

COMMISSION EUROPENNE POUR L'EFFICACITE DE LA JUSTICE (CEPEJ)

Session d'étude –
Strasbourg, 30 novembre 2004 :

« Les dysfonctionnements des juridictions : comment les repérer ? Comment y porter remède ? L'expérience belge »

exposé de Xavier De Riemaeker,
Président du Conseil Supérieur de la Justice,
Avocat général près la Cour de cassation de Belgique.

I. Introduction – contexte institutionnel.

Une approche historique de l'organisation étatique de la Belgique montre qu'au lendemain de son indépendance, le constituant belge a, en 1830, érigé les cours et tribunaux en l'un des trois pouvoirs de l'Etat, distinct des deux autres pouvoirs et indépendant vis-à-vis de ceux-ci car il voulait que la justice soit rendue par des juges indépendants.

Le principe de la séparation des pouvoirs a souvent été interprété à tort comme signifiant que chaque pouvoir constitué est souverain dans l'exercice de ses attributions (¹), alors qu'ainsi que le précisait Montesquieu dans "l'Esprit des lois", la séparation des pouvoirs est un principe relatif.

C'est donc à l'image des théories élaborées par Montesquieu que le constituant belge a prévu une interactivité entre les trois pouvoirs en introduisant un certain nombre de contrôles et de collaborations mutuelles.

La seule limite à cette interaction doit être que l'autorité relevant d'un pouvoir ne peut substituer son appréciation à celle d'une autorité relevant d'un autre pouvoir exerçant une compétence discrétionnaire (²).

¹ J. VELU, " Considérations sur les rapports entre les commissions d'enquête parlementaire et le pouvoir judiciaire", discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation le 1er septembre 1993, Bruxelles, Bruylant, p.16, note 32.

² Van WELKENHUYZEN, "La séparation des pouvoirs 1831-1981", dans "de Grondwet, honderdvijftig jaar", Bruxelles, Bruylant, 1981, p.61.

C'est en partant de l'idée que la séparation des pouvoirs n'exclut donc pas un contrôle réciproque d'un organe par un autre, mais qu'au contraire, elle l'implique, et tend avant tout à protéger la liberté individuelle qui a été placée sous la protection du pouvoir judiciaire, que le législateur belge, institué en chambres constituantes, a en 1998, à la suite des événements tragiques qui ont secoué notre pays (affaire Dutroux, du nom de l'auteur de l'enlèvement et de l'assassinat d'enfants) sensiblement réformé le paysage judiciaire de notre pays.

C'est dans ce contexte que le Conseil supérieur de la Justice a été créé (loi du 22 décembre 1998) afin d'objectiver les nominations et promotions dans la magistrature et de contrôler le fonctionnement de la Justice,

S'il est certain que cette réforme, issue de l'accord de huit partis démocratiques - qualifié d'accord "octopus" du 15 juillet 1998 ⁽³⁾, a été dictée par une défiance à l'égard du pouvoir judiciaire, mise en exergue à l'occasion de la tenue d'enquêtes parlementaires, il demeure que la réforme a été opérée dans le respect de l'Etat de droit, de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des membres du pouvoir judiciaire.

Afin de respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire, le législateur a créé un organe de contrôle externe permanent du fonctionnement des cours et tribunaux, le Conseil Supérieur de la Justice, et a, à cet égard, pris soin de considérer celui-ci comme un organe indépendant ⁽⁴⁾.

Le Conseil supérieur de la Justice se caractérise en effet principalement par son indépendance statutaire (recrutement de son propre personnel administratif) et son autonomie financière ⁽⁵⁾.

Il s'agit d'un organe Constitutionnel, "sui generis" ⁽⁶⁾ qui ne relève d'aucun des trois pouvoirs.

³ Doc. Parl. Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-994/2; Doc. parl., Chambre, sess. ord. 1997-1998, n° 1568/2.

⁴ D. De BRUYN, "Le Conseil supérieur de la Justice", J.T., 1999, pp. 401 à 409. X. DE RIEMAECKER et G. LONDERS, « Statut et déontologie du magistrat, Ed. La Charte, 2000, pp. 7 à 47.

