de Bruxelles. Texte rédigé en janvier 2017.

² Voy. F. Maussion, « Le Conseil d'État face à l'arriéré du contentieux : de l'accélération de la procédure à la création des tribunaux administratifs de première instance », dans : B. BLERO (éd.), *Le Conseil d'État de Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 846-859 ; P. Gilliaux, « Les juridictions administratives : de l'oubli à l'inconstitutionnalité », *J.T.*, 2003, pp. 125-129 ; P. Goffaux, « Organisation générale du Conseil d'État et règles de procédure communes », *A.P.T.*, 2006/4, p. 201.

de la jurisprudence. Le justiciable aurait bénéficié d'un double degré de juridiction.

La révision constitutionnelle de 1993 n'était toutefois pas univoque. Lors des travaux préparatoires fut énoncée la possibilité « que (les Communautés et Régions) créent des juridictions administratives spécifiques en application de leurs compétences implicites, pour autant que cela soit nécessaire à l'exercice de leurs compétences »³.

Tergiversant⁴, le législateur fédéral a toutefois laissé passer l'opportunité d'une refonte fondamentale du contentieux administratif. Dans une Belgique animée de forces centrifuges, l'air du temps n'est désormais plus à la création d'un maillage de juridictions administratives de premier degré fédérales⁵. Seule une juridiction spécialisée fut créée au niveau fédéral, afin permettre au Conseil d'État de résorber l'arriéré considérable qui s'était développé en son sein, notamment en raison de l'afflux de recours introduits par des étrangers en quête d'un droit de séjour : le Conseil du Contentieux des Étrangers⁶. Surfant sur le mouvement centrifuge, les entités fédérées, essentiellement flamandes, instituent peu à peu leurs propres juridictions (I). La création de juridictions administratives influe sur le fonctionnement du Conseil d'État, d'autant qu'elle se fait de manière asymétrique au nord et au sud du pays (II).

³ Rapport de la Commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, 1991-92, n° 100-48/2, p. 8. Voy. X. Delgrange et N. Lagasse, « La création de juridictions administratives par les communautés et les régions », dans H. Dumont, P. Jadoul et S. Van Drooghenbroeck (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, La charte, 2006, pp. 487-524, sp. pp. 490-495 ; X. Delgrange, N. Lagasse et J. Van Nieuwenhove, « De hervorming van de instellingen en de herzieningsverklaring van 2007. Een grondwettelijke verkenning van enkele voorstellen », *C.D.P.K.*, 2008/1, pp. 18-22.

⁴ Voy. X. Delgrange et N. Lagasse, *op. cit.*, pp. 512-514 ; Ph. Bouvier, R. Born, B. Cuvelier et F. Piret, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, Larcier 2^{ème} éd., 2013, pp. 281-284.

⁵ Aux yeux de Pascal Gilliaux, cette abstention emporte une violation de l'article 161 de la Constitution (*op. cit.*, p. 126).

⁶ Voy. M. Kaiser, « La réforme du contentieux des étrangers », dans : H. Dumont, P. Jadoul et S. Van Drooghenbroeck (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, *op. cit.*, pp. 315-404 ; B. LOUIS, « Le Conseil du contentieux des étrangers : une nouvelle juridiction administrative, hybride et ambitieuse », *A.P.(T)*, 2008, pp. 243-289 ; J.-Y. Carlier, « Evolution procédurale du statut de l'étranger : constats, défis, propositions », *J.T.*, 2011, pp. 117-125.

II. Les juridictions administratives flamandes (et bientôt wallonnes ?)

L'on considère généralement que c'est la Communauté française qui, peut-être inconsciemment, a créé la première juridiction fédérée, par le décret du 1er juillet 1982 modifiant la loi du 19 juillet 1971 relative à l'octroi d'allocations et de prêts d'études, qui a institué le Conseil d'appel des allocations et prêts d'études⁷. D'autres juridictions ont été créées par la Communauté française et la Région wallonne⁸, mais dont l'étendue des compétences n'est en rien comparable avec celle dévolue à trois juridictions flamandes⁹.

A d'abord été institué en 2004, dans la matière communautaire de l'enseignement, un « Conseil de règlement des différends en matière de décisions sur la progression des études », qui connaît des recours introduits

⁷ Voy. X. Delgrange et N. Lagasse, *op. cit.*, p. 496.

⁸ En Communauté française, la commission de recours contre les refus d'inscription dans l'enseignement supérieur, instituée par l'article 97 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études. En Région wallonne, la Commission d'appel pour l'aide aux handicapés, instituée par l'article 22 du décret de la Région wallonne du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées (devenu l'article 281 du Code wallon de l'action sociale et de la santé) ; la Commission wallonne de régulation pour l'énergie, instituée par le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité ; le collège provincial, institué par le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes (devenu l'article L4146-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation), qui remplace la députation permanente en matière de contentieux électoral local . Voy. X. Delgrange et N. Lagasse, *op. cit.*, pp. 496-506 ; A.-S. Bouvy, « La place des juridictions administratives régionales et communautaires dans la Belgique fédérale », *Rev. b. dr. const.*, 2015/2, pp. 215-264, sp. 241-245.

⁹ Par ailleurs, tout comme la Région wallonne et la Région bruxelloise, la Région flamande a établi un successeur à la députation permanente, le Conseil des contestations électorales, institué par la Partie IV, Titre II du décret du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales. Pour une énumération exhaustive des juridictions administratives flamandes, voy. F. Judo, « Hou me tegen, of ik doe een ongeluk ! De Raad van State naast – en tegenover – de deelstatelijke administratieve rechtscolleges », dans : J. Vanpraet, *Adiminstratieve rechtscolleges/Juridictions administratives, Recht en Regio/Droit et Région*, 2013/1, pp. 27-28.

contre les décisions des jurys d'examen dans l'enseignement supérieur¹⁰. En dix ans d'existence, ce conseil a rendu plus de 2000 décisions et le nombre de recours est en constante augmentation, 548 en 2014¹¹.

Les deux autres juridictions flamandes sont compétentes dans les matières régionales de l'environnement et de l'urbanisme. En 2007 est créé le Collège du maintien environnemental, encore appelé Cour environnementale, qui connaît des recours formés contre des amendes infligées en matière d'environnement¹². Ce Collège demeure toutefois largement ignoré, n'atteignant pas les 100 recours par an¹³. Il a été réformé par un décret de 2014 qui n'est pas encore entré en vigueur¹⁴. Enfin, le Conseil pour les contestations des autorisations apparaît en 2009. Il connaît des décisions d'autorisation, de validation et d'enregistrement en matière d'urbanisme¹⁵. Il enregistre un millier de recours par an¹⁶.

En vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le recours aux pouvoirs implicites, qui permet à un législateur fédéré d'empiéter sur les compétences d'un autre législateur, n'est admissible que si cet empiètement est nécessaire à l'exercice de ses compétences. En une jurisprudence constante, la Cour constitutionnelle a ajouté deux conditions à celle de la nécessité explicitement énoncée par la loi spéciale : l'application de ce principe ne peut avoir qu'une incidence

¹⁰ Article II.15 du décret flamand du 19 mars 2004 relatif au statut de l'étudiant, devenu l'article II.285 du Code de l'Enseignement supérieur.

¹¹ K. Weis et J. Tummers, « Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen: analyse van 10 jaar rechtspraak », *T.O.R.B.*, 2015-2016/4, pp. 253-275, sp. 256.

¹² Article 16.4.19 du décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, inséré par le décret du 21 décembre 2007 complétant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement par un titre XV Dommages environnementaux. A propos de ce Conseil, voy. C. Billiet, « Kroniek van bestuursrechtspraak inzake bestuurlijke beboeting: de rechtspraak van het Milieuhandhavingcollege in de jaren 2013-2015 », *R.W.*, 2015-16, pp. 1163-186.

¹³ Voy. A.-S. Bouvy, *op. cit.*, p. 235, note 118.

¹⁴ Décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes. Voy. C. Billiet, *op. cit.*, pp. 1166-1168.

¹⁵ Article 4.8.2. du Code flamand de l'Aménagement du Territoire.

¹⁶ Voy. A.-S. Bouvy, *op. cit.*, pp. 235-237.

marginale sur la compétence de l'autorité qui subit l'empiètement ; la matière concernée doit se prêter à un traitement différencié¹⁷.

Dans son arrêt n° 49/2003 du 30 avril 2003, interrogée par question préjudicielle sur la compétence de la Région wallonne d'établir une juridiction administrative¹⁸, la Cour constitutionnelle a opté pour un contrôle très marginal du critère de la nécessité. Elle se contente en effet de considérer que la justification apportée par le législateur, à savoir que cette juridiction doit prendre des décisions qui « exigent une appréciation comportant des aspects techniques », ne relève pas d'une appréciation « manifestement inexacte » (B.8.3.). La Cour a maintenu cette approche dans son arrêt n° 8/2011 du 27 janvier 2011 relatif au décret flamand instituant le Conseil pour les contestations des autorisations : « le législateur décrétal a jugé nécessaire de créer une juridiction administrative, d'une part, afin de remplacer le recours devant le Gouvernement flamand par une procédure de recours devant une instance impartiale et indépendante qui disposerait de l'expertise suffisante pour pouvoir juger si des décisions relatives à des autorisations sont conformes au bon aménagement du territoire et, d'autre part, afin de pouvoir garantir un examen rapide de ce recours. Il n'apparaît pas que cette appréciation soit erronée » (B.8.7.2.). Le premier argument n'est guère pertinent puisqu'en supprimant le recours devant le Gouvernement sans pour autant créer une nouvelle juridiction, un recours aurait été ouvert devant le Conseil d'État dont on ne peut contester l'impartialité et l'indépendance. Le souci d'assurer un traitement rapide du recours suffit donc à satisfaire au critère de la nécessité. Le contrôle est à ce point marginal que la Cour évite d'aborder la question de savoir si cette juridiction sera plus spécialisée et plus rapide que le Conseil d'État¹⁹. Ou alors ne pas poser la question est une manière d'y répondre²⁰.

La matière se prête à un traitement différencié « étant donné qu'il existe aussi, au niveau fédéral, des exceptions à la compétence générale du Conseil

¹⁷ Voy. encore l'arrêt n° 53/2016 du 21 avril 2016, B.92.4., à propos de la juridiction instituée par le décret « paysage » de la Communauté française du 7 novembre 2013.

¹⁸ En l'espèce la Commission d'appel pour l'aide aux handicapés, instituée par l'article 22 du décret de la Région wallonne du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées.

¹⁹ J. Vanpraet, *De latente staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2011, p. 295.

²⁰ Selon B. Cuvelier, M. Joassart, et R. Born, « l'idée sous-jacente est qu'une juridiction nouvelle et spécialisée sera nécessairement plus efficace et surtout plus rapide qu'une juridiction ancienne et généraliste comme le Conseil d'État » (« La genèse de la réforme du Conseil d'Etat », *A.P.*, 2016/3, p. 213-234, sp. p. 219).

d'État et que la section du contentieux administratif du Conseil d'État statue sur les recours en annulation des actes et règlements mentionnés à l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour autant seulement qu'il ne soit pas prévu de recours auprès d'une autre juridiction administrative » (B.8.8.).

La Cour considère l'incidence de la création d'une juridiction fédérée spécialisée sur les compétences fédérales en matières juridictionnelles est marginale, en raison justement du caractère spécialisé de la juridiction (B.8.9.). En outre, le fait que les décisions de la juridiction fédérée puissent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État « est nécessaire en l'espèce, en vue de l'appréciation du caractère marginal de la mesure » (B.8.10.2.). « Par conséquent, les dispositions attaquées ne limitent pas exagérément les compétences du Conseil d'État, de sorte que le législateur décretal n'a empiété que marginalement sur la compétence réservée en l'espèce au législateur fédéral » (B.8.10.3.).

Le contrôle de la Cour constitutionnelle est à ce point marginal qu'il en devient formel²¹. La très large autonomie des entités fédérées en matière de juridictions administratives a été avalisée par le Constituant lui-même, lors de la révision de l'article 144 de la Constitution « en vue de prévoir que le Conseil d'État et, le cas échéant, des juridictions administratives fédérales, peuvent se prononcer sur les effets en droit privé de leurs décisions ». Les développements de la proposition de révision justifient ainsi le fait que cette compétence ne soit pas attribuée aux juridictions fédérées : « disposition proposée est limitée au niveau fédéral parce que les communautés et les régions n'ont actuellement pas explicitement le pouvoir d'instituer des tribunaux administratifs. Si elles en ont créés, c'est en application des compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette compétence n'est aucunement remise en question et les communautés et régions jouissent en la matière d'une totale autonomie »²². D'un côté, cette compétence serait dévolue aux juridictions

²¹ S. Lust et M. Schurmans dénoncent le laxisme de la Cour dans son appréciation du critère de nécessité (« Het wijzigingsdecreet ruimtelijke ordening van 27 maart 2009 op de proef gesteld », *R.A.B.G.*, 2011/7, p. 494). En ce sens également, J. Mollin, « De ruime impliciete bevoegdheid van de deelgebieden om administratieve rechtscolleges op te richten », *R.W.*, 2011-2012, p. 1641 ; A.-S. BOUVY, *op. cit.*, pp. 231-232.

²² Proposition de révision de l'article 144 de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2242/1, p. 2.

administratives fédérales « le cas échéant », c'est-à-dire dans l'hypothèse (improbable ?) où elles seraient créées. D'un autre côté, encore qu'elle se fonde sur les pouvoirs implicites théoriquement d'interprétation restrictive, l'autonomie des entités fédérées s'agissant de créer des juridictions administratives est « totale »²³.

Se conformant à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle²⁴, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit plus que deux bornes qu'il serait interdit aux législateurs fédérés de franchir.

D'une part, ces législateurs ne peuvent retirer au Conseil d'État la compétence de connaître en cassation des décisions des juridictions administratives fédérées²⁵. Cette borne fut explicitement posée lors des travaux préparatoires de l'article 161 de la Constitution : « un décret ne pourra toutefois jamais interdire au citoyen l'accès au Conseil d'État lorsque celui-ci aura été garanti par la loi fédérale »²⁶. Elle est néanmoins mise en doute par Frank Judo qui estime que la compétence de cassation du Conseil d'État à l'égard des juridictions fédérées doit faire l'objet d'une réflexion fondamentale²⁷.

D'autre part, « il ne se conçoit pas, au regard des critères découlant de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, qu'une entité fédérée puisse

²³ En ce sens, J. Vanpraet constate que, désormais, « pour conclure qu'une entité est compétente, il semble suffisant que le législateur décrétal estime qu'il soit raisonnablement souhaitable de constituer une juridiction administrative dans le cadre de ses compétences propres. La constitution d'une juridiction administrative spécifique semble donc être quasi-inhérente aux compétences attribuées aux communautés et aux régions. Dans cette mesure, on peut également se poser la question si le transfert explicite aux communautés et régions de la compétence de constituer des juridictions administratives dans les matières communautaires et régionales a encore un sens (« Vers un contentieux administratif propre aux entités fédérées ? », dans : J. Vanpraet, *Adiminstratieve rechtscolleges/Juridictions administratives*, *op. cit.*, pp. 17-18). Autrement écrit, aux yeux de l'auteur, la messe est dite.

