

Strasbourg, 6 janvier 2015

## CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS (CCJE)

**Questionnaire pour la préparation de l'Avis No. 18 (2015) du CCJE:**

**“L’indépendance du système judiciaire et ses relations avec les autres pouvoirs dans un État démocratique moderne”**

### Réponses de la Belgique

#### Introduction

Ce questionnaire vise à recueillir des informations essentielles sur les dispositions constitutionnelles et autres normes (que ce soit législatives ou autres) concernant les relations entre les trois pouvoirs de l'État: le pouvoir judiciaire d'un côté, et les pouvoirs exécutif et législatif de l'autre. Le cas échéant, les réponses au questionnaire devraient également donner des informations sur les questions et préoccupations spécifiques relatives à ce sujet dans les pays concernés. Les réponses constitueront un matériel important pour l'Avis No. 18 du CCJE qui sera préparé en 2015, ainsi que pour le prochain rapport de situation du CCJE.

#### Questions

- 1) Comment la Constitution, ou les autres lois de votre pays s'il n'existe pas de norme constitutionnelle écrite, régulent-elles les relations entre le pouvoir judiciaire d'un côté, et les pouvoirs exécutif et législatif de l'autre?

*L'article 151, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution dispose que « les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles ».*

*Pour le surplus, la Constitution ne règle pas expressément les relations entre les pouvoirs. Toutefois, la séparation des pouvoirs est un principe constitutionnel et depuis l'indépendance de la Belgique en 1831, la pratique constitutionnelle a toujours été celle de la séparation des trois pouvoirs de l'Etat : pouvoir législatif, pouvoir*

*exécutif et pouvoir judiciaire, ce qui implique l'indépendance de ces pouvoirs les uns par rapport aux autres.*

- 2) Y a-t-il ou y a-t-il eu, au cours des 10 dernières années, un débat important dans votre pays à ce sujet, que ce soit dans le domaine politique/juridique, dans les milieux universitaires/académiques, à travers des ONG ou dans les media?

*La question de l'indépendance judiciaire est constamment actuelle. Même si le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire n'est pas remis en cause, force est de constater que la tendance existe d'en redéfinir les contours et les modalités : il n'est pas contesté que le juge est indépendant dans l'exercice de sa mission juridictionnelle (indépendance fonctionnelle), mais l'indépendance de l'institution judiciaire (indépendance institutionnelle) est tout de même mise à mal. Le débat existe bien évidemment dans les différents milieux cités dans l'énoncé de la question.*

- 3) Y a-t-il eu un débat important sur la question de la « retenue judiciaire » ou la « modération judiciaire » à l'égard de l'exercice de la fonction judiciaire vis-à-vis des autres pouvoirs de l'État? En particulier, y a-t-il des exemples où l'opinion publique et/ou les autres pouvoirs de l'État ont laissé entendre que le pouvoir judiciaire (ou un juge ou un tribunal dans une décision particulière) a interféré de manière inacceptable dans le domaine du pouvoir ou de la compétence discrétionnaire de l'exécutif ou du législatif?

*A l'occasion d'une affaire qui a défrayé la chronique il y a quelques années, le pouvoir exécutif a été soupçonné d'avoir tenté de s'immiscer directement ou indirectement dans l'exercice du pouvoir judiciaire. Cela conduisit à la démission du premier ministre et du ministre de la Justice et à l'ouverture d'une enquête parlementaire. Un débat politique très intense eut ainsi lieu dont la conclusion est que le pouvoir politique ne saurait en aucun cas s'ingérer dans l'exercice du pouvoir judiciaire. Il y a unanimité là-dessus dans la classe politique.*

- 4) a) Dans votre pays, au cours des 10 dernières années, y a-t-il eu des changements dans la constitution/loi concernant la justice (dans le sens le plus large: la structure, les tribunaux, les juges) qui ont pu conduire à dire que la relation entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État ou la séparation des pouvoirs dans votre pays ont été affectées?  
b) Dans votre pays, y a-t-il des propositions actuelles de modification de la loi visée sous a)? Dans chaque cas, veuillez indiquer la raison « officielle » pour les changements ou les modifications proposées.  
c) Dans votre pays, y a-t-il des discussions sérieuses ou des débats (dans les milieux politiques, par le public en général ou dans les media) en vue d'introduire des changements dans la loi visée sous a)?