⁵ Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil supérieur sont imputés au budget des dotations (art. 259bis-22, §2 du C. jud.).

⁶ Article 151 de la Constitution belge ; voir F. DELPEREE, "trois observations sur la réforme de la justice", Journal des procès n° 356, 16 octobre 1998, p.14

La nécessité d'une indépendance totale du Conseil supérieur de la Justice à l'égard des trois pouvoirs de l'Etat est due à la teneur de ses missions :

-organisation des examens d'accès à la profession de magistrat, présentation des magistrats à la nomination et aux promotions, formation initiale et permanente des magistrats (mission des commissions de nomination et désignations -28 membres – 14 néerlandophones, 14 francophones) . *Finalité : assurer des magistrats de qualité.*

-avis, non contraignants, sur les projets ou propositions de lois qui ont une incidence sur le fonctionnement général de l'Ordre judiciaire, contrôle externe permanent sur le fonctionnement général du système judiciaire (plaintes des particuliers, mission d'audit, enquête particulière dans les juridictions) (Missions des Commissions d'avis et d'enquête (16 membres – 8 NL, 8 FR). *Finalité : assurer le bon fonctionnement de la Justice.*

Finalité globale : selon le vœux du législateur le CSJ doit renforcer la confiance du citoyen dans la Justice tout en garantissant l'indépendance du Pouvoir judiciaire.

L'indépendance de cet organe par rapport au pouvoir judiciaire a, par ailleurs, justifié l'absence de compétence de celui-ci en matière disciplinaire, à l'inverse de ce qui se fait en France ou en Italie.

L'originalité du CSJ belge provient notamment de sa composition. Il ne s'agit pas d'un Conseil supérieur de la « magistrature », mais d'un Conseil supérieur de la « Justice ». Chaque organe du Conseil supérieur comprend un nombre égal de magistrats et de membres externes à la magistrature, représentants de la société civile (22 dont 8 avocats et 6 professeurs d'université)-, les membres magistrat sont élus par leurs pairs, les membres non magistrats sont désignés par le Sénat à la majorité des deux tiers.

II. mise en évidence des dysfonctionnements au sein d'une juridiction : mécanismes de contrôle interne et de contrôle externe.

1. mécanismes de contrôle interne.

Ces contrôles relèvent soit d'une nécessité de transparence du fonctionnement de l'appareil judiciaire (publicité des débats, motivation des décisions judiciaires, exercice des voies de recours), soit de garanties relatives à l'indépendance du juge (incompatibilités, interdiction du cumul de fonctions judiciaires, contrôle réciproque entre les magistrats du siège et du parquet, contrôle disciplinaire par le chef de corps)

Ainsi l'obligation constitutionnelle de motiver les décisions judiciaires ⁽⁷⁾ permet non seulement le contrôle de la décision judiciaire par les instances d'appel ou de cassation, mais également par le justiciable lui-même, le cas échéant avec l'assistance de son conseil.

La publicité des audiences, visée en l'article 148 de la Constitution, constitue également une garantie pour le justiciable et permet le contrôle, tant de la part de ce dernier, que de l'opinion publique notamment par le biais de la presse.

Il convient également de souligner le contrôle particulier exercé par la Cour de cassation, dont la mission consiste, d'une part, en un contrôle formel du fonctionnement des cours et tribunaux notamment par la vérification formelle de la motivation des décisions prises en dernier ressort, et, d'autre part, en un contrôle de l'application et de l'interprétation de la loi opérée par le juge. (ce qui permet de contrôler la qualité des décisions judiciaires)

La Belgique connaît un système basé sur la dualité des magistratures : les magistrats du siège et ceux du parquet. Leur indépendance est arrêtée dans l'article 151 de la Constitution. La circonstance que les magistrats du parquet sont indépendants explique la mise en place dans notre législation de mécanismes de contrôles réciproques entre magistrats du siège et du parquet.

