UNE CONTINUITÉ DANS L'ORIENTATION DES RÉFORMES

Alexandre PIRAUX[1]

Le système judiciaire peut être comparé à une chaîne dont chaque maillon, à partir de sa base jusqu'au sommet, revêt une égale importance au regard du bon fonctionnement général.

La question de la revalorisation et de la modernisation de l'appareil judiciaire ressortit en premier lieu à la compétence souveraine de chaque Etat européen. Toutefois, l'influence de la jurisprudence européenne (Conseil de l'Europe et Cour européenne des droits de l'Homme) ne peut être mise de côté, plus précisément pour ce qui a trait au concept de « bonne justice », (et donc une justice de qualité) dont elle fixe certaines balises comme le droit à un procès équitable qui implique l'effectivité du respect des droits de la défense, et la notion de délai raisonnable.

La question cruciale du rôle du Conseil supérieur de la justice où siègent magistrats et membres de la société civile et qui exerce un contrôle externe sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire depuis 17 ans, n'a hélas pas pu être abordée, les contributeurs pressentis ayant renoncé pour des raisons diverses dont leur devoir de réserve. Sans doute cette abstention est-elle significative de difficultés ou de tensions entre institutions ou pouvoirs.

Analyse des réformes : la loi du 18 février 2014 sur l'autonomie de gestion et le plan Justice comprenant les lois « Pot-pourri »

Le premier président de la Cour de cassation nous rappelle d'emblée à bon escient dans son texte « L'indépendance fonctionnelle de la Justice sera-t-elle mieux garantie par la décentralisation de sa gestion ? » que l'indépendance des juges n'est pas un principe corporatif destiné à protéger les juges mais avant tout une garantie pour les justiciables.

Cette importante contribution est centrée sur l'analyse de la loi-cadre du 18 février 2014 qui est relative à l'autonomie de gestion pour l'organisation judiciaire. Les principes de base de la gestion autonome sont 1° la subsidiarité

[1]A. Piraux, Rédacteur en chef de la revue *Pyramides* du CERAP (ULB).

qui veut confier le management au niveau capable d'évaluer au mieux les besoins, et donc au plus près possible du tribunal ou du parquet concerné, 2° la mobilité maximale et 3° le management intégral qui implique que les acteurs soient responsables de l'exécution des objectifs fixés mais aussi de l'utilisation des moyens alloués pour atteindre ceux-ci.

Le premier président de Codt dénombre la pléthore d'organes de gestion supplémentaires et constate que la décentralisation voulue par la réforme est sévèrement corrigée par des mécanismes de tutelle du pouvoir exécutif. Il se demande si à travers les mécanismes gestionnaires focalisés sur les coûts et la productivité, nous ne sommes pas en train de perdre de vue l'essentiel, à savoir la Justice.

En guise de conclusion, le contributeur s'élève contre ce qu'il appelle l'esprit marchand, à savoir cette tendance à tout ramener en ce compris le qualitatif qui est pourtant unique aux quantités mesurables. Pour ce dernier la jurisprudence « *est le royaume de la qualité opposée à la grandeur mesurable ».*

L'article de Cécile Vigour « Les réformes judiciaires belges depuis 2013 : nouveau référentiel gestionnaire ou nouveau modèle de justice ? » Cet article a pour objectif de montrer que les réformes de la justice adoptées par les ministres de la Justice Turtelboom (Open VLD) et Geens (CD&V) ne correspondent pas seulement à un nouveau modèle gestionnaire mais illustrent un nouveau modèle de justice notamment en ce qu'elles affectent la rationalité juridique elle-même et remettent en cause la justice comme bureaucratie professionnelle. L'auteure insiste aussi sur les difficultés de distinguer ce qui relève de l'indépendance juridictionnelle du magistrat de son autonomie fonctionnelle. Selon cette dernière, ce qui est qualifié « d'autonomie de gestion » va de pair avec un contrôle resserré. Elle constate que le rôle de trois types d'acteurs est renforcé : les chefs de corps au niveau local, l'exécutif (Justice et Budget) et les professionnels de l'évaluation. Les réformes menées depuis 2010 s'effectuent au détriment du pouvoir législatif (mais avec son accord) et du Conseil supérieur de la Justice qui conteste sa mise à l'écart. Enfin Cécile Vigour est particulièrement frappée par la vitesse et la multi-dimensionnalité des changements à mettre en œuvre simultanément.

La contribution de Bouhon et Pironnet « Le pouvoir judiciaire et l'équilibre des pouvoirs : réflexions à propos des récentes réformes » se focalise 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.