²⁴ Dans un premier temps, la section de législation du Conseil d'État a tenté de faire une application plus rigoureuse des trois conditions permettant de recourir aux pouvoirs implicites. Voy. F. Judo, *op. cit.*, pp. 28-33 ; A.-S. Bouvy, *op. cit.*, pp. 219-232.

²⁵ Voy. M. Pâques et C. Vercheval, *Droit wallon de l'Urbanisme*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 84.

²⁶ Rapport de la Commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, 1991-92, n° 100-48/2, p. 8.

²⁷ F. Judo, *op. cit.*, p. 36.

valablement mettre en place une juridiction dont les compétences, par leur ampleur et leur généralité, justifieraient qu'elle reçoive la dénomination de 'Conseil du contentieux administratif' de l'entité considérée »²⁸. En effet, lors des travaux préparatoires de l'article 161 de la Constitution, il fut affirmé que « l'application des compétences implicites ne peut sûrement pas conduire les Communautés et les Régions à mettre au point un système général de juridictions administratives, voire à créer une juridiction administrative générale »²⁹. Jürgen Vanpraet estime toutefois que même cette dernière borne pourrait céder sous la pression des entités fédérées qui affirmeraient que la création d'une juridiction administrative unique est nécessaire à l'exercice cohérent de leurs compétences³⁰. L'autorité flamande a ébauché pareille juridiction en créant une structure faîtière chapeautant les trois juridictions régionales existantes³¹, afin de les doter de règles organisationnelles et procédurales communes³².

Les Régions bruxelloise et wallonne suivront-elles le mouvement en créant leurs propres juridictions, notamment en matière d'urbanisme et d'environnement ? Aucun signe n'émane pour l'instant de la première mais la seconde a soumis à la section de législation du Conseil d'État, à la fin de la précédente législature, un avant-projet de décret « créant un Conseil du contentieux administratif wallon »³³. Il s'agissait manifestement d'un ballon

²⁸ Avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n° 57.237/AG du 10 mars 2014 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « créant un Conseil du contentieux administratif wallon », p. 15 (voy. ci-après, n° 4). Dans le cadre de la loi du 16 août 2016 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation, les avis peuvent être consultés sur le site du Conseil d'État, www.raadvst-consetat.be, onglet « chercher » puis « avis ». Voy. également J. Van Nieuwenhove, « Adviespraktijk Raad van State », *T.V.W.*, 2014/2, pp. 162-164. Cet avis renvoie au point 7 de l'avis 53.941/AG du 17 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes (cité en français dans l'avis n° 57.237/AG).

²⁹ Rapport de la Commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, 1991-92, n° 100-48/2, p. 8.

³⁰ J. Vanpraet, *op. cit.*, p. 18. Dans le même sens, F. Judo, *op. cit.*, p. 39.

³¹ La Cour environnementale, le Conseil pour les Contestations des Autorisations et le Conseil des Contestations électorales (décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes).

³² Voy. A.-S. Bouvy, *op. cit.*, pp. 237-241.

³³ Voy. T. Vandenput, P. De Maeyer et M. Bertrand « Les nouvelles juridictions administratives régionales compétentes en matière d'urbanisme et d'environnement », dans : F. Viseur et J. Philippart, *La justice administrative*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2015, p. 608-621

d'essai qui n'avait pas vocation à être concrétisé en l'état, et en tout cas pas sous la législature 2009-14. Dans son avis n° 55.237/AG du 10 mars 2014, l'assemblée générale de la section de législation relevait ainsi que l'avant-projet « que l'avant-projet n'a fait l'objet d'aucune formalité préalable »³⁴, n'ayant pas même été soumis à l'Inspection des Finances³⁵.

C'est manifestement l'aspect budgétaire qui retient la Wallonie de franchir le pas. Dans sa Déclaration de politique régionale 2014-19, le Gouvernement wallon annonce : « Sous réserve d'une analyse coût-bénéfice concluante à réaliser notamment à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et dans la mesure des moyens budgétaires, le Gouvernement mettra sur pied la juridiction administrative wallonne qui sera compétente pour traiter les recours contre des permis afin d'accélérer les procédures »³⁶.

Il est vrai qu'une justice de qualité a un coût que l'on ne saurait négliger. La section de législation du Conseil d'État a plusieurs fois attiré l'attention des législateurs fédérés sur la nécessité de garantir notamment l'indépendance et l'impartialité des magistrats composant les juridictions qu'ils envisageaient de créer. Ainsi, à propos du projet de juridiction wallonne, l'Assemblée générale de la section de législation rappelait que « le législateur décréteil doit veiller à garantir l'indépendance et l'impartialité de la juridiction dans son ensemble, ainsi que des magistrats qui la composent, en particulier. Il apparaît à cet égard que certaines habilitations faites au Gouvernement dans le règlement d'éléments essentiels de l'organisation de la juridiction et du statut des magistrats, ne sont pas compatibles avec la nécessaire indépendance de la juridiction à l'égard de l'Exécutif »³⁷. Le législateur ne

³⁴ Voir les références en note 19.

³⁵ Le Conseil d'État relève ce passage de la note au Gouvernement accompagnant l'avant-projet, pour en dénoncer le caractère totalement artificiel : « La création du cadre juridique réglant la composition, les compétences et le fonctionnement d'une juridiction administrative wallonne n'a en elle-même aucun impact budgétaire. Seule la mise en œuvre de ce décret, à la date d'entrée en vigueur que déterminera le Gouvernement aura un impact budgétaire ».

³⁶ « Oser, innover, rassembler », p. 73,

www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/dpr_2014-2019.pdf

³⁷ Avis 55.237/AG précité. La section de législation se fonde sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle « [l']introduction du terme 'établi par la loi' dans l'article 6 de la Convention 'a pour objet d'éviter que l'organisation du système judiciaire [...] ne soit laissée à la discrétion de l'Exécutif

peut donc s'en remettre à l'exécutif pour fixer le cadre des magistrats, leur rémunération, ou leur procédure de nomination...

Il ne faudrait pas non plus que la plus grande efficacité postulée des juridictions fédérées soit obtenue au détriment du droit du citoyen à accéder à un juge et de bénéficier d'un véritable débat contradictoire³⁸. La Cour constitutionnelle a ainsi annulé la disposition décrétole flamande qui fixait à 15 jours – et non 30 comme devant le Conseil d'État – le délai dans lequel le défendeur doit introduire une demande de poursuite de la procédure devant Conseil pour les contestations des autorisations, à la suite d'une décision de suspension. Aux yeux de la Cour, un délai si bref porte une atteinte disproportionnée au droit d'accès à un juge³⁹.

III. Incidence des juridictions fédérées sur le fonctionnement du Conseil d'État

Dès l'origine, le Conseil d'État fut compétent pour connaître des recours contre les « décisions contentieuses administratives »⁴⁰. Toutefois, vu la faible quantité de pareilles décisions et l'absence de distinction établie par la loi entre le recours en cassation contre les décisions juridictionnelles et le recours en annulation contre les décisions administratives, cette compétence n'était mentionnée pratiquement que pour mémoire dans les manuels de contentieux administratif.

Il faudra attendre la loi du 25 mai 1999 pour que soient distingués, au sein de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation de celui en cassation, précisant au passage que dans le second cas, il « ne connaît pas du fond des affaires ». Cette distinction fut

et de faire en sorte que cette matière soit régie par une loi du Parlement'[...] » (arrêt du 22 juin 2000, COËME et autres c. Belgique, § 88).

³⁸ Voy. X. Delgrange et N. Lagasse, *op. cit.*, pp. 520-522; S. Van Drooghenbroeck, « Le procès équitable et le droit communautaire et régional du contentieux administratif : de la difficile articulation du 'Qui ?' et du 'Quoi ?' », dans : J. Vanpraet, *Adiminstratieve rechtscolleges/Juridictions administratives*, *op. cit.*, pp. 45-70 ; A.-S. Bouvy, *op. cit.*, pp. 249-262.

³⁹ C.C., arrêt n° 98/2014 du 30 juin 2014, B.10.1. Voy. H. Lerouxel, « Le Conseil d'Etat, 'maître' étalon pour les juridictions administratives », *A.P.*, 2014/4, pp. 629-637.

⁴⁰ Article 9 de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'État.

essentiellement regardée comme une précision terminologique n'ayant guère d'incidence sur le contenu de l'examen exercé par le Conseil d'État⁴¹.

Ce n'est qu'avec la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers, que la distinction devint manifeste⁴². S'agissant des relations entre le Conseil d'État et les juridictions administratives fédérées, l'intérêt se concentre sur la procédure de filtre instituée pour contenir le nombre de recours. Le contentieux des étrangers se particularise par la quasi-systématisation des recours introduits contre les décisions déniaient l'asile à des demandeurs étrangers. Alors que le recours contre une décision administrative est généralement l'exception, elle devient pratiquement la règle en cette matière⁴³. Sans l'établissement d'une procédure de filtre, le Conseil du Contentieux des Étrangers n'aurait été qu'une étape supplémentaire dans le parcours du candidat réfugié, puisque pratiquement toutes les décisions de ce conseil auraient fait l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État⁴⁴. Dans son avis sur l'avant-projet qui allait devenir la loi de 2006, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État plaidait pour l'énoncé de conditions particulièrement strictes d'admissibilité. Elle considérait par ailleurs que le principe d'égalité s'opposait à ce que le filtre soit moins strict lorsqu'il

⁴¹ Voy. par exemple M. Leroy, *Contentieux administratif*, 3^{ème} édition, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 460.

⁴² Voy. L. Donnay, « Quatre détails de la procédure en cassation devant le Conseil d'État à ne pas négliger », dans : *Liège, Strasbourg, Bruxelles : parcours des droits de l'homme – Liber amicorum Michel Melchior*, Limal, Anthemis, 2010, pp. 397-412 ; M. Oswald, « La procédure en cassation administrative ou l'itinéraire d'une requête pas comme les autres », dans : P. Martens (dir.), *Saisir le Conseil d'État et la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2013, pp. 91-134 ; S. Rixhon, « Le fait en cassation administrative - Établissement, appréciation, qualification et politique jurisprudentielle du Conseil d'État », *R.F.D.L.*, 2014/3, p. 387-433 ; D. Delvax, « Le Conseil d'État statuant comme juge de cassation », dans : M. Grégoire (coord.), *Le point sur les procédures de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 47-95.

⁴³ Durant les années précédant la réforme de 2006, le contentieux « étranger » représentait environ 80% des affaires introduites devant le Conseil d'État (Voy. M. Kaiser, « La réforme du contentieux des étrangers », dans : H. Dumont, P. Jadoul et S. Van Drooghenbroeck (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, op. cit., pp. 315-404, sp. p. 338). Sur les raisons de ce phénomène, voy. not. F. Abu Dalu, « L'aide sociale aux étrangers en demande de régularisation : raidissement spectaculaire Place Royale », obs. sous C.A., arrêt 131/2001 du 30 octobre 2001, *J.L.M.B.*, 2002, pp. 278-284.

⁴⁴ Voy. M. Oswald, op. cit., p. 93 ; D. Delvax, op. cit., pp. 54-55.

s'appliquerait au recours introduit dans d'autres matières, notamment celles dont connaissent les juridictions fédérées⁴⁵. Le législateur a coupé la poire en deux : le filtre est identique pour tous les contentieux mais quelque peu assoupli par rapport à celui initialement conçu pour le seul contentieux des étrangers⁴⁶.

La procédure vise à l'efficacité⁴⁷. Un conseiller se prononce seul, dans les huit jours, sans double examen – pas d'intervention de l'auditorat –, sans audience, sans entendre les parties. L'ordonnance de refus est motivée « succinctement ». Cette procédure a toutefois été validée par la Cour constitutionnelle, au nom de l'objectif poursuivi, à savoir « contribuer à une bonne administration de la justice »⁴⁸.

Et l'efficacité est au rendez-vous. Voici le décompte établi par Marc Oswald après six années d'application du filtre :

« 9279 recours en cassation avaient été introduits au Conseil d'État depuis l'entrée en vigueur, le 1er décembre 2006, de l'arrêté déterminant la procédure en cassation. Ce sont ainsi, en moyenne, plus de 1500 ordonnances qui sont prononcées chaque année, par six conseillers au moins (trois néerlandophones et trois francophones), qui examinent ce contentieux en priorité 204.

62,2 % des requêtes avaient été rédigées en néerlandais et 37,7 % en français ; le solde (0,1 %) concerne l'unique recours introduit en allemand. Seuls 18,6 % des recours avaient été déclarés admissibles (17 % du côté néerlandophone et 21,2 % du côté francophone). 86,5 % des recours en cassation avaient été formés à l'encontre d'arrêts du Conseil du contentieux des étrangers.

Le taux d'inadmissibilité reste donc très élevé »⁴⁹.

⁴⁵ Avis 39.717/AG du 21 février 2006, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-06, n° 2479/1, pp. 281-294. Voy. M. Kaiser, *op. cit.*, pp. 395-396.

⁴⁶ X. Delgrange et N. Lagasse, *op. cit.*, p. 517 ; M. Kaiser, *op. cit.*, pp. 395-396.

⁴⁷ Articles 20, 76 et des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Voy. M. Oswald, *op. cit.*, pp. 100-120; D. Delvax, *op. cit.*, pp. 56-57.

⁴⁸ C.C., arrêts n° 1/2009 du 8 janvier 2009 56, n° 36/2009 du 4 mars 2009 et n° 76/2009 du 2 avril 2009.

⁴⁹ M. Oswald, *op. cit.*, p. 120.

Depuis, il apparaît que le nombre de recours en cassation, tous contentieux confondus, est en baisse⁵⁰, ce qui résulte éventuellement de l'effet dissuasif du filtre. Cependant, le pourcentage d'ordonnances d'admission augmente pour se situer à environ 30 %⁵¹, les recours subsistants gagnant en qualité ?

Durant l'année judiciaire 2014-2015, le Conseil d'État a été saisi de 1320 recours en annulation côté francophone pour 1167 recours côté néerlandophone⁵². Comme le relève le Rapport d'activité 2014-2015 du Conseil d'État, que le nombre de recours en annulation soit plus élevé du côté francophone « *s'explique principalement par la circonstance que le développement des juridictions administratives à compétence spéciale s'observe surtout du côté néerlandophone. L'on songe en particulier à la matière des permis d'urbanisme qui, au niveau du Conseil d'État, est traitée en cassation administrative du côté néerlandophone et en annulation du côté francophone. Ceci est de nature à expliquer le plus grand nombre de recours francophones en annulation, lesquels sont régulièrement assortis de demandes en référés, alors spécialement que la cassation administrative ne connaît pas de référés* »⁵³.