Rappelons qu'indépendamment de l'exercice par le ministère public des voies de recours chaque fois que l'ordre public est en danger, le ministère public peut former un pourvoi en cassation dans l'intérêt de la loi lorsqu'il estime qu'une décision judiciaire viole des dispositions légales et met ainsi l'ordre public gravement en danger.

Le ministère public, qui est spécialement chargé de veiller à la régularité du service des cours et des tribunaux, ainsi que du bon fonctionnement des greffes, peut également, à la demande du Ministre de la Justice, dénoncer à la Cour de cassation les jugements ou arrêts ou actes du juge qui démontreraient un excès de pouvoir⁽⁸⁾.

A l'inverse, le siège exerce également un contrôle à l'encontre du ministère public notamment, en vertu de l'article 340, §3 du Code judiciaire qui prévoit que la cour d'appel bénéficie non seulement d'un droit d'injonction de poursuite mais exerce un contrôle indirect à l'égard du ministère public dans le cadre des poursuites en cours en pouvant solliciter du procureur général qu'il fasse rapport au sujet d'une instruction en cours, lorsque la cour d'appel constate que le parquet reste en défaut d'agir .

⁷ Art. 149 de la Constitution.

⁸ HAYOIT de TERMICOURT, "Les pourvois dans l'intérêt de la loi et les dénonciations sur ordre du ministre de la justice", discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation le 1er septembre 1964, Bruxelles, Bruylant.

Dans le cadre de la modernisation de la procédure pénale, un contrôle est également exercé par la Chambre des mises en accusation, l'accusé et la partie civile, sur le cours des instructions ⁽⁹⁾.

La loi du 22 décembre 1998 modifiant le Code judiciaire a, en outre, renforcé considérablement le rôle des assemblées générales des cours et des tribunaux, dès lors qu'elles sont indirectement appelées à se prononcer, dans le cadre de l'établissement d'un rapport annuel, destiné au Conseil Supérieur de la Justice, sur l'efficacité du "plan de gestion" proposé par le chef de corps lors de son recrutement lorsqu'elles aborderont le thème du fonctionnement de la juridiction. La même observation est à faire pour ce qui concerne les assemblées de corps des parquets.

L'évaluation des magistrats est également une nouvelle forme de contrôle interne au corps concerné ⁽¹⁰⁾.

⁹ Loi du 12 mars 1998, Moniteur belge du 2 avril 1998.

¹⁰ Art. 259 nonies, alinéa 4 du C. jud.: "l'évaluation porte sur la manière dont les fonctions sont exercées, à l'exception du contenu de toute décision judiciaire, et est effectuée sur la base de critères portant sur la personnalité ainsi que sur les capacités intellectuelles, professionnelles et organisationnelles."

Le Conseil Supérieur de la Justice a été chargé de fixer les critères d'évaluation des magistrats, critères avant tout qualitatifs et qui se réfèrent tant aux connaissances juridiques qu'aux qualités personnelles et communicatives nécessaires à la fonction. L'évaluation se fait après une année de fonction et ensuite tous les 3 ans par un collège composé de évaluateurs élus et du chef de corps. Il est précédé d'un entretien de fonctionnement. Les chefs de corps ne sont pas évalués.

Sur la critique du système voir le site du Conseil Supérieur de la Justice (WWW.csj.be). Le CSJ considère en substance qu'une évaluation négative risque d'avoir des conséquences sur la carrière du magistrat. L'évaluation devrait être idéalement considérée sous l'angle d'une assistance au magistrat momentanément en difficulté. Il est dès lors regrettable que le législateur ait adjoint à l'évaluation négative des sanctions pécuniaires, ce qui constitue en réalité une forme de sanction disciplinaire.

Enfin il existe des contrôles liés aux actions directes aux mains du justiciable à l'encontre des magistrats, à savoir “la prise à partie” (action en responsabilité civile contre les magistrats qui se seraient rendus coupable d’une décision culpeuse ou malhonnête), la “récusation” (droit accordé à un justiciable de faire écarter du siège pour le jugement de sa cause un magistrat -magistrat du siège ou du ministère public- dont l’impartialité peut être légalement suspectée), le “dessaisissement” (outre le cas du retard dans le prononcé de la décision , c’est l’hypothèse d’une demande de renvoi devant une autre juridiction en raison de la crainte de l’impartialité d’une juridiction entière).