Pour les auteurs « *Le principe en cause (de la séparation des pouvoirs) ne doit pas être compris comme un obstacle à toute réforme du système judiciaire ou « comme un moyen de justifier la stagnation des institutions* ». L'accent est mis sur l'importance des contrôles mutuels pour empêcher l'arbitraire et la volonté d'atteindre des objectifs légitimes « *peut contribuer à justifier certains écarts par rapport à l'idéal incarné par une séparation stricte des pouvoirs…* ». Il y a donc lieu « *d'apprécier les réformes avec mesure en recourant, comme souvent, au principe de proportionnalité* ».

Etudes de cas

La contribution d'Emilie Dupont et Frédéric Schoenaers « Réformes de la Justice belge : les transformations du rôle de chef de Corps, la responsabilisation des *Local Managers* » réalisée avec le support de Belspo, s'appuie sur un matériau empirique collecté lors d'une recherche qualitative auprès de 15 chefs de Corps. Les auteurs observent que chaque responsable de juridiction s'approprie à sa façon le discours managérial et les concepts portés par les lois portant les trois piliers de la réforme. La personnalité et les convictions de chaque chef de Corps façonnent les organisations. L'homogénéisation opérée par la logique managériale donne dès lors lieu à ces concrétisations « émiettées » et « empreintes de localisme ». Selon le constat des deux contributeurs, le temps faisant son œuvre, certains responsables de juridiction ont décidé de s'accommoder de leur rôle de « gestionnaire de pénurie » et de s'investir dans un rôle plus stratégique, en restreignant leur charge juridictionnelle ou en responsabilisant leurs responsables de division.

Emery et De Santis analysent dans leur article « La notion de « bonne justice » comme révélateur de l'ouverture de l'institution judiciaire suisse à la managérialisation », la « réceptivité culturelle » de cette institution au management public et en particulier, le *New Public Management* (NPM), en Suisse.

La recherche se concentre sur les parties prenantes (les acteurs) interne (juges, greffiers, gestionnaires de tribunaux) et externe (avocats, journalistes, politiques) de la justice suisse avec une attention particulière portée aux magistrats. Les justiciables ne sont pas visés par la recherche. Les auteurs ne tentent pas de définir la « bonne justice » quant au contenu des décisions

rendues mais uniquement de déterminer la place occupée par différents types de valeurs et d'attentes dans cette notion. Il est question d'évaluer les différences potentielles entre les attentes (la culture souhaitée) et les perceptions (la culture vécue) des différents acteurs de la justice suisse. En d'autres termes, il est question de mesurer dans quelle mesure les valeurs véhiculées par les nouvelles méthodes de management public (efficience, la maîtrise des coûts, la rapidité) se retrouvent dans les qualités attribuées à la notion de « bonne justice » par les acteurs. Il semble paradoxalement résulter des conclusions que si les qualités les plus importantes d'une « bonne justice » pour les acteurs sont des valeurs plus proches du monde civique que du NPM, les principales améliorations attendues portent sur des items (données) issus des univers commerciaux et industriels.

L'article d'Alexia Jonckheere s'intitule « Valoriser et moderniser l'exécution des peines. Un enjeu démocratique au regard des peines subsidiaires d'amende ».

L'exécution des peines est en pleine mutation et l'auteure nous rappelle que le transfert de responsabilités de l'administration vers le pouvoir judiciaire n'est pas encore pleinement réalisé. De grandes parties de l'exécution des peines restent donc entre les mains de l'exécutif. Alexia Jonckheere met en exergue la diversité des modalités de l'exécution des peines subsidiaires d'amende, avec comme conséquence inéluctable la diversification des acteurs concourant à leur exécution et qui dépendent de nombreuses administrations, fédérales et fédérées, si pas de services privés. La contributrice décèle trois enjeux en termes d'action publique : la coordination des multiples services intervenant dans le processus, l'intégration des outils informatiques (notamment le *datamining* du SPF Finances, bases de données) et enfin la diversité des logiques d'action de ces acteurs ce qui entraîne une évolution dans la conception de la peine (le coût pour la société et non plus la gravité de l'acte ou l'intention du coupable). L'exécution des peines quant à elle semble être guidée par « une gouvernementalité algorihmique ». Pour le dire autrement, le recouvrement forcé de l'amende pénale n'aura lieu que si le SPF Finances estime, grâce au croisement des données, que la procédure rapportera davantage qu'elle n'en coûtera à l'Etat. Un glissement risque également de se produire si on applique la même logique d'action à la détermination de la peine.