Ainsi, à l'Auditorat, l'on constate que, du côté francophone, deux des sept sections se consacrent à l'aménagement du territoire et à l'environnement, alors que du côté néerlandophone, une seule s'en charge. Du côté francophone, 12 auditeurs sur 44 traitent de ces matières, contre 5 sur 42 du côté néerlandophone⁵⁴. Au Conseil, du côté francophone, sur les cinq chambres affectées au contentieux, une est entièrement dévolue au contentieux de l'urbanisme et de l'environnement, une autre partiellement.

⁵⁰ 902 pour l'année judiciaire 2012-13 ; 875 pour 2013-14 ; 724 pour 2014-2015 (Conseil d'État, Rapport d'activité 2014-2015, p. 17, www.raadvst-consetat.be).

⁵¹ 248 sur 902, soit 27.5 % pour 2012-13 ; 331 sur 875, soit 37.8 % pour 2013-14 ; 226 sur 724, soit 31.2 % pour 2014-15 (*Ibidem*).

⁵² Rapport d'activité, *op. cit.*, p. 13. Symétriquement, il y a eu plus de recours en cassation du côté néerlandophone, tant au contentieux des étrangers (350 pour 310 côté francophone) qu'au contentieux général, essentiellement contre les décisions des juridictions fédérées (58 pour 6). L'incidence de ce contentieux sur la charge de travail est moindre vu, d'une part, l'efficacité du filtre et, d'autre part, l'absence de demande de suspension.

⁵³ Rapport d'activité, *op. cit.*, p. 51.

⁵⁴ Rapport d'activité, *op. cit.*, p. 57.

Du côté néerlandophone, une seule chambre sur les cinq traite de ce contentieux, et encore partiellement⁵⁵.

On le voit, pour conclure que la création du Conseil flamand pour les contestations des autorisations en matière d'urbanisme n'a eu qu'une incidence marginale sur le fonctionnement du Conseil d'État⁵⁶, il fallait opérer un contrôle extrêmement marginal⁵⁷.

Comme le relèvent Benoît Cuvelier, Marc Joassart et Raphaël Born, « si les effets de la création de nouvelles juridictions administrative sur l'arriéré (du Conseil d'État) sont indéniables, il existe une certaine distorsion due au caractère asymétrique de la création de juridictions par les communautés et régions. Pour une juridiction comme le Conseil d'État, dont la composition paritaire participe à l'équilibre du modèle institutionnel, ce n'est pas non plus sans risque »⁵⁸.

Cet élément n'a pas davantage été placé dans la balance du contrôle de l'incidence marginale.

Comment sauvegarder la composition paritaire du Conseil d'État, sinon en rétablissant la symétrie des juridictions administratives de premier degré ? On l'a vu, l'heure n'est plus au développement de pareilles juridictions généralistes par la seule autorité fédérale⁵⁹. Mais si cette dernière s'en remet à la seule initiative des entités fédérées⁶⁰, il faudrait une sérieuse dose de chance pour que de l'autonomie surgisse la symétrie. Il est permis de penser qu'une intervention du Constituant est nécessaire pour dessiner cette symétrie⁶¹. L'article 161 pourrait être révisé afin d'attribuer explicitement aux communautés et régions la compétence d'instituer et organiser des juridictions administratives dans les matières relevant de leur compétence, l'autorité fédérale demeurant compétente pour ses propres matières. La

⁵⁵ Voy. le site du Conseil d'État, onglet « L'institution » puis « Organisation » puis « Conseil » (www.raadvst-consetat.be).

⁵⁶ Voy. ci-avant, n° 4.

⁵⁷ En ce sens, A.-S. Bouvy, *op. cit.*, p. 247.

⁵⁸ B. Cuvelier, M. Joassart, et R. Born, « La genèse de la réforme du Conseil d'Etat », *op. cit.*, p. 219. Voy. déjà Ph. Bouvier, « L'auditeur au Conseil d'État à travers les âges », dans : *Liber Amicorum Robert Andersen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 106.

⁵⁹ Voy. ci-avant, n° 1.

⁶⁰ Voy. P.-O. de Broux, « L'organisation générale du Conseil d'Etat après la loi du 20 janvier 2014 », *A.P.*, 2016/3, p. 425.

⁶¹ Voy. déjà X. Delgrange et N. Lagasse, *op. cit.*, pp. 518-523.

création de juridictions de premier degré pourrait même être imposée, de même qu'une coordination des différences juridictions organisées.

La révision constitutionnelle pourrait également être l'occasion de renforcer la protection juridictionnelle du citoyen, potentiellement mise à mal par l'actuelle anarchie constitutionnelle. En effet, d'un côté, les juridictions fédérées – comme le Conseil du Contentieux des Étrangers fédéral – présentent moins de garantie de qualité que le Conseil d'État auquel elles se substituent⁶². D'un autre côté, le recours contre les décisions de ces juridictions est subordonné à un filtre dont l'efficacité est inversement proportionnelle à la garantie d'un débat contradictoire⁶³. Il reviendrait au Constitution d'imposer un standard de qualité garantissant l'indépendance et l'impartialité du juge administratif ainsi que la contradiction des débats. Cela tombe bien. L'article 161 de la Constitution est ouvert à révision « *en vue d'optimiser l'efficacité de l'organisation de la justice* »⁶⁴.

⁶² Voy. ci-avant, n° 5.

⁶³ Voy. ci-avant, n° 6.

⁶⁴ Déclaration de révision de la Constitution du 7 mai 2010, *Mon. b.*, 7 mai 2010 ; du 28 avril 2014, *Mon. b.*, 28 avril 2014.

INTERVIEW

INTERVIEW DE LUC HENNART¹

Que pensez-vous des rapports actuels entre l'exécutif et le pouvoir judiciaire, en particulier dans le cadre des réformes préconisées ?

Le débat se situe au-delà de l'Exécutif car fondamentalement et de plus en plus, le législateur se trouve pieds et mains liés aux options prises par le gouvernement. Plus que jamais, nos parlementaires sont transformés en presse-bouton. Que les députés de la majorité soient appelés à la discipline au niveau du vote, ce n'est pas forcément une mauvaise chose mais ce que je trouve absolument fascinant, c'est le comportement de l'opposition. Dans des réformes aussi fondamentales que celles qui sont en cours, l'opposition reste soit muette, soit, ce qui est pire, se montre consentante. Voyez, par exemple le vote récent à propos des perquisitions de nuit où les députés ont tous, sous réserve du PTB qui, diront certains, gère le ministère de la parole et ce n'est pas fatigant, voté pour. C'est quand même impressionnant face à une atteinte majeure à nos libertés constitutionnelles. Nos parlementaires ont peur de l'opinion publique et la tendance de celle-ci est, pour le moment, très orientée vers le « sécuritaire ».

Il est clair que les fondamentaux de la séparation des pouvoirs sont en train de s'effondrer. Le gouvernement est très puissant, la Chambre s'est transformée en club d'entérinement et nous, le pouvoir judiciaire, notre rôle est évidemment de veiller au respect des lois telles que votées. C'est très paradoxal d'entendre la critique, exprimée sous la forme d'une rengaine, que les juges interprètent les lois au gré de leurs opinions personnelles. Quand c'est le cas, c'est une forme, dit mon ami Bart (De Wever), de gouvernement des juges. Ce qu'il oublie, c'est qu'un texte clair ne s'interprète pas. C'est à partir du moment où il ne l'est pas que le juge peut l'interpréter, ce qui est son rôle. Un exemple prosaïque : la loi définit la nuit, en matière pénale notamment. Il n'y a pas d'interprétation possible. Ou encore, la loi prévoit un délai de 24 heures dans lequel le juge d'instruction doit décerner, s'il le décide, un mandat d'arrêt. C'est clair, précis et n'offre pas d'espace à l'interprétation. Je suis de ceux qui pensent qu'il n'y a pas de meilleur juge que celui qui peut appliquer la loi telle qu'elle est sans y apporter, au travers de l'interprétation, une touche personnelle à celle-ci. Mais, ces dernières années, à travers des positions politiques qui m'ont toujours troublé, c'est la tendance à « toujours plus au juge » : le juge arbitrera, il fera en sorte de

¹ L. Hennart, Président du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles. Propos recueillis en décembre 2016 par F. Daury, E. Nachtergaele et A. Piriaux.

dégager la meilleure solution par rapport à un problème déterminé. C'est le début du dérapage. Je crois, tant sur le plan de la forme que du fond, qu'il appartient au législateur de placer les balises de manière précise.

La séparation des pouvoirs et les risques liés au gouvernement des juges ont été abondamment examinés par les philosophes du siècle des Lumières.

A partir du moment où les principes qui ont été mis en place par tous ces penseurs ne sont plus respectés, c'est l'aventure qui se profile. Je pense souvent à Montesquieu qui disait que, si on ne respecte pas les formes, on finit très vite par ne plus respecter le fond. Dans le climat actuel, l'exécutif est en train de supprimer allègrement tout ce qui constitue le cadre des règles de forme. Le temps de garde à vue non respecté, un mandat non signé, l'absence de motivations dans des mesures particulières de recherche sont des cas de nullités dont le Parlement envisage la suppression au motif que le juge appréciera. L'arbitraire et donc l'injustice seront au rendez-vous.

Un juge est nommé à vie et est inamovible, c'est ce qui garantit son indépendance. Il doit cependant aussi être canalisé sans quoi on risque d'être confronté à des situations très problématiques tant elles apparaîtront arbitraires. Notre ministre de la justice qui, tout le monde le sait, est atteint d'une « réformite » aigüe, se demande souvent pourquoi je me plains de ses initiatives.

Pourquoi, me demande-t-il, êtes-vous fâché à l'idée qu'on supprime la collégialité dans le traitement de certaines affaires puisque la loi vous permet, en qualité de président, d'attribuer la cause à une chambre collégiale si « *la complexité ou l'intérêt de celle-ci ou des circonstances spécifiques et objectives le requièrent* ». Précisément parce que ça correspond au gouvernement des juges. En effet, sur la base de quoi vais-je décider de confier une affaire à une chambre collégiale ou à un juge unique ? On aura tôt fait de mettre en cause ce choix, et à raison, puisque la justification n'en est pas vraiment une.

Un bon juge est celui qui, à l'instar de tout citoyen, s'inscrit, en tant qu'être humain, dans la société à laquelle il appartient. Rien de plus évident et de plus normal.

Il y a cette idée, radicalement aberrante, que le juge n'a pas d'opinion politique. Bien sûr qu'il a des opinions politiques et d'autres, qu'elles soient

philosophiques, éthiques... Arrêtons une fois pour toute de considérer que parler politique c'est ipso facto évoquer le méprisable.

Le Constituant de 1830 s'est montré très sensible à l'opinion politique des juges et a, pour en édulcorer les effets, mis en place la collégialité. Cette conscience était tellement forte qu'il a établi le principe des chambres collégiales composées de 5 juges ! C'était une bonne manière de « dissoudre » toutes les opinions notamment politiques dans le creuset de la délibération. D'expérience, je puis dire que, au pénal mais aussi au civil, peu importe, les discussions que j'ai pu avoir, lors de délibérations, avec des collègues ayant des opinions radicalement différentes des miennes nous ont permis d'aboutir à une décision équilibrée. Le processus de la délibération permet de définir les fondements de la décision du tribunal ou de la cour et les opinions de chaque intervenant passent de la sorte au second plan. Cette réponse intelligente est aussi mise de côté puisque, réforme après réforme, quasi toutes les affaires sont désormais traitées à juge unique.

La décision du juge sera la vérité judiciaire qui n'a rien à voir avec la vérité absolue qui n'existe pas. C'est cette vérité judiciaire qui doit en principe rétablir la paix civile. Le juge ne décide pas par voie de dispositions générales. Il décide uniquement dans un cas particulier. Cette décision doit, dans le cas d'espèce traité, être appliquée quoiqu'on en pense et qui que l'on soit. Il n'est pas acceptable qu'il en soit autrement même si on se nomme Théo Francken qui, pour écarter ce principe, s'en prend au juge en le traitant d'activiste.

Au sujet de l'indépendance du parquet par rapport à l'exécutif, va-t-on vers un renforcement du pouvoir du Ministère public ?

Le parquet n'est par définition pas indépendant. On va me reprendre à ce propos en citant l'article 151 de la Constitution qui établit cette prétendue indépendance. Mais, on l'oublie trop souvent, ledit article précise : « *sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite* ». Fondamentalement, on n'a pas osé rappeler, à l'occasion de la révision de cet article, que le parquet est en réalité le « bras armé », ou plus modérément, le représentant de l'exécutif auprès des juridictions. Indépendance disiez-vous !

Notre ministre de la justice se demande pourquoi tant d'inquiétude par rapport à l'extension des pouvoirs du parquet puisque, notamment pour les

perquisitions, le juge pourra décider, s'il estime opportun, de s'auto-saisir de l'affaire qu'il traite dans le cadre d'une mini instruction.

De nouveau, si on y réfléchit un peu, il ne s'agit de rien d'autre qu'un nouvel exemple du gouvernement des juges !

Ceci dit, une telle extension des compétences du parquet ne peut se concevoir sans une augmentation significative des moyens humains et matériels, mis à disposition de celui-ci, sans quoi il n'y arrivera pas. Le parquet traite déjà beaucoup de dossiers et quel est le résultat ? 60 % de classements sans suite et dans les dossiers qui arrivent à l'audience, il y a un nombre non négligeable de requalifications voire d'acquittements, résultat de dossiers mal gérés en amont en raison notamment de ce manque de moyens. C'est vrai que la partie des dossiers traités par un juge d'instruction est une petite partie de ceux traités, en matière pénale, par le parquet.

Cela étant, il s'agit des dossiers les plus complexes et les plus chronophages. A tout bien considérer, cette prétendue petite partie constitue une importante masse de travail. Si demain le parquet doit gérer les dossiers qui sont actuellement à l'instruction, c'est, pour lui, la noyade assurée.

Sur l'autonomie de gestion du parquet et des tribunaux via une enveloppe budgétaire fermée, que peut-on observer à ce stade ?

Se débarrasser de tous les problèmes liés au fonctionnement du service public de la justice, tel est l'objectif, à mon sens le seul, de l'autonomie de gestion. Cette autonomie de gestion va nous conduire, d'une manière ou d'une autre, au gouvernement des juges, ce qui va terriblement nous fragiliser. Je pense que c'est une manière d'accélérer la mise à mal du pouvoir judiciaire. On finira par le faire disparaître, en tant que troisième pouvoir. Sauf à considérer que nous sommes dirigés par des incompetents, ce que je ne pense pas, il y va d'un projet délibéré.