En outre la responsabilité d’un magistrat peut se trouver engagée disciplinairement, pénalement ou civilement.

Ce sont là tous les mécanismes de contrôle interne, donc propres au pouvoir judiciaire et liés à son fonctionnement

2 . Mécanismes de contrôle externe.

A. Le contrôle exercé par le pouvoir exécutif fédéral.

Aucun contrôle direct ne peut être exercé par le gouvernement sur le pouvoir judiciaire (¹¹).

Le Ministre de la Justice ne peut qu’inviter le ministère public à introduire une requête auprès de la Cour de cassation en vue de l’annulation de jugements contraires à la loi ou d’actes empreints d’excès de pouvoir.

Il ne peut en outre qu’inviter le ministère public à lui faire rapport dans la mesure où ce corps de magistrats est chargé de veiller à la régularité du service des cours et des tribunaux (¹²).

Il ne s’agit donc que d’un contrôle indirect, à l’intervention du ministère public, qui porte sur le bon fonctionnement des juridictions et s’inscrit également dans sa mission de la défense de l’intérêt général.

¹¹ E. KRINGS, “ Considérations sur l’Etat de droit, la séparation des pouvoirs et le pouvoir judiciaire”, discours prononcé le 1er septembre 1989 lors de la séance d’ouverture solennelle de la Cour de cassation, Bruxelles, Bruylant.

¹² Art. 140 du C. jud.

Ce n'est qu'en matière disciplinaire, et uniquement à l'encontre des magistrats du ministère public que le Ministre de la Justice dispose actuellement d'un droit d'action directe.

A l'encontre des magistrats du siège il ne peut que charger le ministère public d'exercer son droit de réquisition en vue d'engager une action disciplinaire dont la décision appartient à l'autorité disciplinaire du siège, le ministère public restant en outre libre d'exprimer verbalement son point de vue qui peut être différent de celui du ministre.

A l'encontre du ministère public le Ministre de la Justice exerce un droit de regard, à ce titre il peut exercer un contrôle sur le bon fonctionnement du ministère public.

B. Le contrôle exercé par le pouvoir législatif - les chambres fédérales.

Les interpellations et les questions parlementaires constituent la première forme de contrôle. Elle trouve sa source dans le principe démocratique selon lequel les pouvoirs émanent de la Nation et celui de la responsabilité politique des membres du gouvernement devant les Chambres.

Il s'agit d'un contrôle indirect dès lors que le Ministre de la Justice doit s'enquérir auprès des instances judiciaires, à l'intervention du ministère public, des éléments nécessaires à sa réponse.

Toutefois le pouvoir législatif dispose d'un contrôle direct tiré de l'article 56 de la Constitution qui dispose que "chaque Chambre a le droit d'enquête".

Il s'agit cependant, contrairement au contrôle exercé de manière permanente par le CSJ sur le fonctionnement de l'Ordre judiciaire, d'un contrôle ponctuel (exemple : la commission d'enquête parlementaire sur les tueries du Brabant Wallon, sur l'enlèvement et la séquestration d'enfants (affaire Dutroux)

Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire a pour conséquence d'interdire aux parlementaires, en procédant à une enquête, de:

- censurer, voire blâmer, les actes que les juridictions du pouvoir judiciaire ou les magistrats, organes de celui-ci, ont accomplis dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, même lorsque l'enquête porte sur des questions touchant à l'organisation, au fonctionnement ou aux compétences de ce pouvoir. La commission parlementaire n'étant ni une autorité de jugement ni une autorité disciplinaire.

- adresser aux juridictions du pouvoir judiciaire et aux magistrats, organes de celui-ci, des injonctions en rapport avec les actes que ces juridictions ou ces magistrats accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles
- se substituer aux juridictions du pouvoir judiciaire ou aux magistrats, organes de celui-ci, pour exercer des compétences qui sont réservées à ces juridictions ou à ces magistrats par ou en vertu de la Constitution et de la loi; ni entraver ou limiter l'exercice de celles-ci, s'immiscer dans l'accomplissement des tâches liées à ces compétences ⁽¹³⁾.