*La disposition mentionnée dans la réponse à la première question a été adoptée lors d'une modification constitutionnelle de 1998. Auparavant, la Constitution ne disposait rien au sujet de l'indépendance du pouvoir judiciaire, mais la tradition et la pratique constitutionnelles consacraient cette indépendance comme principe constitutionnel. A la suite de l'adoption de l'article 151 de la Constitution, l'indépendance du juge dans sa fonction juridictionnelle est certes consacrée. Mais cela n'était pas nécessaire dès lors que la règle de l'indépendance du pouvoir judiciaire était une réalité. A moins qu'on ait, par ce biais, voulu limiter*

*l'indépendance au juge pour qu'elle ne s'étende plus au 'pouvoir' judiciaire, c'est-à-dire à l'institution en tant que telle.*

*Une réforme importante est celle introduite par la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire. Cette loi qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2014, crée un collège des cours et tribunaux et des comités de gestion compétents pour la gestion des cours et tribunaux, la Cour de cassation formant, quant à elle, une entité séparée et autonome assurant sa propre gestion. Le but est de permettre au pouvoir judiciaire d'être compétent de manière autonome pour sa propre gestion et d'en être responsable, mais force est de constater que les structures mises en place sont telles que la possibilité d'une ingérence dans l'exercice autonome de la gestion des cours et tribunaux, pouvant conduire à une ingérence indirecte, voire directe, dans les prérogatives du pouvoir judiciaire, n'est pas imaginaire. Ainsi, la mise à disposition des moyens financiers sera décidée dans le cadre de contrats de gestion à conclure entre le collège et le ministre de la Justice fixant notamment les objectifs à atteindre par les cours et tribunaux et le mode de mesure et de suivi de la réalisation du contrat de gestion ainsi que des indicateurs utilisés à cet effet. En plus, des représentants du gouvernement (ministre de la Justice et ministre du Budget) sont présents dans les nouvelles structures et ont pour mission de contrôler le collège. Ils participent à ses travaux avec voix consultative et peuvent exercer un recours devant le ministre de la Justice et le ministre du Budget contre les décisions prises qui seraient contraires à la loi ou au contrat de gestion et qui ont une portée financière. Le danger n'existe-t-il pas que l'on puisse par ce biais influencer la substance même des décisions du collège ?*

- 5) Dans votre pays, des observations importantes ont-elles été formulées par des responsables politiques ou d'autres groupes pertinents concernant le rôle du pouvoir judiciaire et des tribunaux en leur qualité de troisième pouvoir de l'État? Si oui, veuillez indiquer brièvement leur nature et leur contenu et indiquer la réaction de l'opinion publique ou les rapports des media faisant état de "l'opinion publique".

*Le pouvoir judiciaire a été fort critiqué par les médias et le monde politique qui lui ont reproché son manque d'efficacité, surtout dans des affaires qui ont été vécues douloureusement par l'opinion publique (p.e. l'affaire dite « Dutroux »). L'indépendance du pouvoir judiciaire a été mise en cause à ces occasions au motif que cette indépendance ne pouvait pas être un prétexte pour occulter les défaillances de la Justice.*

*La conséquence en a été la création du Conseil supérieur de la justice et le nouveau mode de nomination des magistrats sur présentation de ce Conseil et ayant pour but une objectivation des nominations, ce qui fut évidemment une évolution positive.*

- 6) Dans quelle mesure, le cas échéant, la bonne administration de la justice est-elle affectée par l'influence des autres pouvoirs de l'État (par exemple, le ministère des finances à l'égard de l'administration des budgets, le ministère compétent en matière de technologie de l'information dans les tribunaux, la Cour des Comptes, les enquêtes parlementaires etc. ou toute autre influence extérieure par d'autres pouvoirs de l'État)?

*Comme il est dit dans la réponse à la quatrième question, la gestion des cours et tribunaux est désormais confiée au Collège des cours et tribunaux où siègent également des représentants du gouvernement. Ceux-ci doivent veiller à l'orthodoxie*

*budgétaire. Mais il est évidemment que leur présence et le fait qu'ils peuvent s'opposer aux décisions prises par le collège, rendent celui-ci tributaire du pouvoir exécutif. En plus, les moyens financiers seront toujours octroyés par le ministre de la Justice dans le cadre de contrats de gestion à conclure avec celui-ci.*

- 7) Avez-vous d'autres commentaires à faire sur les relations entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État dans votre pays?

*Si les relations entre les pouvoirs de l'Etat comportent souvent des difficultés, il faut reconnaître qu'il peut comporter des aspects positifs.*

*Ainsi, lorsque des modifications législatives concernant le droit matériel et de la procédure (en matière civile, pénale, commerciale, fiscale etc.) sont envisagées, il arrive fréquemment que les représentants du pouvoir judiciaire envoient au ministre de la Justice et au Parlement ses observations sur les projets en examen. Il arrive tout aussi fréquemment que les commissions de la Justice de la Chambre des Représentants et du Sénat invitent des représentants du pouvoir judiciaire à leur donner un avis sur des projets en examen. Bien sûr, le Parlement est souverain et ne suit pas toujours le point de vue du pouvoir judiciaire (prenons p.e. le cas de la gestion autonome des cours et tribunaux), mais cela produit tout de même un échange très fécond qui peut contribuer à une meilleure législation. En plus, il arrive aussi que la législation soit modifiée pour consacrer la jurisprudence des cours et tribunaux.*

*Comme on le voit, la séparation des pouvoirs implique aussi le respect des pouvoirs et la collaboration entre eux.*

*lundi 9 février 2015*

*Paul MAFFEI  
membre au titre de la Belgique*