Au sein de la magistrature, beaucoup de collègues ont fort soutenu l'idée de l'autonomie de gestion mais personnellement j'ai toujours estimé que c'était une erreur. Je crois que c'est la mission du Parlement et de l'Exécutif de nous fournir les moyens de fonctionner. Les cordons de la bourse sont tenus par l'Exécutif mais si ces cordons ne sont pas déliés à suffisance, le pouvoir judiciaire peut le constater et à tout le moins en faire le reproche. Ce qui est pervers, dans la situation actuelle, c'est de vouloir mettre en place une autonomie de gestion pour laquelle nous n'aurons pas les moyens de l'assumer.

Complémentairement, alors que jamais nous ne disposerons, d'une part, des fonds requis pour débiter cette gestion dans de bonnes conditions et, d'autre part, des moyens nécessaires pour gérer les fonds reçus et en obtenir de nouveaux, ne risque-t-on pas très vite de nous reprocher notre mode de gestion ? A cela s'ajoute un phénomène préoccupant, à savoir une justice extrêmement différente en fonction des endroits du territoire national. Que ce soit au nord du pays, au sud ou à Bruxelles, nous sommes déjà confrontés aux premiers indices de cette évolution.

Chaque juridiction va faire une évaluation, d'une part, de ses besoins en personnel, juges, greffiers, autres membres du greffe, et d'autre part, des moyens matériels divers.

Chacune d'elle devra se dépatouiller avec l'enveloppe qui lui sera accordée pour s'organiser. L'une optera pour une informatisation renforcée, plutôt que pour une augmentation du personnel. L'autre fera le choix de la collégialité alors que son voisin en fera un autre. Chacune tentera d'obtenir les moyens requis pour la réalisation de ses objectifs. Le caractère pertinent ou non de ceux-ci devra être abordé et cela ouvrira la porte à des discussions sans fin et souvent stériles. N'est-ce pas finalement un choix à propos du type de justice que l'on veut ? Chaque juridiction aura son modèle et tentera de le défendre avec assurément de bons arguments. Je crains le règne de la débrouille et du comportement mercenaire, à la puissance 4. En d'autres mots... un fameux capharnaüm judiciaire.

Il n'y a pas de bonne justice strictement comptable. Les interactions intelligentes entre les trois pouvoirs sont essentielles. Le service public justice est de la responsabilité des trois pouvoirs. Ceux-ci doivent travailler de concert, même si, c'est évident, le rôle de chacun d'eux doit être bien défini. Il est stupide et certainement illusoire de penser que nous serons capables de mieux faire que les autres. Faut-il tout gérer soi-même alors que, par ailleurs, c'est une spécialisation des services qui est préconisée ?

Je suis persuadé qu'il y a, au sein du SPF justice actuel comme dans d'autres services publics, des fonctionnaires de grande qualité qui, depuis des années, ont donné le meilleur d'eux-mêmes pour permettre la réalisation d'un objectif commun.

Le démantèlement de ces services par des réductions drastiques et aveugles du personnel et des moyens matériels a été tel qu'ils sont devenus, bien

malgré eux, incapables de répondre aux attentes légitimes du pouvoir judiciaire.

Celui-ci, trop souvent aveugle, face à cette situation, s'est engouffré, dans l'autonomie de gestion qui n'est, j'en suis persuadé, qu'un piège dès lors qu'elle conduira à la parcellisation du pouvoir judiciaire et donc, comme je l'ai déjà dit, à sa disparition.

Risque-t-on une mise en concurrence des institutions qui composent le pouvoir judiciaire ?

Au travers de la parcellisation, nous deviendrons concurrents. Les présidents des tribunaux de première instance ne participeront plus à une œuvre collective de justice. Chacun gèrera « sa boutique » et fera en sorte qu'elle soit la plus performante, en tout cas de donner l'impression qu'elle l'est.

L'exemple de la Cour d'assises est révélateur de ce qui se profile. A Anvers, Bruxelles, Liège, Mons et Gand, ce n'est plus de la même manière que la gestion des affaires destinées, en règle, à la Cour d'assises est appréhendée. On se trouve face à une insécurité juridique totale qui pervertira toute l'institution judiciaire et la fera mourir.

Je défendrai bec et ongles l'idée que, même avec toutes ses imperfections, les investissements doivent être envisagés de manière globale et tendre à l'uniformisation des procédés. Est-il sérieux de ne pas envoyer les jugements par la voie électronique ? La réponse est évidemment non. Le tribunal de première instance francophone de Bruxelles est le seul à avoir généralisé cette pratique.

Nous avons l'obligation légale, au civil en tout cas, d'envoyer une copie libre des décisions aux parties et à leurs avocats. J'ai décidé qu'en matière pénale, la teneur des décisions rendues par les juridictions de fond serait communiquée de la même manière aux avocats. La modestie des ambitions doit être de rigueur. Les projets doivent être soumis à l'épreuve de feu au sein de juridictions pilotes d'une grandeur significative. Si l'exercice est concluant, le processus finalisé peut aisément être généralisé. La numérisation des dossiers en matière pénale a été initiée sur Bruxelles. Le tribunal de première instance du Luxembourg a récemment été désigné pilote en la matière. On croit rêver ! Quelle perte de temps. De plus, sans être méprisant, le biplace luxueux bourgeois ne peut être comparé avec l'airbus A380 bruxellois. Ce que je veux dire par là, c'est que, dans l'objectif

commun, il faut trouver une juste place pour les spécificités des juridictions sans quoi on va dans le mur.

Je pense qu'intégrer ces différents aspects peut permettre une bonne gestion globale de la problématique analysée et donc de sauvegarder la qualité. Mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. L'état de décrépitude de la justice auquel nous sommes confrontés atteint des sommets jamais vus. Jamais. J'affirme, une fois encore, que c'est le résultat d'une démarche délibérée.

La régionalisation de la justice est-elle une solution pour améliorer son fonctionnement ?

Je suis acquis à l'idée de la régionalisation parce que nous vivons dans des mondes qui ne sont plus les mêmes. Tous les indicateurs vont dans le sens d'une différenciation. Quand je discute avec les collègues flamands, wallons et germanophones, je suis fasciné par les différences d'approche. Dans toute une série de domaines, l'urbanisme, l'environnement, les législations sont différentes. Cessons de rêver à une unité nationale. Fondamentalement, ce qui doit être sauvé, c'est ce que fait le juge dans un Etat de droit. Il apporte, à travers ses décisions, la paix civile, que l'affaire soit importante ou non. Un juge de paix intervient parce qu'il y a une branche qui dépasse du mur du voisin et ordonne de la couper ou non. Affaire banale certes, mais cette intervention tierce, par un juge de paix, institution reconnue et respectée, évitera peut-être que les voisins ne s'entretuent.

Pourquoi la Cour des comptes, la Cour constitutionnelle, le CSJ, ces institutions certes plus simples relèvent du Parlement alors que la Justice dépend d'un Ministre ?

Des institutions comme la Cour des comptes, le CSJ ou la Cour constitutionnelle ne se gèrent pas de la même manière. Leur composition est politique, ce qui n'a rien de négatif ou de péjoratif. Il en est de même pour le Conseil d'Etat. Il faut se méfier de l'amalgame entre ce type d'institutions et l'institution judiciaire. Le juge du judiciaire est indépendant. Cette indépendance lui est conférée à titre individuel. C'est ce qui le caractérise de manière essentielle. En ma qualité de président de tribunal, je commettrais une faute grave si d'aventure, il me venait à l'idée d'interroger un de mes collègues sur ce qu'il a l'intention de décider. Je n'ai pas d'ordre à lui donner et il n'a pas de comptes à me rendre.

Le CSJ est issu des remous engendrés par l'affaire Dutroux. L'idée à la base de sa création était qu'il fallait absolument dépolitiser la magistrature. Au risque de fâcher certains, regardons la composition du CSJ. Vous avez 44 membres, la moitié issue de la société civile et l'autre moitié de la magistrature. Celle-ci est élue par, les magistrats du siège et les officiers du ministère public. Quelle curieuse manière de concevoir la prétendue dépolitisation alors que l'on sait pertinemment bien que la magistrature a une couleur politique dominante évidente. C'est par ailleurs le sénat qui présente les membres de la société civile, sur la base de l'appartenance politique de ceux-ci, selon la clé de répartition bien connue, appelée « clé D'Hondt ». Cette politisation se marque en réalité toujours plus fort et se polarise même en raison de la présence de membres proposés par la N-VA.

Comment se positionner par rapport à la justice privée et la justice publique, les différences de traitement entre ceux qui ont les moyens de se défendre et d'autres qui ne les ont pas ?

Tant pour le recours à l'arbitrage qu'à la médiation, la réflexion doit porter sur le motif qui conduit à se tourner vers ces modes alternatifs de règlement des conflits. On recourt à l'arbitrage parce que soit, les parties se considèrent être entre gens biens et les gens biens règlent leurs problèmes entre eux, même si cela coûte très cher, soit, elles estiment que la justice est trop lente. Si demain, il devient possible d'obtenir, en justice, une réponse rapide et de qualité, je suis convaincu qu'il sera moins recouru à l'arbitrage et à la médiation qui ne sont qu'une privatisation de la justice et donc une justice de riches.

Il y a aussi le recours à la transaction, en matière pénale notamment, dans les dossiers financiers, Je n'ai rien contre le fait que l'on puisse aussi emprunter cette voie, pour autant que ce ne soit une manière de compenser le déficit intégral de la réponse d'un système judiciaire devenu incapable de fournir celle que mérite le justiciable : une décision motivée d'un juge dans un délai raisonnable. La transaction pénale ne doit pas être rejetée a priori mais une transaction digne de ce nom doit être le résultat d'un processus sérieux. Celui-ci prend aussi du temps puisque le parquet, qui propose une telle transaction, doit étudier le dossier et examiner la nature des enjeux. C'est une démarche longue et si, à l'estime du parquet, une transaction peut être proposée, certes le passage devant un juge sera évité mais, en réalité, on n'aura pas gagné énormément de temps. C'est à mes yeux un pis-aller, trop souvent un moyen de sauver les meubles. Somme toute un semblant de justice.

Pour moi, l'usage fait aujourd'hui de la transaction, notamment en matière financière, atteste en réalité de la faillite du système et est malsain. Je suis convaincu que si le déroulement du processus judiciaire ordinaire, à savoir le passage devant un juge, retrouve un rythme normal, le recours à la transaction disparaîtra comme neige au soleil.

L'usage de la procédure accélérée, démontre combien le rôle du juge dans la société est essentiel. Une décision est prise de manière rapide tout en demeurant qualitative. L'intervention d'un juge vaut toujours mieux que le façadisme en cours qui ressemble à la justice, sent un peu la justice, mais n'est pas tout à fait la justice.

Dès qu'on compte le temps consacré à un dossier est compté, on se situe dans une standardisation bureaucratique anonyme, on est dans du formatage temporel, que pensez-vous de cette évaluation du temps ?

Je n'ai pas de souci avec la recherche de modes de fonctionnement plus « performants ». D'autres pays, notamment l'Allemagne, ont investi de très très gros moyens dans une quantification objective de la charge de travail. Ils ont défini des groupes d'affaires de façon assez précise et ont déterminé le temps nécessaire au traitement de chaque type de dossiers par un juge. Une affaire de « construction » prend, disons, 1153 minutes pour être traitée. Il est considéré que le juge travaille tant de minutes par an. Le calcul est vite fait. Le système étant globalement informatisé, c'est ce dernier qui calcule, en temps réel, celui qui a déjà concrètement été consacré à l'affaire et du crédit « temps » pour la finaliser. Lorsque tel type d'affaires est introduit devant une juridiction, le système la confie à un des juges qui traite habituellement ce type d'affaires et qui dispose d'un solde de temps de prestations suffisant.

Le Portugal connaît le même système. Ce n'est donc pas le président de la juridiction qui attribue les affaires aux juges, c'est la « machine ». L'explication de ce choix est pour partie historique. Ces pays ont connu la dictature et ils font moins confiance à l'homme qu'à la machine, être désincarné.

En Allemagne, le temps nécessaire au traitement de tel ou tel type d'affaires est réévalué à échéances régulières. Le but affiché de ce mode de fonctionnement est de pouvoir déterminer le nombre de juges, équivalents temps plein, qui sont requis pour absorber les dossiers entrants et de pouvoir

solliciter un renfort si nécessaire. Ce qui est complètement loufoque c'est que lorsqu'une telle demande est formulée la réponse est toujours la même : il n'y a pas de moyens disponibles. Tiens, tiens, tout ça pour ça ! Cette manière de faire a de surcroît des effets pervers.

Un collègue allemand m'expliquait que, aujourd'hui, la préoccupation des juges est de respecter le temps imparti. Lorsqu'il apparaît que ce temps n'a pas été totalement utilisé et que le président invite le collègue à dédier ce qui reste de temps à une autre affaire, il est souvent confronté à un refus... le « contrat » ayant été rempli.

A l'inverse, si le temps est dépassé, les clignotants passent au rouge et le juge se fait interpellé. S'ensuivent des explications qui dans la grande majorité des cas sont pertinentes... Quel sens cela a-t-il ?

De manière générale, le temps deviendra la clef de voûte du système. Je dis souvent qu'un juge qui rend ses décisions, brillantes ou idiotes, charpentées ou bâclées, dans les temps, se met à l'abri des problèmes. N'est-ce pas la démonstration de l'absurdité du système ?

L'abandon du qualitatif, au motif que celui-ci n'est pas évaluable a, pour moi, signé l'arrêt de mort de la fonction de juger.

Il ne faut pas être un génie pour déterminer le nombre moyen de décisions qu'un juge, « normalement prudent et diligent », peut rendre par année judiciaire. Un contrôle marginal permet bien souvent d'opérer les recadrages nécessaires.

Cette volonté de tout évaluer, en ce compris, l'intérêt à traiter certains types d'affaires nous vient, pour partie, de l'approche anglo-saxonne en matière de soins de santé dans lequel on évalue l'intérêt à financer tel ou tel type d'intervention sur le plan médical. Ainsi, une dame de 85 ans qui devrait se faire opérer de la hanche peut se voir refuser cette intervention au motif que, après évaluation du coût-bénéfice, le temps qui lui reste à vivre ne justifie plus l'investissement !

C'est exactement le même schéma qui se met en place dans la gestion du contentieux judiciaire. Après évaluation, des affaires ne seront tout simplement plus traitées parce que trop onéreuses ou considérées comme étant sans intérêt. De plus, si l'enveloppe budgétaire est épuisée et qu'il reste des affaires « en stock », elles ne seront pas traitées et tant pis !

A tout cela s'ajoute encore tous les procédés, notamment l'augmentation importante des coûts, mis en place pour décourager le citoyen d'emprunter la voie judiciaire. Le risque est grand de voir les citoyens se rendre justice à eux-mêmes.

Quel retour en arrière !

Je ne suis ni pessimiste, ni optimiste, simplement lucide.

La magistrature, et c'est un bonheur, est composée de personnalités très diverses. Des vaillants, des malades, des vieux, des jeunes, et c'est très bien comme cela, simplement des êtres humains avec leurs qualités et leurs défauts au service de leur communauté.