La commission peut donc procéder à des constatations relatives à des dysfonctionnements de l'appareil judiciaire, faire à ce titre des observations, et communiquer des informations à l'autorité judiciaire compétente, à qui incombe la mission légale d' y réserver "telles suites que de droit" .

C. Le contrôle exercé par le Conseil supérieur de la Justice.

Ainsi que précisé ci-dessus, le Conseil supérieur de la Justice, organe extérieur au pouvoir judiciaire et aux pouvoirs législatif et exécutif, a été spécialement créé en vue d'assurer le contrôle externe permanent du fonctionnement des cours et tribunaux.

Le caractère particulièrement délicat de cette mission de contrôle est évident dès lors que le Conseil supérieur est tenu, aux termes de l'article 151 de la Constitution, de respecter l'indépendance des membres du pouvoir judiciaire. Il ne peut donc exercer une quelconque pression susceptible d'affecter une décision judiciaire.

III. Le contrôle permanent du Conseil supérieur de la Justice : structures et mécanismes d'enquêtes et d'analyse.

1. les cinq instruments légaux de contrôle du CSJ.

¹³ J. VELU, " considérations sur les rapports entre les commissions d'enquête parlementaire et le pouvoir judiciaire", op. cit., pp.18 à 23. Les trois interdictions reprises ci-dessus demeurent d'actualité nonobstant la modification législative intervenue.

- a) **le contrôle (la vérification) de l'utilisation des moyens de contrôle interne au pouvoir judiciaire.**

en vue de promouvoir leur utilisation

- b) **le rapport du CSJ sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire (à partir des rapports annuels de toutes les juridictions, parquets ou auditorats.**

en vue de recommandations quant à l'amélioration du fonctionnement

- c) **le traitement et le suivi des plaintes relatives au fonctionnement de l'Ordre judiciaire.**

en vue de proposer des solutions individuelles et /ou des recommandations structurelles.

- d) **l'audit (radioscopie) des juridictions et parquets ou auditorats.**

en vue de recommandations pouvant améliorer le fonctionnement, la gestion, la productivité...

- e) **l'enquête particulière en cas de dysfonctionnement graves.**

en vue de remédier aux déficiences constatées.

2. Modalités de ces mécanismes de contrôle:

- Ces mécanismes de contrôle sont mis en œuvre par la Commission d'avis et d'enquête du CSJ, soit d'office, soit sur demande du pouvoir exécutif ou législatif.
- ils s'exercent dans le respect de l'indépendance juridictionnelle et le respect des autorités disciplinaires.
- Sauf pour ce qui concerne le traitement des plaintes, les constatations, observations et recommandations qui en résultent sont transmis aux trois pouvoirs sous la forme de rapports circonstanciés qui sont soumis à l'approbation préalable de l'assemblée générale du CSJ (44 membres). La fonction de contrôle ne débouche en effet que sur des recommandations. Le CSJ n'a à cet égard aucun pouvoir décisionnel. (Les plaintes sont directement traitées par le commission d'avis et d'enquête sans intervention de l'assemblée générale du CSJ.)
- Les rapports du CSJ sont rendus public, via le web site et la presse.

3. Analyse de ces mécanismes de contrôle:

a) le contrôle (la vérification) de l'utilisation des moyens de contrôle interne au pouvoir judiciaire :

La Commission d'avis et d'enquête réunie doit surveiller et promouvoir l'utilisation des mécanismes de contrôle interne, à cette fin il établit chaque année un rapport à l'attention du ministre de la Justice et des Chambres.

Ce rapport n'est jusqu'ici pas soumis à la contradiction, en raison de l'indépendance du CSJ.