Nicolas Bernard (« Les expulsions de logement et le nouveau régime de l'exécution provisoire des jugements ») se penche sur la loi du 19 octobre 2015 (dite Pot-pourri I) qui a généralisé le principe de l'exécution provisoire

d'un jugement nonobstant appel, sauf exception. Jusque-là l'exécution provisoire d'un jugement était l'exception. La *ratio legis* est d'éviter les recours en appel dilatoire et de la sorte lutter contre l'arriéré judiciaire. L'auteur se demande si cette législation érigeant l'exécution provisoire en principe s'inscrit bien dans une perspective de revalorisation et de modernisation de la justice. Dans le cas de l'expulsion d'un logement on se trouve dans un domaine très sensible du fait que l'expulsion représente un véritable drame pour les occupants et fragilise davantage leur précarité. De plus l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme proclame le respect du droit au domicile et concerne les propriétaires aussi bien que les locataires. Selon Nicolas Bernard, le flou de la disposition légale permettrait au juge d'écarter l'exécution par provision par « une décision spécialement motivée ». Il sera donc toujours possible au juge de décider autrement.

Bertrand Renard examine quant à lui, le cas des experts judiciaires à travers le souci de professionnaliser leur mission, dans son texte « La figure instituée de l'expert judiciaire. Enjeux autour de l'instauration d'un Registre National des Experts judiciaires ». Jusqu'à présent, le simple fait d'être désigné expert par le juge conférait la qualité d'expert auprès des tribunaux. Il n'y avait ni modalité ni critère de désignation. La loi du 10 avril 2014 qui instaurait un registre national des experts judiciaires[2] a été révisée par la loi du 19 mai 2017. Un des éléments essentiels nouveaux de cette modification, outre le caractère récurrent de l'évaluation des experts est l'exigence d'une formation continuée. Cette exigence a une double portée : d'une part la formation continuée dans le domaine spécifique de l'expert, et d'autre part une formation juridique minimale sur les procédures judiciaires. Un nouvel acteur va intervenir à savoir la Commission d'agrément afin de répondre aux demandes de consultation émanant des experts mais aussi pour traiter des plaintes ou mener des contrôles d'initiative ou de proposer des sanctions sur la base du code de déontologie. Même si les conditions imposées pour se voir inscrit dans le registre national des experts judiciaires semblent plutôt légères (minimales), l'adaptation législative rendra la loi plus opérationnelle (effective) grâce à aux nouvelles dispositions (formation continuée, Commission d'agrément). Les experts disposent d'un délai maximum de 5 ans pour satisfaire aux exigences de la nouvelle loi (soit au plus tard le 1er décembre 2021). Comme le fait remarquer en conclusion, le contributeur, « *Le registre n'est donc pas un aboutissement, mais une fondation solide pour la construction de la figure institué de l'expert judiciaire* ».

[2] Entrée en vigueur depuis le 1er décembre 206 mais non encore effectif du fait d'un manque d'un nombre important de textes exécutifs.

Le texte de Xavier Delgrange, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat sur « Les juridictions administratives fédérées érodent la parité linguistique au Conseil d'Etat » est consacré à l'incidence des juridictions fédérées sur le fonctionnement du Conseil d'Etat et plus précisément de sa parité linguistique.

L'auteur constate une dissymétrie des juridictions administratives de premier degré due au fait que c'est principalement la région flamande qui a créé des juridictions administratives spécialisées (urbanisme, environnement). Le législateur a instauré un filtre d'admissibilité des recours en cassation contre les décisions de ces juridictions administratives fédérale (comme Conseil du contentieux des étrangers) ou fédérées.

Ces nouvelles juridictions administratives ont eu indéniablement des effets de résorption de l'arriéré du Conseil d'Etat mais selon Xavier Delgrange, il reviendrait d'imposer dans le Constitution «… *un standard de qualité garantissant l'indépendance et l'impartialité du juge administratif ainsi que la contradiction des débats* ».

Réflexions de deux acteurs du monde judiciaire

Le texte du juge d'instruction Michel Claise est un cri d'alarme et de colère démocratique vis-à-vis du projet du gouvernement voulant supprimer les juges d'instruction et faire glisser leurs prérogatives vers le parquet, sous la réserve cependant 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 »*. Pour Michel Claise un procureur n'aura jamais le recul nécessaire qui consiste à examiner le dossier à charge comme à décharge, ce rôle relevant du juge. De plus le parquet est une institution dépendant de l'exécutif et toute décision de classer ou de poursuivre, pourrait faire croire au citoyen que son sort judiciaire est dépendant de décisions ministérielles et non juridictionnelles. Sur un plan pratique, l'auteur estime irréaliste et impossible la mise en place d'un tel système notamment en raison du fait qu'il faudrait recruter d'innombrables nouveaux procureurs et les former.

