

Strasbourg, 23 mars 2007

CCJE/RAP(2007)10
Français seulement

**CONSEIL CONSULTATIF DE JUGES EUROPEENS
(CCJE)**

3EME CONFERENCE EUROPEENNE DES JUGES

QUEL CONSEIL POUR LA JUSTICE ?

CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE, ROME, ITALIE, 26-27 MARS 2007

Session II

Une composition mixte et paritaire pour un Conseil, reflet de la diversité sociale

M. Jacques HAMAIDE
Président du Conseil Supérieur de la Justice de Belgique

Une composition mixte et paritaire pour un Conseil, reflet de la diversité sociale

Jacques HAMAIDE, Président du Conseil supérieur de la Justice (Belgique)

Mesdames,
Messieurs,
Chers Collègues,

Je voudrais tout d'abord remercier les organisateurs de cette 3^e Conférence européenne des juges pour l'invitation qu'ils m'ont adressée à prendre la parole durant cette rencontre déjà particulièrement passionnante après les premiers exposés de ce matin.

Je suis convaincu que la concrétisation de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice auquel nous aspirons tous, passe par la multiplication des échanges entre magistrats et autres responsables des Conseils de la Justice.

La question de la composition des Conseils s'inscrit bien évidemment dans une réflexion globale sur les différents Conseils de la Justice existants.

L'analyse du système en vigueur en Belgique où l'on a créé, voici 7 ans maintenant, un Conseil supérieur de la Justice – et non pas un Conseil de la magistrature –, m'a amené à intituler mon exposé : « Une composition mixte et paritaire pour un Conseil, reflet de la diversité sociale ».

Par sa composition paritaire de « magistrats » et de « non-magistrats » et par la présence dans la catégorie des non-magistrats, de personnes représentant la société civile, parfois non juristes, le modèle belge me semble suffisamment original pour que je vous en trace les principales caractéristiques.

Des documents préparatoires reçus, et notamment de cet imposant questionnaire envoyé par le secrétariat du Conseil consultatif et dont nous avons entendu la synthèse ce matin, il apparaît que 24 pays disposent d'un Conseil de la Justice ou d'une institution similaire.

Dans la quasi unanimité des cas, la composition du Conseil est partiellement mixte, c'est-à-dire, associant des non-magistrats aux magistrats.

Cependant, il faut constater d'une part, qu'à l'exception de la Slovaquie, il n'y a jamais parité entre magistrats et non-magistrats et d'autre part, que dans plusieurs Conseils, la présence des non-magistrats se limite à des autorités officielles de l'Etat, comme le Président de l'Etat ou encore, le Ministre de la Justice.

Cette première constatation me conduit à conclure que la création, la composition et les compétences d'un Conseil de la Justice ou de la magistrature, sont essentiellement le résultat d'une histoire et de circonstances juridiques nationales.

C'est ainsi qu'en Belgique, la parité entre magistrats et non magistrats est liée à la période politique particulièrement grave durant laquelle le Conseil supérieur de la Justice est né.

En effet, c'est la triste affaire Dutroux qui a provoqué un électrochoc dans notre pays.

On reproche aux différents services de police de continuer de se livrer à des guerres internes qui ont conduit à l'échec retentissant dans l'affaire Dutroux, ainsi qu'à la Gendarmerie d'être un Etat dans l'Etat.

On reproche à la justice d'être politisée (les nominations dans la magistrature se faisaient dans le cadre d'influences politiques), de n'être soumise à aucun contrôle, de ne pas être sortie du XIX^e siècle, tant par son langage, que par ses rites ou encore par sa procédure.

La Marche blanche en 1996, qui a rassemblé à Bruxelles plus de 300.000 manifestants a provoqué une prise de conscience jamais connue auparavant des décideurs politiques.

Tous les partis démocratiques, tant de la majorité gouvernementale que de l'opposition, ont décidé de conclure un grand accord de réforme en profondeur de la justice et de la police : ce sont les fameux accords Octopus en 1997 (réunissant huit partis politiques démocratiques du pays).

Pour le domaine de la justice, on trouve dans ces accords plusieurs réformes importantes ont la création du Conseil supérieur de la Justice, organe constitutionnel indépendant, chargé d'assurer l'objectivation des nominations dans la magistrature, d'effectuer un contrôle externe sur le fonctionnement de l'appareil judiciaire et enfin, de conseiller le Parlement et le Gouvernement sur les réformes à apporter au fonctionnement de la justice.