A l'effet de réaliser cette mission le législateur a prévu l'établissement d'un rapport annuel par les autorités concernées (chefs de corps et assemblées générales ou de corps) et la possibilité pour la Commission d'avis et d'enquête réunie de solliciter des informations complémentaires auprès de ces autorités, qui ne peuvent porter sur le contenu de décisions judiciaires ni sur les raisons pour lesquelles le ministère public a ou non intenté des poursuites.

Le rapport établi par la Commission d'avis et d'enquête réunie à cet égard, est rédigé de manière à ne pas permettre l'identification de dossiers dès lors qu'il s'agit d'une mission globale d'évaluation de l'utilisation des mécanismes de contrôles internes.

Les questions posées par le CSJ ont trait à la manière dont le contrôle est concrètement exercé, porte sur la régularité du service, l'organisation de discussions internes entre services, la manière dont le contrôle des statistiques est assuré, le relevé des irrégularités constatées, l'imputabilité, et les mesures prises, leur suivi.

Il est à relever que régulièrement certaines autorités ne se plient pas à la tenue de ce type de rapport, et que d'autres se limitent à des réponses formalistes aux questions soulevées. Le recours à des rapports comporte inévitablement le danger de réponses standardisées.

Les données principales émanent du ministère public et des rapports des assemblées générales.

Certains dysfonctionnements (par exemple : manque de préparation des audiences, durée excessive des audiences, des instructions etc..) auxquels il a été ou doit être encore remédié sont signalés.

Il convient idéalement que le CSJ mette ces données les unes en rapport avec les autres (parquet –siège), ainsi qu'en rapport avec les plaintes enregistrées et déclarées fondées.

Ce mécanisme de contrôle permet ainsi de vérifier non seulement la concordance avec la réalité, mais également de déceler de « bonnes pratiques » susceptibles de servir ailleurs.

Le CSJ veille, par le biais d'un dialogue avec les chefs de corps, à ce que les autorités ayant en charge le contrôle interne, prennent conscience de l'utilité de leur intervention, car il s'agit, dans leur chef d'une action proactive, alors que dans le chef du CSJ il s'agit d'un contrôle c'est-à-dire d'une intervention à posteriori, lorsque le mal est déjà fait.

Les recommandations du CSJ, voire le recours au mécanisme extrême que constitue l'enquête particulière, ne sont que des interventions à posteriori, même si elles ont le mérite d'indiquer ensuite la voie à suivre pour l'avenir.

Le système de contrôle interne devrait idéalement aboutir à servir d'instrument de bonne gestion des corps et juridictions.

b) le rapport général sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire (établi par le CSJ à partir des rapports annuels de toutes les juridictions, parquets ou auditorats.

Chaque année, toutes les juridictions, parquets ou auditorats du pays, doivent rédiger un rapport de fonctionnement, qui doit être transmis au ministre de la Justice, au parlement et au CSJ.

Ces rapports constituent une source d'information importante qui permet au CSJ de récolter toutes les données émanant des chefs de corps ainsi que des assemblées générales et des assemblées de corps concernant le fonctionnement général de l'ordre judiciaire et l'utilisation des moyens disponibles.

L'exercice de cette mission de contrôle par le CSJ a rapidement mis en évidence les difficultés énormes résultant de la masse de données à traiter quasiment simultanément et surtout de leur présentation disparate et donc peu comparable.

Le précédent CSJ a dès lors créé « un modèle standard de rapport annuel », en vue d'uniformiser les réponses et d'en faciliter le dépouillement. Ce modèle s'attache essentiellement à trois thèmes : la charge de travail, l'arriéré judiciaire, les propositions formulées par les chefs de corps.

S'il paraît acquis que le dépouillement sera facilité, il demeure que le risque de voir fleurir des réponses standardisées se contentant de renvoyer au précédent rapport n'est pas illusoire.

Cette formule ne répondra pas à une des plus grandes difficultés qui vient de l'absence d'instrument de mesure uniforme de la charge de travail, qui constitue cependant la clef de voûte de l'édifice.

Il me paraît que les autorités judiciaires concernées par ces rapports devraient idéalement réaliser que la finalité de ce rapport de fonctionnement est principalement à usage interne. Il s'agit d'un audit interne afin de vérifier, tel un entretien de fonctionnement individuel qui met le magistrat en position de réflexion, si le mode de fonctionnement de la juridiction ou du corps est ou non optimal et de voir comment il pourrait être optimisé avec les moyens disponibles.