Ma conviction est que nous allons vers une déflagration.

S'il est vrai, comme le disait Winston Churchill, que « *dans chaque difficulté il y a une opportunité de réussir* », je pense que l'on ne pourra pas éviter cette porte étroite. Il y aura du sang et des larmes.

RÉFLEXIONS

LE JUGE D'INSTRUCTION FINANCIER

Michel CLAISE¹

Ne tournons pas autour du « pot-pourri » : la question qui se pose aujourd'hui et qui est sans précédent depuis l'existence de la Belgique est la suivante : est-il admissible, dans notre Etat démocratique, que l'Exécutif envisage la suppression des juges d'instruction et provoque le glissement de ses prérogatives dans le giron du Parquet, sous réserve de quelques aménagements, c'est-à-dire la création d'une « boîte aux lettres » qui recevrait des demandes spécifiques touchant à la vie privée, comme les écoutes téléphoniques, qu'on appellerait « juge de l'instruction » ? D'emblée, il faut clamer que ce projet est antidémocratique et de surcroît totalement impraticable, au risque de bloquer le fonctionnement de l'institution judiciaire. Mais n'est-ce pas là le plan des actuels gouvernants, qui souhaitent transformer le pouvoir judiciaire en administration soumise ? Bas les masques ! Les déclarations du Secrétaire d'Etat Théo Francken, relayées par le soutien du chef de son parti ne laissent plus aucun doute : c'est la mission du juge indépendant et son statut qui sont remis en question. Avec cette interrogation terrible : est-il vraiment utile de chercher à les convaincre qu'ils se trompent ?

Avant d'aborder plus spécifiquement le rôle du juge d'instruction financier et son côté trublion (l'empêcheur de frauder en rond), je souhaite exprimer les raisons pour lesquelles j'estime qu'il ya lieu de combattre jusqu'au bout les projets du ministre Geens.

Des mesures antidémocratiques

Dans son essai « Bien juger », Antoine Garapon écrit : « *A l'inverse (du procureur), l'image du juge du siège est plus sereine. Il n'intervient que parce qu'on l'a saisi et doit se situer entre les parties, au-dessus de la mêlée, contrairement du procureur qui, lui, descend dans l'arène. C'est une personne réfléchie qui écoute, prend conseil, délibère, et doit prendre son temps. Son action est plus douce que celle du procureur.(...) L'un traque le mal, l'autre cherche l'équilibre entre l'individu et la société, et entre l'accusé et sa victime. Juges et procureurs ont des rôles complémentaires.* »

¹ M. Claise, Juge d'instruction. Texte rédigé en janvier 2017.

Le juge d'instruction, est-il nécessaire de le rappeler, appartient au siège. Il celui qui cherche cet équilibre, agissant à charge et à décharge, à l'inverse du Parquet.

Rappel de quelques principes

Sa « saisine », c'est-à-dire le cadre dans lequel il est appelé à enquêter, en fait comme en droit, lui est confiée soit par les effets d'une constitution de partie civile (une plainte écrite déposée entre les mains du magistrat contre une plusieurs personnes déterminées ou contre X, par une ou plusieurs personnes qui déclarent être lésées), soit par des réquisitions du parquet, lorsque des devoirs particuliers d'enquêtes qui relèvent de sa seule compétence apparaissent comme nécessaires. Il en va ainsi des perquisitions, des ordonnances en matière d'analyse d'appels téléphoniques, des mises sous écoutes téléphoniques, du mandat d'arrêt...

Magistrat attaché au tribunal de 1^{ère} instance, qui se voit attribuer un mandat spécial par un vote à l'occasion d'une assemblée générale de ses pairs, après avoir reçu une formation spécifique couvrant la procédure pénale et les techniques d'enquête, ses mandats sont successifs, d'une durée de 1 an, deux ans, puis 5 ans, alors renouvelés par arrêté royal, sur proposition du président du tribunal accompagné de l'avis du parquet. Outre les pouvoirs particuliers que lui attribue par la loi, ce qui le distingue des magistrats du parquet est sa totale indépendance. Le corps du parquet est quant à lui doublement hiérarchisé : les substituts dépendent du procureur du Roi et du procureur général, en terme notamment d'affectation de compétence, tandis que le Collège des procureurs généraux décidant de la politique criminelle se réunit en présence d'un représentant du ministre de la Justice. Ce dernier dispose d'un pouvoir d'injonction positive à l'égard du parquet, c'est-à-dire la possibilité d'imposer au pouvoir judiciaire de diligenter des poursuites pénales.

C'est l'indépendance du juge d'instruction, plus que l'importance de ses pouvoirs qui fait que la fonction impressionne. Balzac écrivait déjà :

« Aucune puissance ni le roi, ni le garde des sceaux, ni le Premier ministre ne peuvent empiéter sur le pouvoir d'un juge d'instruction. Rien ne l'arrête, rien ne lui commande. C'est un souverain soumis uniquement à sa conscience et à la loi... La société déjà bien ébranlée par l'inintelligence et par la faiblesse du jury serait menacée de ruine si on brisait cette colonne

qui soutient notre droit criminel ». (Balzac, Splendeurs et misères des courtisanes, 1847).

Es-il dès lors compatible, en termes de principes, de condamner la fonction de juge d'instruction pour faire place au Parquet dans la lutte contre la criminalité ? Naturellement, la réponse est : non !

Atteinte aux valeurs démocratiques

D'abord parce que ce magistrat, par son indépendance fonctionnelle, est celui qui garantit au citoyen un caractère équitable au préalable du procès, c'est-à-dire durant l'enquête. Lorsque le procureur mène l'enquête dans le cadre d'une information, il n'a pas et n'aura jamais ce recul qui consiste à examiner le dossier à charge comme à décharge, ce rôle étant dévolu au juge. Nous dirigeons-nous vers un système qui attribuerait au Parquet seul le choix de poursuivre ou de ne pas poursuivre, de changer de procureur en cours d'enquête s'il ne convient pas, d'interrompre les poursuites ou de les alimenter, sans autre critère que l'arbitraire, de chercher la Vérité au profit de la répression seule, de requérir sur la base des constatations qu'il aura seul mises en évidence, de conserver les contacts exclusifs avec la presse, sans que les justiciables puissent le récuser, en cas d'inimitié flagrante ? L'argument qui consiste à évoquer la création d'un « juge de l'instruction » pour amortir le choc, n'est qu'un leurre. Tels que les projets le définissent, celui-ci deviendrait une « boîte aux lettres », réceptionnant des demandes sur les bases d'auditions qu'il n'aura pas ordonnées, du travail policier qu'il n'aura pas contrôlé, sans compter qu'il lui sera demandé dans de toutes grosses affaires (grand banditisme, terrorisme, criminalité financière) de décider rapidement une perquisition ou une écoute téléphonique. Trop rapidement que pour prendre connaissance de l'entière des pièces, lui imposant ainsi une confiance aveugle au procureur et aux policiers, à moins que, dans ces cas-là, il ne refuse systématiquement de rendre la décision souhaitée, ne s'estimant pas suffisamment serein et informé, ce qui pourrait être néfaste au bon déroulement de l'enquête. Ensuite, parce que le parquet est une institution qui dépend de l'Exécutif, et que toute décision, par exemple de poursuivre ou de classer, pourrait laisser penser au citoyen que son sort serait dépendant de décisions ministérielles et non juridictionnelles. « *Justice must not only be done, it must seem to be done* », « *la justice doit non seulement être rendue, mais aussi donner l'apparence d'être rendue* ». (Delcourt c. Belgique (arrêt), no 2689/65, CEDH 1970)

Caractère irréaliste et impossible de la mise en place de ce nouveau système

Il faut aussi casser les pattes à ce vilain canard qui clame qu'il faut faire des économies. Pas un juge d'instruction ne perdra sa place de magistrat. Par contre, pour que le système puisse fonctionner, le Parquet devra recruter un grand nombre de substituts supplémentaires, dépassant le cadre actuel, pour simplement faire face à ce surcroît de travail. Pas d'économies, donc, mais un important accroissement des dépenses. Et puis, sont-ils à ce point aveugles pour ne pas se rendre compte de l'impossibilité factuelle du fonctionnement de ce nouveau système ?

Aujourd'hui, les chiffres sont là, terribles. Des dizaines de milliers de dossiers sont classés sans suite (20 000 rien que dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, soit environ 60% des dossiers) alors même que la plupart du temps les auteurs des délits et les victimes sont connus. Par manque de moyens structurels au sein des Parquets mais aussi à cause d'une recrudescence de la criminalité ces dernières décennies. Dont le terrorisme, un spectre qui dévore la quasi-totalité des moyens policiers. Le Parquet est déjà en manque cruel d'effectifs. Un paquebot qui prend l'eau.

Et demain ? Les écueils pratiques sont comme des brisants qui déchireront la coque du navire.

1. Il faut au moins 18 mois pour recruter un procureur (concours, examen, passage devant le CSJ, nomination).
2. Les « nouveaux » doivent être formés. La complexité de certaines matières doit être rappelée, comme les dossiers financiers ou de grand banditisme, dont le traitement exige aussi un peu de « poil au menton ».
3. Ils devront, anciens comme nouveaux, assumer de nouvelles tâches : répondre aux futures innombrables requêtes « Franchimont » en accomplissement de devoirs complémentaires ou consultation de dossiers, amener les demandes de devoirs devant le juge de l'instruction, gérer l'appel en cas de refus devant la chambre des mises en accusation, diriger l'enquête avec les policiers, assurer les grandes auditions ou les plus délicates, comme celles des avocats impliqués, notaires, et autres professions sensibles.

4. Ils devront enfin accomplir les devoirs habituels de leur rôle actuel, rédaction des réquisitions (dont la plupart en matière financière aboutissent déjà la prescription ou au dépassement du délai raisonnable), jusqu'à mener l'accusation publique devant les cours et tribunaux.

Sans compter le caractère anticonstitutionnel de certaines mesures avancées, comme l'injonction du juge qui imposerait au Parquet, sur recours des particuliers, d'ouvrir un dossier d'enquête.

De la même manière réfléchir au système transitoire relève du cauchemar. Comment les substituts reprendront-ils les milliers de dossiers emmanchés par les juges, sans formation adéquate, en nombre insuffisant ? La prise de connaissance prendra des mois si ce n'est des années. A moins que le parquet ne décide de classer sans suite à tout va. Pauvre justiciable, pauvre société.

Il y a là comme une terrible référence au premier et dernier voyage du Titanic.

Et les juges d'instruction financiers ?

Certaines mauvaises langues font répandre le bruit que cette réforme vise à juguler surtout les juges d'instruction financiers. Vu la sensibilité de certains dossiers, il n'est pas surprenant que de temps en temps ceux-ci deviennent des cibles pour des personnalités du monde politique ou financier dérangés par certaines enquêtes. Il n'est pas surprenant non plus que les magistrats instructeurs en charge de dossiers spectaculaires par la notoriété des personnes visées ou les montants fraudés deviennent « médiatisés ». Comme l'écrivait Eva Joly, dans son essai *« Notre affaire à tous »*, qui fut en charge du dossier Elf, un des grands scandales des années 80 :

« Il faudrait être un grand ermite tibétain pour ne pas comprendre que le dossier Elf, qui est sans doute l'affaire financière la plus importante jamais instruite en Europe, attire les médias. Or le secret de l'instruction est une digue de papier lorsque le tamtam médiatique s'empare d'un dossier. J'entends certains professeurs de procédure pénale, voire de grands juristes critiquer avec dégoût les instructions à grand spectacle. J'aimerais les voir instruire à notre place ».

Lorsque Monsieur Pineau-Valenciennes, grand patron français du groupe Schneider, se retrouva en 1993 durant 12 jours en détention préventive, le

nom du magistrat bruxellois qui avait rendu cette décision, Jean-Claude Van Espen, fit la une de la presse européenne : envoyer un « col blanc » en prison était une « première » en Belgique. L'audace de celle-ci annonçait pour les commentateurs le début d'une nouvelle ère : les patrons sont désormais susceptibles, malgré leurs pouvoirs et sphères d'influence, de se retrouver sur les bancs d'une chambre correctionnelle comme tout le monde. Parfois, les magistrats font les frais de leur indépendance. Le juge Halphen, par exemple, en charge de l'affaire des HLM de Paris. Lorsqu'en juin 1996, celui-ci perquisitionne au domicile de Jean Tiberi, maire de Paris, les policiers refusent de l'assister. Le maire est mis en examen pour « complicité de trafic d'influence ». Toutefois les aveux posthumes d'une personne impliquée filmés par un journaliste redirigent l'enquête vers Jacques Chirac, président de la République, qui qualifie publiquement cet enregistrement « d'abracadabrantesque ». Suite à ce rebondissement inattendu, le juge le convoque dans un premier temps comme témoin, alors qu'il est suspecté d'être au centre de l'affaire. Un témoin qui refuse de comparaître. Le juge est finalement dessaisi de son dossier par la chambre de l'instruction, juridiction chargée du contrôle de celle-ci. Il aurait dépassé le cadre de sa saisine. Pour exercer la mission de magistrat financier, il est nécessaire de se blinder contre les incessantes attaques personnelles : procédures vexatoires, campagnes de presse, et mêmes parfois menaces physiques...

Difficile de ne pas évoquer les magistrats italiens, ceux qui s'attaquent à la mafia en prenant des risques majeurs, jusqu'à y perdre la vie. Alors qu'il remonte la filière des comptes de la mafia sicilienne, le juge d'instruction Giovanni Falcone, est assassiné le 23 mai 1992 par la Cosa Nostra, événement tristement connu sous le nom de « massacre de Capaci ». Les membres de Cosa Nostra avaient placé dans un tunnel d'évacuation des eaux situé sous l'autoroute liant l'aéroport de Punta Raisi à Palerme 600 kilos d'explosifs destinés à piéger le magistrat, entraînant dans la mort son épouse et les policiers chargés de sa protection. Deux mois plus tard, le collègue qui lui succède, Paolo Borsellino, meurt dans l'explosion de sa voiture piégée.

On ne s'improvise pas juge financier. La matière est complexe, il faut comprendre les arcanes des fraudes, comme les carrousels à la TVA, les méthodes du blanchiment d'argent, les infractions aux lois fiscales comme les abus dans les sociétés de liquidités, les lois comptables et leurs manipulations, manier les outils informatiques, connaître les institutions internationales et en utiliser les fonctions (JITE au départ d'Eurojust, OLAF...). Il faut oser être juge financier tant les contre stratégies sont parfois brutales (menaces, tentative de corruption, récusations en cascade...)

et les décisions difficiles à prendre eu égard à la personnalité des personnes impliquées.

Ce sont des trublions qui dérangent, surtout dans les dossiers à sensation, au point de voir remettre en question la fonction elle-même ? Depuis l'Antiquité, tout ce qui touche à l'argent est sensible.