L'institution ainsi créée n'est donc pas un Conseil supérieur de la Magistrature, mais bien un Conseil supérieur de la Justice.

Cette différence d'appellation indique clairement l'orientation qu'a prise le Constituant belge lorsqu'en 1998, il a décidé d'insérer un nouvel article dans la Constitution belge donnant naissance au Conseil supérieur de la Justice.

Le Conseil supérieur de la Justice de Belgique est composé de 44 membres dans le respect d'une double parité, que l'on retrouve dans tous les organes internes du Conseil :

- 22 magistrats (11 francophones et 11 néerlandophones), élus par les magistrats, sans distinction de corps. Les chefs de corps ne peuvent pas être élus.

Chaque magistrat dispose de trois voix dont au moins une voix doit se porter sur un candidat du siège et un candidat du parquet et au moins une voix doit se porter sur un homme ou sur une femme.

- 22 non-magistrats (11 francophones et 11 néerlandophones), désignés par le Sénat à la majorité des deux tiers.

Parmi ces 22 membres, 8 sont avocats, 6 professeurs d'université et 8 représentent la société civile.

Pour les 8 avocats et les 6 professeurs d'université, 10 doivent être présentés par les barreaux et les universités.

Pour rappel, en Belgique, le terme « magistrat » concerne tant les « juges » que les « magistrats » du parquet.

Je voudrais apporter ici quelques précisions.

Tout d'abord, la présence des non-magistrats au sein du Conseil peut s'expliquer pour les raisons suivantes.

Il fallait répondre aux attentes des citoyens, relayées par les responsables politiques, d'un renforcement du contrôle externe sur le fonctionnement de l'appareil judiciaire.

Certes, certains pouvaient imaginer que le Ministère de la Justice exercerait cette compétence. Mais en raison de la séparation des pouvoirs, il était difficilement concevable que le pouvoir exécutif effectue cette mission.

C'est ainsi que l'on a considéré qu'il fallait confier cette tâche à un Conseil de la Justice, à condition que ce nouvel organe ne soit pas composé exclusivement de magistrats, et ce, afin d'éviter toute approche corporatiste.

A noter également qu'en confiant cette compétence de contrôle externe au Conseil supérieur, on a volontairement exclu de donner des compétences en matière disciplinaire. En effet, il aurait été difficile de confier au même organe la compétence de contrôler et d'exercer en même temps la discipline.

Cette approche a permis également de donner une réponse appropriée au problème de l'intervention politique dans les procédures de nominations des magistrats, système critiqué non seulement par les citoyens, mais surtout par les magistrats eux-mêmes.

En effet, en confiant à un tel Conseil supérieur, composé aussi de non-magistrats, la mission d'organiser les examens d'accès à la magistrature, de présenter les candidats aux fonctions de juges et de magistrats du ministère public et aux mandats de présidents de tribunal et de cour, et de procureur du Roi, les responsables politiques ont voulu insister sur la nécessité que des critères non juridiques soient également pris en compte. Je vise ainsi les critères d'aptitude socio-psychologique ou encore d'aptitude à l'accueil et à l'écoute du justiciable.

La présence de non-magistrats dans l'exercice de ces différentes missions contribue ainsi à renforcer la mission fondamentale confiée au Conseil supérieur de la Justice : renforcer la confiance des citoyens dans la justice.

Qui sont les non-magistrats du Conseil supérieur de la Justice en Belgique ?

Les 8 avocats et les 6 professeurs d'université sont désignés en raison de leur personnalité propre et non pas en tant que représentants d'une part, des ordres des avocats et d'autre part, des universités belges ou de leur faculté de droit. De même, s'ils sont nommés politiquement, ils ne représentent nullement un parti politique.

Il faut noter que les professeurs d'université ne doivent pas nécessairement être des juristes. C'est ainsi qu'aujourd'hui, le Conseil comprend un professeur de psychologie ou encore un professeur de philosophie.

Reste la dernière catégorie de membres non-magistrats, à savoir, les représentants de la société civile.

La seule exigence du législateur pour ce qui concerne la désignation de ces 8 personnes consiste en ce qu'ils soient porteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur et qu'ils possèdent une expérience professionnelle utile pour la mission du Conseil supérieur d'au moins dix ans, dans le domaine juridique, économique, administratif, social ou scientifique.