Mais il s'agit à nouveau d'une forme de contrôle à posteriori dans le chef du CSJ.

Le CSJ devrait à l'avenir, et cela se retrouve dans ses projets, élaborer davantage un réel instrument d'audit, qui permettra d'aider les chefs de corps à développer de façon continue la qualité du travail par le biais des bonnes pratiques élaborées ailleurs, de se lancer dans des projets pilotes en vue de leur utilisation ultérieure de manière généralisée.

Le rapport du CSJ est adressé aux trois pouvoirs, il n'est pas actuellement soumis préalablement à la contradiction.

c) le traitement et le suivi des plaintes relatives au fonctionnement de l'Ordre judiciaire.

La commission d'avis et d'enquête du CSJ recueille les plaintes des citoyens ou des autorités (magistrats, voire même de la Commission de nomination et désignation du CSJ) concernant le fonctionnement de l'ordre judiciaire et disposera à cet effet du pouvoir de classer sans suite certaines de celles-ci dans les limites fixées par la loi.

Ainsi, sont irrecevables les plaintes anonymes, les plaintes verbales, les plaintes non signées ou non datées.

Sont susceptibles d'un classement sans suite, sans possibilité de recours, les plaintes :

- qui relèvent des compétences d'ordre pénal ou disciplinaire d'autres instances; (le CSJ ne connaît pas des plaintes contre les avocats, police, notaires etc...)
- qui portent sur le contenu d'une décision judiciaire
- dont l'objet peut être atteint par l'application de voies de recours ordinaires ou extraordinaires
- qui ont déjà été traitées et ne contiennent aucun élément nouveau;
- qui apparaissent manifestement non fondées (plaintes incompréhensibles).

Lorsqu'une plainte est fondée, la commission adresse aux instances concernées et au Ministre de la Justice, une recommandation susceptible d'offrir une solution au problème posé ou une proposition visant à améliorer le fonctionnement général de l'ordre judiciaire.

Le Conseil supérieur établit un rapport annuel sur le suivi des plaintes à l'attention du ministre de la justice et du Parlement en même temps que son rapport annuel sur le fonctionnement de l'Ordre judiciaire.

Cette compétence, qui est pourtant importante puisque les plaintes constituent un indicateur (baromètre) de l'insatisfaction dans certains domaines des utilisateurs du service public de la Justice, s'avère en réalité assez réduite en raison du nombre important de cas d'incompétence.

Malgré l'envoi systématique, dès la réception d'une plainte, de la brochure explicative établie par le CSJ à l'adresse du plaignant, il y a une tendance très nette à considérer le CSJ comme étant une instance de recours.

Le nombre peu important de plaintes adressées au CSJ est également interpellant en 4 ans le CSJ a traité 1649 plaintes alors que le Service Public Fédéral Justice en a traité 3000 en 1 an.

La majorité des plaintes ont trait à la lenteur des procédures judiciaires (et leur but non expressément avoué est de faire accélérer le traitement du cas d'espèce). Lorsqu'un dysfonctionnement est clairement identifié, le CSJ adresse une recommandation à l'autorité concernée (par exemple le suivi systématique par le juge de l'expertise qu'il a ordonnée).

A l'issue de son premier mandat de quatre ans, le CSJ sortant a initié une réflexion sur la problématique des plaintes. Réalisant qu'il s'agit d'un outil de mesure et de contrôle important il voudrait que soit mis en place un système lui permettant d'avoir une vue globale sur l'ensemble des plaintes intéressant le fonctionnement de la « Justice » au sens large (incluant tous les acteurs judiciaires police, avocats, huissiers de justice, notaires etc..).

Il est ainsi préconisé de recourir à un système de traitement en première ligne (à proximité) par l'instance directement concernée, avec une obligation pour celle-ci de faire rapport au CSJ des faits et de la suite réservée par le biais de l'informatique (constitution d'une banque de données), le CSJ intervenant dans certains cas comme une instance de seconde ligne (plainte lorsque la plainte n'a pas été diligentée en première ligne).