En France, une première réforme importante a enlevé au juge d'instruction la possibilité de placer un suspect en détention préventive, pouvoir confié depuis lors au « juge des libertés et de la détention ». Mais les attaques contre la fonction ont été plus loin. Au point de tenter de modifier la structure de l'appareil judiciaire en transformant le juge d'instruction en « juge de l'instruction », à l'instar de ce qui est programmé en Belgique. Ce fut un des projets de Nicolas Sarkozy, alors que le président était lui-même dans la tourmente, sous le coup d'enquête financière le mettant en cause, menée par les juges d'instruction du pôle financier de la rue des Italiens. Une levée de boucliers s'en est suivie. Parmi les nombreuses réactions, celle de Marie-Odile Bertella-Geffroy, juge au pôle santé, dans un article paru dans le *Figaro* du 07/01/2009 : *« La mort du juge d'instruction paraissait inéluctable tant elle était souhaitée. Voilà des années que l'on nous enlève des pouvoirs et que l'on nous ajoute des contrôles. Nous sommes aujourd'hui les magistrats les plus contrôlés de France. Nous nous sommes spécialisés. Nous menons les enquêtes complexes qui nécessitent du temps et des expertises. Je ne vois pas comment le parquet pourra gérer à la fois les dossiers qui lui reviennent déjà aujourd'hui et les 5 % d'affaires complexes et sensibles devant être instruites sur le long terme. Les dossiers de santé publique sont en grande majorité ouverts par plaintes avec constitution de partie civile devant le doyen des juges d'instruction et non après des plaintes au parquet. Quel sera leur avenir ? Quelle garantie d'indépendance du parquet face aux autorités sanitaires ? Quelle place pour les victimes ? Si le parquet devenait indépendant, comme en Italie en 1989 au moment de la suppression des juges d'instruction, nous pourrions poursuivre notre tâche en allant au parquet ».*

Le projet tomba à l'eau.

Une leçon que les politiques belges ne paraissent pas avoir retenue.

Quant à la situation actuelle, avant les catastrophes annoncées, celle-ci n'est guère brillante. Le terrorisme enlève les forces policières attribuées à d'autres tâches comme le domaine financier. Les juges qui sollicitent la

désignation d'enquêteurs dans les nouveaux dossiers reçoivent de plus en plus souvent une fin de non recevoir. C'est l'enterrement avant le début même de l'instruction. Ou le démantèlement de sections spécialisées, comme les fraudes aux œuvres d'art. Pire encore : dans un souci communautaire, le ministre de l'Intérieur a décrété la suppression de l'Office central de lutte contre la criminalité économique et financière organisée (OCDEFO). Cette section de la police fédérale composée à la fois de policiers et d'agents fiscaux a pourtant acquis des lettres de noblesse européenne, considérée comme l'arme la plus efficace pour lutter notamment contre les carrousels à la TVA. La mise en place d'un système informatique en collaboration avec l'Inspection spéciale des impôts permet de contrôler mensuellement les 600 000 personnes morales belges et de détecter les non-déclarantes, point de départ des carrousels. Résultat objectif : 2 milliards de fraude en 2002, 40 millions en 2015. La régionalisation fera disparaître l'outil et les policiers spécialisés s'occuperont d'autre chose : stupéfiants, terrorisme... Le tableau est effrayant, sans compter la réduction des moyens policiers pour lutter contre la cybercriminalité qui menace non seulement notre pays, mais la planète entière.

Conclusion

Dans son essai, « La médiocratie », le philosophe Alain Deneault, en appelle à la révolution. *« C'est l'appel de démarches dans un désarroi dont on ne se cache plus. Que faire ? N'importe quoi. N'importe les attitudes qui s'affranchissent des mondes funestes de la médiocratie et n'importe l'idée qui contribue à l'élaboration d'une vie publique dignement instituée ».*

Nous sommes entrés en médiocratie. Depuis que le pouvoir judiciaire se fait démanteler et qu'un membre du gouvernement s'en prend aux magistrats qui « osent » lui donner tort. Ne faut-il pas d'urgence remettre le grand air de « La Liberté » extrait de la Muette de Portici sur Youtube ? Réveiller les universités, les étudiants et corps académiques, les partis politiques démocratiques, tous les citoyens, et quitter cette funeste torpeur ? Car aujourd'hui, le manteau de la justice a été mis au vestiaire. Et quand d'aventure, une autre gouvernance voudra le reprendre et l'enfiler, elle ne pourra que constater qu'il a été coupé en deux, qu'on lui a arraché les manches et fait les poches.

LE REGROUPEMENT DES JUSTICES DE PAIX. VERS LA DISPARITION D'UN MODÈLE

Robert WAXWEILER¹

Résumé

Réduction du nombre des magistrats dans le non-respect du cadre légal, suppression de sièges dans les cantons à sièges multiples, fusion des greffes, réaménagement de la carte judiciaire, autant d'éléments qui menacent de disparition un modèle de justice de proximité, les justices de paix.

I. La justice de paix – définition – spécificité

Une juridiction peut généralement se définir sur la base des compétences qui lui sont attribuées. Ainsi le rôle du tribunal du commerce est compréhensible lorsqu'il est précisé qu'il est compétent pour juger des contestations entre entreprises, qu'il a compétence exclusive pour les contestations et les actions relatives aux faillites et aux réorganisations judiciaires. Celui du tribunal du travail l'est également lorsque l'on sait qu'il est compétent pour les litiges en matière du droit du travail, les accidents du travail et les maladies professionnelles, le règlement collectif de dette, les contestations relatives à l'indemnité compensatoire. Le tribunal de première instance est compris comme une « juridiction ordinaire », disposant en effet d'une compétence générale pour connaître de toutes les affaires. La justice de paix connaît de toutes les demandes dont le montant n'excède pas 2500 euros.

Le lecteur comprend-il le rôle et la spécificité de la justice de paix une fois ce principe général énoncé ? Très probablement non. Le juge de paix est certes perçu, à raison partiellement, comme le juge des « petits litiges ». Les audiences d'introduction d'une justice de paix sont effectivement consacrées, pour une part importante, à l'examen de dossiers dans lesquels une partie réclame paiement de sommes d'un montant « modique ».

¹ R. Waxweiler, juge de paix du 2^{ème} canton de Liège. Texte rédigé en janvier 2017.

L'importance de ce contentieux a d'ailleurs augmenté d'une manière très importante depuis la libéralisation du marché du gaz et de l'électricité. Les fournisseurs d'énergie assignent maintenant « en masse » leurs débiteurs pour la récupération de factures. Tel n'était pas le cas antérieurement. Les assignations étaient rares. Les fournisseurs devaient, soit privilégier un mode de règlement amiable, soit abandonner purement et simplement leurs créances.

Les litiges d'une valeur de moins de 2500 euros ne constituent cependant pas, et de très loin, la part du travail qui occupe le plus les juges de paix et les greffes. Les compétences spéciales, les compétences exclusives et les mesures d'administration judiciaire sont en réalité celles qui constituent la fonction essentielle du juge de paix.

Voici donc la difficulté de la définition du rôle du juge de paix et la détermination de sa spécificité. C'est pour le travail qui n'entre pas dans sa compétence générale que la rencontre avec les justiciables est de loin la plus importante. Le public, c'est même le cas parfois pour les juristes, le monde politique, nous y reviendrons, a une idée au mieux floue, au pire inexacte, du rôle du juge de paix. Peu savent que chaque justice de paix traite plusieurs centaines de dossiers d'administration, les anciennes « administrations provisoires », (le nombre moyen de dossiers est de l'ordre de 500 par justice de paix), consacre un temps considérable à des dossiers complexes, socialement et financièrement importants, de bail (de résidence principale ou commercial), d'expropriation, de crédit, de copropriété.

L'étonnement, en ce compris des juristes, est total lorsque est énoncé le fait que pour les justices de paix dans le canton desquelles se trouve un hôpital psychiatrique se tient une audience par semaine, 52 semaines par an, qui sont consacrées à l'examen des requêtes (du parquet) de protection de la personne des malades mentaux (prise en charge des malades et fixation des modalités dans un établissement psychiatrique fermé).

Il faut ainsi être amené à vouloir ou à devoir rencontrer un juge de paix pour découvrir une partie de l'étendue de ses compétences. La règle de compétence ne nous paraît donc pas permettre de définir la spécificité de la justice de paix. Comment y parvenir ? Le moyen est de se pencher plus sur le rôle du juge de paix que sur ses compétences.

Le « canton » est un territoire géographique bien plus petit qu'un arrondissement. Un problème naît concernant un immeuble, un bail, un statut

de la copropriété, une expropriation, situé dans ce canton. Un problème frappe une personne résidant dans ce canton, une difficulté à gérer ses biens, une maladie mentale. Le bailleur, le locataire, l'exproprié, la personne vulnérable, les parents du mineur, la famille du malade mental, va chercher à rencontrer, à saisir le juge de paix. Et c'est naturellement vers le « guichet » le plus proche que vont se diriger ces personnes, soit vers le greffe de « leur » justice de paix.

Nous sommes conscients que ce principe se vérifie plus dans les cantons ruraux et suburbains, que dans les cantons urbains ; la représentation par avocat est d'ailleurs beaucoup plus importante dans les cantons urbains. La nature et la valeur financière des litiges y est aussi particulière². Nous examinerons d'ailleurs tout particulièrement l'impact des mesures voulues par le gouvernement pour ces justices de paix rurales ou suburbaines.

Le juge de paix est ainsi « proche du citoyen tant du point de vue géographique que du point de vue humain, puisqu'il traite des « choses de la vie » auxquelles chacun peut un jour être confronté et qu'il consacre des audiences à la conciliation, mais aussi à se rendre sur les lieux ou à la rencontre de personnes vulnérables et incapables de se déplacer. Ces justiciables connaissent le juge de paix ou peuvent facilement savoir qui il est. Le greffe de la justice de paix est accessible et peut, dans les limites du code judiciaire, donner des renseignements, des formulaires ou notes explicatives. Le juge de paix connaît aussi son canton et sa mentalité. Un village n'est pas l'autre, une copropriété n'est pas plus comparable à cette autre pourtant située dans le même quartier, la protection du handicap n'est pas universelle³.

Voici qu'apparaît donc la notion de justice de proximité.

Nous sommes persuadés, même si nous avons toujours siégé dans un « gros » canton urbain, que le justiciable qui rencontre le juge de paix a le sentiment d'avoir rencontré « son » juge de paix. Ce sentiment n'est très probablement pas identique pour le justiciable qui comparait devant une chambre d'un tribunal ou d'une cour. Toutes les chances sont ainsi données au justiciable d'être entendu et compris. Même s'il ne devait s'agir que du « sentiment » d'avoir été entendu et compris, un grand pas est fait dans le

² B. Truffin, « Les juges de paix belges et la mutation des modèles de justice civile », *Droit et Société*, 2/2007, p. 295-326.

³ C.-E. de Fresart, *JJP*, 2016/1-2, p. 3-5.

sens de l'acceptation de la décision judiciaire (la présente contribution n'a pas vocation à développer ce principe évoqué depuis des siècles).

Le principe de justice de proximité induit également un phénomène que nous qualifierons d'inverse. Le juge de paix rencontre « son » justiciable. Il existe un ancrage du juge de paix dans son canton et une grande implication personnelle. L'ancrage et l'implication sont tous deux les conséquences de la nomination du juge au niveau d'un canton spécifique.

« Par sa nomination au niveau du canton le juge de paix porte l'entière responsabilité du bon fonctionnement de son tribunal ; il ne peut pas déléguer ni rejeter la responsabilité sur d'autres. Son autonomie est dès lors garantie par sa totale implication dans son canton. Pour un juge qui traite un nombre si important d'affaires et qui en plus est proche du citoyen, il n'y a pas de meilleure motivation que sa responsabilisation et ensuite la possibilité dont il dispose d'organiser son tribunal de manière indépendante »⁴.

Nous pensons dès lors pouvoir résumer et définir la spécificité de la justice de paix par les termes de proximité et de responsabilité particulière du juge. Et toujours concernant les juges de paix « *capacité d'initiative et d'adaptabilité dans la gestion de leur travail* »⁵. Ce sont ces principes qui pourraient être malmenés par les décisions et les projets du ministre de la justice. Nous allons analyser ces décisions et projets.

II. Les décisions du Ministre de la Justice – non-respect des cadres légaux

Il n'est pas question ici d'arrêtés ou de projets de loi, mais d'une position de principe.

Il ne s'agit pas de la mise en œuvre de l'accord de gouvernement, dans son volet « justice » qui porte qu'« *afin de pourvoir à une meilleure répartition de la charge de travail entre les justices de paix, le gouvernement examinera l'opportunité de revoir la carte des cantons judiciaires, en concertation avec les justices de paix et dans le respect de la proximité de la justice pour le*

⁴ Lettre de la Conférence des présidents des assemblées générales des juges de paix et des juges de police à la précédente ministre de la Justice, mai 2012, site de l'URJPP.

⁵ B. Truffin, *ibidem*.

citoyen »⁶ (la mise en œuvre de ce principe sera examinée au titre suivant). La mesure de réduction du nombre de magistrats est d'ordre purement budgétaire. Le ministre de la justice communique, d'ailleurs, très peu sur cette question. Sa volonté est « simplement » de réduire le nombre de magistrats (et également de greffiers), comme dans d'autres départements, les ministres compétents ont la volonté de réduire le nombre de fonctionnaires. Mais la Justice n'est pas qu'un service public, elle est également l'un des trois pouvoirs de l'Etat.

La présente contribution n'a pas pour objet l'analyse de la politique budgétaire menée au sein du SPF justice. Relevons que cette politique, lorsqu'elle tend à réduire le nombre de magistrats *« ne repose sur aucun constat objectif, aucun projet de société, aucun idéal de justice. Seulement une idée fixe : épargner coûte que coûte, par n'importe quel moyen »*⁷.

Le Collège des cours et tribunaux relève :

« Dans le communiqué de presse publié le 16 mai 2016 et dans les interviews données par la suite, le ministre de la justice, M. Koen Geens, laisse entendre que la situation du personnel dans les cours et tribunaux va pour le mieux. Pour étayer ce point de vue, le ministre a fourni un aperçu de toutes les places vacantes publiées au Moniteur belge depuis son entrée en fonction – des publications qu'il souhaite lancer à court terme – et les recrutements de contractuels qu'il a autorisés. Ces chiffres cachent une navrante réalité sous-jacente.

Le Collège des cours et tribunaux, qui représente les chefs de corps à l'exception de la Cour de cassation, se voit donc contraint d'informer correctement le public concernant la situation actuelle des cours et tribunaux.

Le nombre de juges, le nombre de membres du personnel et leurs fonctions correspondantes sont fixés pour chaque juridiction par une loi ou un arrêté royal. D'après ces dispositions, les cours et tribunaux (hors Cour de cassation) devraient compter 1646 juges et 4603 membres du personnel. En outre, les gouvernements précédents ont donné leur accord pour des recrutements supplémentaires car le cadre légal ne suffisait plus. Il s'agit de

⁶ Accord du Gouvernement du 10 octobre 2014, p. 110.