Robert Waxweiler, juge de paix du 2ème canton de Liège livre un témoignage sur les réformes judiciaires notamment Pot-pourri IV et V et le plan justice, qui réduisent le nombre de juges de paix (10% selon le contributeur), suppriment des sièges dans les cantons à sièges multiples, réaménagent la

carte judiciaire, la fusion de greffes. Pour l'auteur, il s'agit d'autant d'éléments qui menacent de faire disparaître un modèle de justice de proximité. Robert Waxweiler insiste beaucoup sur les liens quasi-affectifs entre les justiciables et « leur » juge de paix. Il est par ailleurs aussi vrai que les 187 magistrats cantonaux de Belgique rendent chaque année 450.000 décisions, ce qui correspond à une moyenne de 2.400 par juridiction et qu'en plus ces jugements ne représentent qu'une petite partie de leurs activités[3]. Dès lors on ne peut que s'alarmer d'une éventuelle disparition programmée des justices de paix si proches des justiciables notamment en termes d'accessibilité.

Rencontre avec le Président du tribunal de Première instance de Bruxelles

Les deux rencontres avec Luc Hennart furent l'occasion d'examiner de nombreuses problématiques judiciaires et donc aussi liées au fonctionnement de la démocratie. Nous n'en retiendrons que quelques-unes dans le cadre du présent texte. Ainsi, pour le Président du tribunal de première instance de Bruxelles « *Il est clair que les fondamentaux de la séparation des pouvoirs sont en train de s'effondrer complétement* » vu la très grande puissance du gouvernement et le fait que la Chambre soit devenue une chambre d'entérinement.

Par rapport à l'autonomie de gestion via des enveloppes budgétaires fermées, Luc Hennart s'inquiète quant au fait que chaque juridiction aura demain son petit modèle de gestion et que la justice devienne extrêmement différente en fonction des endroits où elle est rendue. Il préfère disposer d' « *une centrale d'achat, d'un SPF Justice, d'une administration qui va gérer de manière globale la question du nombre de magistrats, des moyens matériels, plutôt qu'une parcellisation complète.* » A une question relative à l'influence de la mesure standardisée de la charge de travail et au formatage temporel, il se réfère positivement aux expériences allemande et portugaise. Mais dans ces pays le système judiciaire est complètement informatisé et d'importants moyens ont été injectés notamment dans la quantification. Ce n'est pas le président de la juridiction qui attribue les affaires, c'est la machine. Mais il est vrai que « *Ces pays sortent de dictatures, et ils font moins confiance à l'homme qu'à la machine* ». Ces deux pays disposent aussi de systèmes judiciaires plus simples que le nôtre qui est « *terriblement diversifié* ». Par ailleurs, il est à noter que l'inspiration de l'évaluation du temps requis pour

[3] *Journal des Tribunaux* N° 6685 du 27 avril 2017. N° spécial « Justices de paix Un éclairage de proximité ».

traiter une affaire provient principalement de l'expérience anglo-saxonne d'évaluation des coûts des soins de santé.

Conclusion provisoire

Ce qui frappe est une continuité dans l'orientation des réformes entreprises depuis plus de 20 ans par des gouvernements de sensibilités politiques différentes. On peut dès lors parler d'un « Nouveau Management Judiciaire[4] » à l'instar du *New Public Management* qui vise l'efficacité à moindre coût et la satisfaction du client.

Autre fait notable plus récent celui-là, le souci des réformes actuelles semble être plus de limiter la demande judicaire et de réduire le flux/arriéré judiciaire que d'élargir l'accès à ce service essentiel[5].

Nous vivons dans une époque de transition permanente en sorte que la modernisation est un processus sans fin réelle. Il ne peut donc y des tentatives de conclusion modestes et ponctuelles.

Alors que le coût, la standardisation et la rapidité sont devenus des objectifs stratégiques, dans un contexte de changements fréquents des normes en vigueur, le défi judiciaire est de maintenir l'équilibre entre ces exigences sociétales et le respect des valeurs essentielles propres à l'administration d'une bonne justice, comme par exemple le devoir de minutie, d'écoute, l'indépendance juridictionnelle et l'autonomie de fonctionnement.

[4] Schoenaers, F., in *Regards croisés sur le nouveau management judiciaire* Les Editions de l'Université de Liège, 2008.p. 24 et s.

[5] Cf. Picard, M. « Aide juridique : tout changer pour que rien ne change ? » in *Journal des Tribunaux* N°6687 du 6 mai 2017 au sujet de la loi du 6 juillet 2016 qui réduit quelque peu l'accès à l'aide légale.