Font partie aujourd'hui du Conseil supérieur dans cette catégorie, un administrateur d'entreprises, un réviseur d'entreprise, une directrice à l'Office public de la naissance et de l'enfance, le secrétaire national de l'association des journalistes belges, un animateur d'émissions politiques télévisées, une juriste dans une société d'assurances mutuelles, un greffier de la Cour constitutionnelle, ou encore, une responsable d'un laboratoire universitaire d'oncologie moléculaire.

Cette diversité de professions témoigne à suffisance de la mixité de la composition du Conseil supérieur de la Justice.

De même, pour les 22 magistrats élus par l'ensemble des magistrats. En effet, les seules exigences du système électoral sont l'obligation de vote pour au moins un juge du siège et au moins un magistrat du parquet, ainsi que l'obligation de vote pour au moins un homme et au moins une femme. Cela signifie que les élections des membres magistrats du Conseil supérieur ne sont pas organisées par corps judiciaires ou par niveau d'instance.

Il est à présent important que je précise un point : comme je vous l'ai déjà signalé, c'est le Sénat qui désigne, à la majorité des deux tiers, les membres non-magistrats du Conseil supérieur.

Cette majorité des deux tiers requise implique obligatoirement un accord entre les partis de la majorité gouvernementale et les partis de l'opposition démocratique.

Il est dès lors de tradition, en Belgique, que dans ce cas, les 22 mandats soient répartis proportionnellement entre les différents partis politiques.

Cela ne signifie, en aucun cas, - et j'insiste - que les personnes ainsi désignées sont les représentants des partis politiques au Conseil supérieur. Cela reviendrait à détourner complètement un des objectifs de dépolitisation des procédures de nomination des magistrats.

Mais cette procédure traduit la volonté du Constituant de donner des couleurs largement représentatives de la société belge aux 22 membres non magistrats du Conseil supérieur.

A noter enfin que dans le système que je viens de vous présenter, et d'ailleurs, à la grande différence de la plupart des systèmes existants en Europe, le Conseil supérieur de la Justice ne comprend aucun membre de droit, ni dans la catégorie des magistrats (pas de premier président de la Cour de cassation ou du procureur général) ni dans la catégorie des non-magistrats.

De même, ne peuvent être membres du Conseil supérieur, ni les présidents des tribunaux et des cours, ni les procureurs du Roi ou procureurs généraux, ni les parlementaires ou toute personne détenant un mandat de nature politique. Le Ministre de la Justice peut demander

d'être entendu par le Conseil, tout comme celui-ci peut demander d'entendre le Ministre de la Justice.

Mesdames,
Messieurs,
Chers Collègues,

J'ai voulu dresser un portrait relativement complet de la composition du Conseil supérieur de la Justice de Belgique, modèle particulièrement original dans le paysage européen des Conseils de la magistrature ou de la justice.

Comme je l'ai déjà dit, il n'y a pas un modèle idéal et il est certain que les différents Conseils existants en Europe, répondent au mieux aux attentes des magistrats et des citoyens, même si des critiques se font entendre dans certains pays où l'on souhaiterait raffermir l'indépendance du Conseil de la magistrature par rapport au pouvoir politique ou par rapport à la hiérarchie judiciaire.

En Belgique aussi, certains souhaitent faire une première évaluation non seulement de la composition mais aussi de l'exercice des compétences du Conseil supérieur.

Personnellement, je considère que la composition mixte et paritaire a prouvé son utilité et a contribué au développement d'un nouveau climat de franche collaboration entre personnes de milieux socioprofessionnels différents.

C'est ainsi que dans le fonctionnement des commissions internes du Conseil supérieur, composées dans le respect de cette parité magistrats / non magistrats, je n'ai jamais connu un affrontement de bloc à bloc, ni dans la discussion, ni dans la décision.

Je pense également que la présence parmi les non-magistrats, de personnes qui ne sont pas issues du monde juridique est encore trop faible. En effet, l'apport de ces non-juristes permet très souvent de poser des questions et d'ouvrir des débats qui, pour les juristes, sont évidents, mais qui, pour les citoyens paraissent très éloignés de leurs préoccupations pour la justice. Cet apport externe permet en outre d'aborder les problèmes avec d'autres raisonnements que purement juridiques. Enfin, une présence plus importante de non-juristes pourrait renforcer le caractère de représentation de la société civile au sein du Conseil.

J'espère ainsi avoir pu ouvrir de nouvelles réflexions parmi tous ceux qui sont venus ici à Rome avec la volonté d'apprendre pour proposer de nouvelles voies dans leur pays.

Je vous remercie encore pour l'attention que vous m'avez accordée.

Jacques HAMAIDE
Le 26 mars 2007