⁷ X. Ghuysen, *UP Mag*, février 2016, p. 16-17.

187 collaborateurs, ce qui porte le nombre total de membres du personnel pour le siège à 4790.

Selon les chiffres transmis par l'administration même du ministre de la Justice, le nombre de juges nommés à la date du 1er mai 2016 s'élevait à 1555, dont 55 quitteront leur juridiction dans le courant de 2016. Le nombre de membres du personnel nommés ou recrutés avec un contrat à durée indéterminée était de 4177 à la date du 12 avril 2016, dont environ 70 partiront à la retraite entre le 1er mai 2016 et le 1er janvier 2017. Ces chiffres ne tiennent pas compte des juges et des membres du personnel étant absents pour maladie. Un certain nombre de juridictions doivent donc faire face à un taux d'occupation effectif inférieur à 80% pour le personnel judiciaire.

Ces pénuries de personnel trouvent leur origine, comme cela a été très bien exposé par le premier président de la Cour de cassation lors de son intervention à un programme de la RTBF diffusé le dimanche 16 mai 2016, dans la décision du pouvoir exécutif, d'une part, de remplacer seulement une partie des départs de juges et de collaborateurs et d'autre part, de ne publier à dessein qu'une petite partie des places vacantes. Une telle attitude constitue, par le pouvoir exécutif, une violation de son obligation d'exécuter correctement les dispositions légales et porte également atteinte à l'équilibre entre les trois pouvoirs constitutionnels. Le manque de candidats appropriés ne peut en aucune manière expliquer l'ampleur des pénuries en personnel. La situation sur le terrain est d'autant plus compliquée étant donné le caractère imprévisible des rares publications de places vacantes et des rares concessions de recrutement. Les promesses orales de respecter une certaine régularité et de garantir un taux d'occupation permanent et minimum de 90% ont tour à tour été rompues »⁸.

Le ministre veut réduire de 10% le nombre des magistrats. Pour les juges de paix, il s'est prononcé officiellement dans une lettre datée du 4 février 2016 adressée aux dix présidents des juges de paix et de police. Il convient de préciser, pour ne pas « travestir » la rare communication du ministre, qu'elle a eu lieu dans le cadre de la « réforme du paysage judiciaire », soit, suivant la note de politique générale du Ministre dont il sera question *infra*⁹ de « la troisième phase concernant la carte des cantons judiciaires ». Cependant ce plan justice a été déposé à la Chambre le 3 novembre 2016, alors que la

⁸ Communiqué de presse du Collège des cours et tribunaux, 18 mai 2016.

⁹ Note de politique générale justice, Doc Chambre 54, 2111/021.

volonté du ministre de réduire le cadre des juges de paix est déjà exprimée en février 2016.

Ainsi que le mentionne le Collège des cours et tribunaux, le « déficit » de magistrats par rapport au cadre légal concerne l'ensemble des juridictions. L'impact est cependant tout particulier pour les justices de paix, et ce en considération des particularités qui ont servi à définir leur spécificité dans le titre I. Ainsi, si un tribunal compte 20 magistrats et que l'un d'entre eux – admis à la retraite ou nommé à d'autres fonctions – n'est pas remplacé, c'est 5% de « force de travail » et de possibilité de traitement des dossiers qui seront perdus par ce tribunal. Pour une justice de paix, sauf à considérer que la spécificité définie est inexacte, mais dans ce cas ne parlons plus de justice de paix, c'est, si le juge de paix « partant » n'est pas remplacé, 100% du cadre qui disparaît.

L'exemple n'est pas théorique. Nous n'avons pas pu examiner le nombre de juges de paix non remplacés pour l'ensemble du pays. Mais un cas, pour une justice de paix « rurale », celle de Hamoir dans l'arrondissement judiciaire de Liège, retient notre attention. Le juge de paix a été appelé à d'autres fonctions et a prêté serment le 15 septembre 2016. Le ministre de la justice n'a pas fait procéder à la publication de la vacance de la fonction. La justice de paix, qui existe toujours, le canton n'ayant pas été supprimé (nous insistons à nouveau sur le fait que nous ne nous trouvons pas dans le projet du ministre le redécoupage des cantons), ne peut continuer à fonctionner qu'en raison de la bonne volonté de collègues d'autres cantons qui assurent les audiences et le suivi des dossiers, ainsi que grâce à l'aide des juges de paix suppléants. Le ministre, outre le non-respect de la règle légale, méconnaît le maintien d'une justice de proximité (un canton « rural » avec ses spécificités, inconnues des collègues venant d'autres cantons).

III. La suppression des sièges « surnuméraires »

Afin de bien poser le cadre de cette problématique, la note de politique générale du ministre, sous le titre « Bâtiments et infrastructures de l'Ordre judiciaire », peut être citée dans son ensemble : *« Par ailleurs, il existe également déjà un plan visant à réduire le nombre de justices de paix en vue d'un fonctionnement plus efficient et d'une meilleure répartition de la charge de travail. Le plan est établi en trois phases. Une première phase a déjà été mise en œuvre en 2016, avec pour effet qu'une vingtaine de bâtiments sont actuellement déjà fermés. Il s'agit de la centralisation en un seul siège des cantons à deux sièges ou plus. Viennent à présent les*

deuxième et troisième phases qui se dérouleront simultanément. La deuxième phase concerne la fusion de greffes, principalement dans un contexte urbain. Les préparatifs à cet effet sont finalisés, de sorte qu'une entrée en vigueur phasée sera possible dès le début de l'année 2017. La troisième phase concerne le réaménagement de la carte des cantons judiciaires afin de parvenir à une meilleure répartition de la charge de travail sans mettre en péril la proximité de la justice pour le citoyen. Cette étude est en cours et est entrée dans la phase de décision finale.

Il a également été décidé de prévoir la possibilité de tenir des audiences dans d'autres lieux « sous l'arbre », comme par exemple dans une maison communale. La mise en œuvre se poursuivra dès le début de l'année 2017 ».

Nous allons examiner ici la première phase, qui est déjà largement réalisée. Des justices de paix comptaient entre deux à trois sièges. L'existence de ces sièges multiples répondait à la volonté d'une proximité entre la justice de paix et le citoyen. Suivant notre décompte, les justices de paix à siège multiples se trouvant ramenées à un siège par canton, le nombre de sièges passe ainsi de 76 à 47. La suppression des sièges correspond, à nouveau, à une pure logique économique (revente des bâtiments ou loyers à ne plus payer). Rappelons que la motivation officielle est un « *fonctionnement plus efficient et une meilleure répartition de la charge de travail* ».

Nous nous interrogeons en vain sur ce qu'y gagne le justiciable. Du point de vue du magistrat, les déplacements entre les sièges seront limités. Mais nous ne pouvons considérer qu'il s'agit là « *d'équilibrer les charges de travail entre les différents magistrats* ».

La charge de travail est loin de dépendre de la taille du canton et de l'existence ou non de plusieurs sièges. Ainsi que le relève Dominique Mougenot, magistrat et Professeur à l'Université de Namur, « *la charge de travail dépend de la densité de population, mais aussi de tout le contentieux des malades mentaux. Là où il y a plusieurs hôpitaux psychiatriques, il y a énormément de travail* »¹⁰.

Ajoutons que la charge de travail dépend également, notamment, beaucoup du nombre et de l'importance des commerces (boux commerciaux) et de la complexité des copropriétés se trouvant dans le canton.

¹⁰ *La Libre*, 5/11/2015.

Thierry Papart, président des juges de paix et de police de l'arrondissement de Liège, ajoutait dans le même article :

« Le rôle des juges de paix est celui de régulateurs sociaux, de pacificateurs. Les justiciables touchés par ces mesures devront donc effectuer de plus longs déplacements afin de rejoindre le siège de la justice de paix qui leur a été attribué, ce qui paraît constituer une barrière de plus à leur rapport avec la justice ».

Voici donc, à nouveau, une mesure rendant la justice qui devrait être de proximité en réalité plus éloignée du citoyen.

Reste la possibilité offerte par le ministre de tenir des audiences « sous l'arbre ». Nous y reviendrons lorsque nous examinerons le projet de loi « Pot-pourri V » qui prévoit également cette possibilité. Nous pensons qu'il s'agit d'une simple déclaration de « vague » intention, qui ne verra pas le jour. Il s'agit probablement de rassurer quelques élus locaux et les associations de magistrats (dont celle des juges de paix). La mesure paraît en effet difficilement praticable. Il faudrait d'abord que la Régie des Bâtiments trouve un local mis gratuitement à sa disposition. Si une commune consent à faire cet effort financier, les lieux risquent de ne pas être équipés de manière adéquate. L'informatique judiciaire ne fonctionne qu'avec une connexion « Intranet ». Elle ne sera pas présente (trouver une imprimante sera, en outre, un espoir très probablement vain).

L'exécution de la première phase du plan du ministre provoque donc, et elle est entrée en vigueur, la suppression d'une trentaine de sièges de justice de paix, ce en milieu essentiellement rural, dans des cantons vastes et essentiellement en Wallonie.

IV. Loi du 25 décembre 2016 – pot-pourri IV : vers des tribunaux de paix ?

Le ministre qualifie de « pot-pourri » ses divers projets. L'intitulé exact de la loi est : « Loi modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice ». La loi comporte un article 61, modifiant le code judiciaire, qui dispose :

L'article 157, alinéa 1^{er}, du même Code remplacé par la loi du 25 avril 2007, est complété par les phrases suivantes : « *Le Roi peut, sur proposition ou après avis du président des juges de paix et des juges au tribunal de police,*

attacher un même greffe à plusieurs justices de paix au sein d'un même arrondissement et déterminer où ce greffe a son siège. Pour les justices de paix et les tribunaux de police de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, la compétence du président des juges de paix et des juges au tribunal de police appartient au président du tribunal de première instance. Le président du tribunal de première instance compétent est déterminé conformément à l'article 72bis, alinéas 2 à 4 ».

La disposition a été introduite dans le projet de loi du gouvernement par un amendement déposé par le ministre. Elle était initialement prévue dans le projet de loi pot-pourri V, intitulé « projet de loi portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice ».

Le ministre a ainsi voulu accélérer l'adoption de la mesure. Des avis avaient été demandés concernant ce projet pot-pourri V. Ainsi, au Conseil Supérieur de la Justice (CSJ), l'avis a été rendu par l'Assemblée Générale du 17 octobre 2016. Le Conseil Consultatif de la Magistrature (CCM) a également rendu un avis, en assemblée générale, le 7 octobre 2016¹¹. Ils sont d'une portée assez semblable.

Le CSJ relève :

« Les justices de paix : regroupement des greffes (art. 231 et 237) et mobilité du personnel (art. 232 de l'avant-projet)

L'article 231 de l'avant-projet donne au Roi la possibilité « d'attacher un même greffe à plusieurs justices de paix au sein d'un même arrondissement et déterminer où ce greffe a son siège ».

L'exposé des motifs vise les cas où les justices de paix (et leurs greffes) sont hébergées dans le même bâtiment ou à proximité l'une de l'autre. L'avant-projet même va en fait plus loin, étant donné qu'il ne pose pas la condition de proximité : il doit simplement s'agir de justices de paix au sein d'un même arrondissement. En particulier depuis la réforme des arrondissements judiciaires, l'appartenance au même arrondissement n'implique pas nécessairement une proximité géographique.

¹¹ Ces avis sont consultables en intégralité sur les sites du CSJ et du CCM.

Pour éviter que, par le biais de cette disposition, le pouvoir exécutif soit tenté de procéder à une fusion de fait des cantons judiciaires, le CSJ propose de limiter cette possibilité aux justices de paix qui sont déjà hébergées dans le même bâtiment et où l'application de la fusion de greffes peut constituer une vraie plus-value ».

Le CCM est plus long et plus circonstancié :

« Le Roi peut attacher un même greffe à plusieurs justices de paix au sein d'un même arrondissement et déterminer où ce greffe aura son siège ».

« Le Roi prend cette disposition sur proposition ou après avis du président des juges de paix et des juges au tribunal de police ».

Le principe du tribunal fixe disparaît, une disparition qu'on est en train de généraliser en faisant siéger les juges de paix « sous l'arbre ». À l'heure actuelle on ne sait pas encore clairement quelles seront les conditions de travail des magistrats qui siégeront en déplacement.

En outre se pose la question de savoir pourquoi cette compétence revient au Roi alors que, dans le cadre de la réforme sur la gestion autonome, c'est le président et/ou le comité de direction qui doivent assumer cette responsabilité de gestion.

Par ailleurs, on peut s'inquiéter du fait que l'avis du président visé dans l'avant-projet n'est pas contraignant.

Convaincu de la nécessité actuelle d'une modernisation, le CCM est également conscient que les moyens pour y parvenir sont limités.

Pour permettre la réalisation de la réforme, le CCM propose les mesures suivantes :

- prévoir uniquement une possibilité de fusion au niveau des greffes ;
- avec une mise à disposition du personnel administratif dans l'ensemble des cantons ;
- à condition que les collaborateurs juridiques (à savoir les greffiers) soient assignés à un seul et unique canton ;

- l'attribution de la compétence sur les greffiers aux présidents qui prendront les décisions en concertation avec les comités de direction.

Par ce biais, le rôle de proximité des juges de paix est préservé.

Par ailleurs, le maintien de la présence des greffiers comme points de contact importants pour le citoyen permet d'éviter d'éventuels obstacles administratifs et de maintenir l'assurance d'un travail optimal de la part des juges de paix. Les économies ne peuvent constituer une entrave au bon fonctionnement de la justice.

Le CCM va également réagir à la note de politique générale du ministre et lui écrire, le 5 décembre 2016 :

« Quant à la réduction des justices de paix (voir notamment note de politique générale, p. 9)

Le CCM prend acte du fait que la réduction des cantons implique le maintien de l'existence des Justices de paix dans leur structure actuelle, c'est-à-dire dans le respect des principes de proximité et de « un juge, un canton » et demande, en outre, que les garanties nécessaires soient fournies tant aux magistrats qu'au personnel pour que les infrastructures « sous l'arbre » soient qualitativement suffisantes pour recevoir les citoyens, qu'un personnel d'accueil y soit présent et que toutes les nécessités pour pouvoir siéger décemment (électricité, éclairage, salubrité, accès informatique, etc.) soient prévues ».

Les remarques essentielles sont :

- prévoir uniquement une possibilité de fusion au niveau des greffes ;
- que la réduction des cantons implique le maintien de l'existence des justices de paix dans leur structure actuelle, c'est-à-dire dans le respect des principes de proximité et de « un juge, un canton ».

Le ministre a la volonté d'agir rapidement. Des mesures de fusion sont en cours d'exécution dans les grandes villes, où les greffes sont situés dans un même bâtiment. Il est difficile de « déchiffrer » clairement les intentions du ministre. Il pourra agir librement par la prise d'arrêtés royaux, les présidents des juges de paix et de police ne devant formuler que des « avis » (outre qu'ils peuvent soumettre des « propositions »).

La justification de l'amendement qui est devenu l'article 61 de la loi est :

« Force est de constater aujourd'hui que plusieurs justices de paix et leurs greffes sont hébergés dans le même bâtiment ou à proximité l'une de l'autre. En vue de gagner en efficacité, il peut être indiqué de regrouper plusieurs de ces greffes en un seul greffe. Cette disposition abandonne par conséquent le principe « un canton, un greffe » qui découle de l'article 157, alinéa 1er, du Code judiciaire, en insérant une nouvelle phrase qui permet au Roi, sur proposition ou après avis du président des juges de paix et des juges au tribunal de police concerné, d'attacher un même greffe à plusieurs justices de paix au sein d'un même arrondissement judiciaire et de déterminer où ce greffe a son siège »¹².

Il s'agirait donc de gagner en efficacité et de ne fusionner que des greffes extrêmement proches. Le texte va évidemment beaucoup plus loin. La seule limite est celle de l'arrondissement. L'idée du ministre serait elle, mais nous lui faisons peut être un procès d'intention, de revenir à une idée antérieurement émise et qui paraissait abandonnée ?

Dans son plan justice datant de 2015, il est mentionné au point 321 : *« En 2015, nous examinerons dans une seconde phase la possibilité de regrouper des cantons situés dans des zones urbaines, qui sont limitrophes et/ou déjà hébergés dans le même bâtiment. Cette analyse révélera s'il est possible de les fusionner chaque fois en une seule justice de paix au sein de laquelle différents magistrats - juges de paix travailleront dans différentes chambres ».*

Il s'agissait bien de créer, au moins dans les zones urbaines, mais sans que cette notion ne soit définie, des tribunaux de paix.

Le CSJ et le CCM expriment la même crainte – il s'agit, du moins pour nous, bien d'une crainte – puisqu'ils insistent sur le fait que *« le pouvoir exécutif soit tenté de procéder à une fusion de fait des cantons judiciaires, le CSJ propose de limiter cette possibilité aux justices de paix qui sont déjà hébergées dans le même bâtiment »*. Le respect du principe « un juge - un canton » est aussi rappelé.

¹² Doc chambre 54/1986.

La préoccupation est claire, c'est la survivance des justices de paix qui est en jeu. L'inquiétude est bien perceptible. La création d'un « tribunal de paix » est une idée toujours vivace dans l'esprit des ministres de la justice qui se sont succédé depuis le Ministre De Clerck. L'idée paraissait abandonnée par l'actuel ministre, qui a répété à de multiples reprises à la commission de la justice de la Chambre, au Collège des cours et tribunaux et aux présidents des juges de paix que le principe « un juge de paix - un canton » serait maintenu. Si notre procès d'intention devait se révéler fondé, il s'agirait de « la prémisse d'une euthanasie pure et simple des justices de paix »¹³.

Entrer dans l'analyse du mouvement d'idée qui pourrait conduire à « l'acte d'euthanasie » sortirait à nouveau du cadre du présent article. Cependant il serait simple de créer de « petits tribunaux de paix » à l'occasion de la fusion des greffes. Sans entrer dans les détails techniques, il suffirait de ne plus individualiser les dossiers par canton après la création d'un guichet unique pour les greffes fusionnés. (Guichet unique qui va bel et bien voir le jour !). Une comptabilité unique pour les greffes urbains va également très rapidement voir le jour, les outils informatiques sont prêts à être installés (et devraient l'être en janvier 2017). Si certains présidents des juges de paix et de police devaient collaborer à cette idée (en ne partageant donc pas le souci du CCM et du CSJ), nous ne doutons pas de la disparition des Justices de paix en milieu urbain. Chaque juge de paix siègerait dans une chambre avec des compétences particulières, chambre d'introduction, chambre des administrations, chambre de plaidoirie en matière de bail, ce sans plus qu'aucun lien n'existe entre le juge de paix et un canton. La spécialisation deviendrait la norme. Le « milieu » pourrait d'ailleurs être plus large que le « milieu urbain », le plan justice employant les termes « contexte urbain ». Il pourrait donc s'agir, dans de vastes zones géographiques urbaines et périurbaines, de la naissance de tribunaux de paix, dans lesquels les juges de paix travailleraient dans ces différentes chambres. Dans cette hypothèse, des notions de proximité, de responsabilité et d'adaptabilité sont menacées (cf. I.).

Les cantons ruraux seraient-ils touchés ? Il y a peu de raisons d'en douter puisque nous avons vu que le ministre ne remplaçait pas des juges de paix dans ces cantons et y fusionnait également les sièges.

¹³ X. Ghuysen, *ibidem*.

V. Réaménagement de la carte judiciaire

Il s'agit de la troisième « phase » du plan justice. Le ministre n'a, à notre connaissance, pas donné d'information officielle sur ses intentions. Le plan porte seulement que *« l'étude est entrée dans la phase de décision finale »*.

De quoi s'agit-il ? Pourquoi redessiner les cantons ?

Le ministre a déclaré à la Commission de la Justice de la chambre le 9 décembre 2015 :

« Pour ce qui est de la phase 1, j'espère pouvoir soumettre la liste au Comité ministériel restreint sous peu. Pour les phases 2 et 3, nous travaillons à l'élaboration de propositions en coopération avec les juges de paix. J'espère finaliser ces propositions au début de l'année 2016. Les critères concernant les phases 2 et 3 diffèrent partiellement de ceux dont il a été tenu compte pour la phase 1. Il sera tenu compte de critères supplémentaires comme les chiffres de population, la surface, la densité, le nombre d'affaires, la présence de centres d'hébergement et de soins, de centres psychiatriques et d'hôpitaux, ainsi que des données économiques telles que le revenu moyen ou le taux de chômage. En ce qui concerne les deux dernières phases, je ne puis fournir plus de détails pour le moment ».

A entendre le ministre, il voudrait, avec la coopération des juges de paix, rééquilibrer les cantons en tenant compte de différents critères traduisant la réalité de la charge de travail.

La réalité paraît très différente. Le ministre a fait savoir aux dix présidents des juges de paix et de police, en février 2016, que la « réforme du paysage judiciaire » impliquait la réduction de 10 % du nombre des juges de paix. Il s'agit à nouveau d'une mesure purement d'ordre budgétaire. La « mesure de la charge de travail » démontre que les juges de paix sont trop peu nombreux.

Les présidents ne sont en rien demandeurs ni d'une réforme des limites des cantons, ni – évidemment – d'une réduction du nombre de juges. Ils ont été invités par le ministre à formuler des propositions de redécoupage des cantons en tenant compte de cette « norme » de réduction. Cette proposition a été faite, dans la crainte que le ministre ne prenne sa décision en ne tenant pas compte des réalités de chaque arrondissement.

Nous ignorons si le ministre tiendra compte de ces propositions. Il faut à nouveau insister sur le fait que le nouveau découpage ne pourra constituer une amélioration du fonctionnement des justices de paix, ni un meilleur service rendu aux justiciables. Le pays compte actuellement 187 justices de paix. Si le ministre maintient son critère, 18 ou 19 juges de paix vont se trouver « sans canton ». A terme, ils ne seront évidemment pas remplacés. Tel est évidemment le but poursuivi par le ministre. Une meilleure organisation ou une meilleure efficacité des justices de paix ne va pas naître de la suppression, dans le cadre et dans ce cadre seulement, sans tenir compte des autres mesures, de 18 ou 19 cantons. Nous sommes curieux d'entendre la justification du ministre. Cela ne pourra qu'être des mots vides de sens réel. Les juges de paix ne seront certainement pas convaincus, les justiciables vont à nouveau se retrouver plus éloignés des justices de paix.

VI. Conclusion : la justice de paix, un modèle en péril

Nous avons vu que les justices de paix, petits modèles de lieux, de structures de justice, avaient une particularité très forte par rapport aux autres juridictions du pays. Nous ne voulons absolument pas soutenir que la justice y est mieux rendue que dans tel tribunal ou dans telle cour. Elle y est rendue différemment. Nous avons voulu démontrer qu'il existe un attachement du justiciable à « sa » justice de paix, cette attache nous paraît positivement ressentie. Il existe aussi un attachement du juge de paix à « ses » justiciables, avec les conséquences positives que nous avons soulignées. Le juge de paix exerce une fonction cruciale dans le maintien du lien social. Cette fonction ne pourrait que difficilement être remplie par une juridiction plus éloignée du citoyen.

Le ministre de la justice assène de rudes coups de butoir à l'institution judiciaire. La justice de paix est actuellement une cible qu'il privilégie, soit car il ne partage pas notre avis sur l'efficacité du modèle, soit parce qu'il estime ce modèle trop coûteux ou pense pouvoir y réaliser facilement des économies.

La justice de paix telle que nous l'avons connue est en danger. La réduction des sièges est déjà une réalité, elle va être amplifiée. La création du tribunal de paix, fin définitive du modèle, ne peut être exclue. Chacun en assumera les conséquences. Nous n'en voyons pas de positive.

RECOMMANDATIONS AUX AUTEURS

Les propositions de textes destinées à être publiées dans la revue *Pyramides* doivent impérativement être envoyées par fichier électronique (au format Word) à l'adresse suivante : cerap@ulb.ac.be.

Ils seront soumis à un **Comité de lecture**. Ce dernier tiendra compte d'éléments tels que : l'intérêt et l'originalité de la proposition, la clarté du cadre conceptuel et la prise en compte de la littérature pertinente en regard du sujet abordé, la démarche méthodologique (dans le cas, en particulier, d'une analyse de données de terrain), la qualité de l'analyse ou de l'argumentation (dans le cas, en particulier, d'une contribution à caractère plus théorique). La qualité de l'écriture et le style de l'auteur seront également pris en considération dans l'évaluation du projet de contribution. Il est également demandé aux contributeurs de relire attentivement leur texte avant envoi (orthographe, coquilles typographiques, ...). Dans la mesure où *Pyramides* s'adresse à des lecteurs appartenant aussi bien au monde académique qu'à un public de praticiens, il est recommandé aux auteurs d'user d'un style d'écriture aussi accessible que possible.

Les auteurs des propositions sont invités à respecter les règles énoncées ci-dessous.

(1) Les textes soumis ne doivent pas excéder **45.000 signes** (espaces compris – hors bibliographie et notes) ;

(2) La numérotation des pages ne doit pas être prévue. Elle se fera automatiquement lors de la composition finale (ne rien prévoir dans les zones en-tête et pied de page) ;

(3) Les notes sont à insérer au bas des pages correspondantes, en utilisant obligatoirement la numérotation en continu, avec départ au chiffre 1 ;

(4) Les intertitres peuvent être numérotés de la façon suivante : I.1. I.1.1 1.1.2, etc., toujours suivi d'un point.

(5) **Page de titre** : la première page du texte soumis indique le titre de l'article, le (les) prénom(s) complet(s) et le (les) nom(s) de l'auteur (des auteurs) suivis d'un renvoi à une note de bas de page précisant la (les) fonctions de l'auteur (des auteurs) ainsi que les coordonnées électroniques du ou des auteurs.

(6) **Page de titre** : elle comportera également un **résumé** d'une quinzaine de lignes maximum.

(7) **Bibliographie – références bibliographiques**

Dans le texte, les références sont appelées entre parenthèses et sans prénom : (Crozier, 1963), (Crozier, 1963 ; Rocard, 1987). A partir de trois auteurs : (Paquette et al. 1998). La liste des références est non numérotée et organisée par ordre alphabétique en fin d'article par noms d'auteurs et par ordre chronologique pour un même auteur.

Toutes les références comprises dans la bibliographie doivent correspondre à des références citées dans le texte (et inversement). Elles doivent être complètes. Pour les articles de revues il y a lieu d'indiquer, le volume, le numéro ainsi que les pages (pp. XX-XX).

Elles seront présentées selon les modèles illustrés ci-dessous :

- **Ouvrage** :
Rocard, M., *Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Seuil, 1987, pp. 247-248.
- **Article de revue (indiquer tous les auteurs)** :
Ifrah, B., « Genèse de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue de Sciences administratives*, Volume 5, n°2, 1994, pp. 672-685.
- **Chapitre d'ouvrage collectif avec coordinateur** :
Pradel, M., « La sociologie de l'administration en Suisse » in : Savary, P. (Ed.), *La sociologie de l'administration en Europe*, Lausanne, Editions du Miroir, 1999, pp. 675-698.
- **Ouvrage collectif avec coordinateur** :
Laurillon, M. (Ed.), *La crise de l'emploi*, Paris, PUF, 2000.

Toute information complémentaire peut être obtenue auprès de Mme Florence Daury, Secrétaire de rédaction (Tél : +32 (0)2 650 42 79 - Fax : +32 (0)2 650 49 56)

PYRAMIDES - Titres parus

- N° 1 : Vers une évaluation des politiques publiques**
- N° 2 : Management et état de droit**
- N° 3 : La politisation de l'administration**
- N° 4 : La motivation au travail dans les services publics**
- N° 5 : La maîtrise de la qualité dans le secteur public**
- N° 6 : Acteurs associatifs et politiques publiques**
- N° 7 : Relations de service et secteur public**
- N° 8 : Des services publics désorientés**
- N° 9 : Les services publics et l'espace mondialisé**
- N° 10 : Le changement dans tout son état**
- N° 11 : Les réformes de la Justice**
« Thémis : problème ou solution ? »
- N° 12 : Les réformes de la Justice**
Les mesures de la charge de travail
- N° 13 : Egalité et laïcité dans les services publics**
- N° 14 : Les systèmes en réforme : les universités**
- N° 15 : La gouvernabilité du risque – Varia**
- N° 16 : La régulation éthique dans les services publics**
Volumes I et II (Cas pratiques)
- N°17 : Les réformes de l'administration vues d'en bas**
Volume I
- N°18 : Les réformes de l'administration vues d'en bas**
Volume II
- N°19 : Les réformes de l'administration vues d'en bas**
Volume III
- N°20 : Copernic, dix ans après**
- N°21 : L'armée en réforme**
- N°22 : Ethique publique et administrative : la déconvenue ?**
- N°23 : La guerre des talents aura-t-elle lieu ?**
Travailler dans l'administration publique au XXIème siècle
- N°24 : La communication publique en tension**
- N°25 : La démocratie sous contrainte**
- N°26/27 : Des outils numériques pour améliorer le fonctionnement de**
l'Etat : solutions ou problèmes ?
- N°28 : Varia sur les ressources publiques**

COMMUNIQUÉ

Adressez vos articles, propositions d'articles ou commentaires à :
« Pyramides », CERAP-ULB
Avenue F.D. Roosevelt 50 - CP 135
1050 Bruxelles.
cerap@ulb.ac.be.