Ce système devrait permettre au CSJ d'avoir une réelle vue d'ensemble de la perception de la Justice par le citoyen et de se faire une opinion sur les problèmes récurrents et sur leur localisation.

d) l'audit (radioscopie) des juridictions et parquets ou auditorats

Cette mission peut être exécutée d'office par le CSJ ou à la demande du ministre de la Justice ou du Parlement.

Quatre audits ont été réalisés par le précédent CSJ, le premier au parquet de Termonde, à la demande du ministre de la Justice, ensuite au parquet de Bruxelles, également à sa demande, et au tribunal de Charleroi, à la demande de la juridiction elle-même, et à la Cour d'appel de Bruxelles, d'office.

Des rapports il apparaît que le CSJ a été celle de promouvoir le côté constructif de l'opération car l'objectif premier qui est d'améliorer le fonctionnement de la juridiction ou du parquet – auditorat visité, ne peut être atteint qu'avec la collaboration de tous.

La méthodologie consiste à :

- visiter les locaux,
- examiner les documents pertinents, analyser les statistiques se rapportant à l'input, le traitement et l'output du flux des dossiers,
- l'interview sur la base d'un questionnaire structuré d'un bon nombre de magistrats, de représentants du personnel administratif, du barreau. (les thèmes étant notamment : l'organisation proprement dite, la charge et la répartition de travail, la communication interne –externe, le culture organisationnelle, la satisfaction au travail, l'évaluation des personnes, l'évaluation des moyens disponibles, la spécialisation, la participation à des activités extérieures (commissions).
- les constatations, observations et recommandations sont communiquées au chef de corps avant de les soumettre officiellement au ministre de la Justice et au Parlement.
- Le CSJ assure le suivi de ses recommandations, bien qu'il n'ait pas de pouvoir d'injonction.

L'optique de la loi du 22 décembre 1998 instituant le CSJ, a toujours été celle d'une mission de contrôle, non pas de soutien aux juridictions. Ceci s'explique par le contexte particulier de suspicion dans lequel le CSJ a été créé.

L'actuel Conseil a pour objectif de développer et de professionnaliser davantage cet outil afin de le mettre au service des juridictions et des corps. L'audit doit être compris dans son acceptation positive.

e) l'enquête particulière en cas de dysfonctionnement graves.

La commission d'avis et d'enquête réunie du CSJ peut, à l'exclusion de toute compétence pénale et disciplinaire, engager une enquête particulière sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire.

Il importe de souligner qu'il ne s'agit pas d'une enquête portant sur une affaire particulière en cours mais bien sur un mauvais fonctionnement au sein de l'Ordre judiciaire.

Si la loi n'exclut pas que l'enquête puisse porter sur une juridiction déterminée, voire sur la manière de travailler d'un ou de plusieurs membres de l'ordre judiciaire, sans pour autant porter sur le contenu d'une décision judiciaire, il demeure que l'enquête est limitée au fonctionnement de la juridiction avec pour finalité d'aboutir à une amélioration de celui-ci.

L'enquête particulière est engagée soit d'office, après approbation préalable par la majorité des membres de la commission réunie, soit à la demande du ministre de la justice ou de la majorité des membres de la Chambre ou du Sénat.

Un rapport est adressé pour chaque enquête, via l'assemblée générale du Conseil supérieur, au Ministre de la Justice, à la Chambre, au Sénat et aux chefs de corps des cours.

L'enquête particulière est normalement menée par le chef de corps concerné.

Dans l'hypothèse où la commission d'avis et d'enquête réunie ne peut prendre appui sur le chef de corps concerné, elle peut mener exceptionnellement l'enquête particulière elle-même (décision devant être prise à la majorité des deux tiers), descendre sur les lieux pour entendre les magistrats (¹⁴) et consulter les documents utiles à son investigation, sans pour autant pouvoir procéder à une perquisition et consulter des dossiers judiciaires qui ne seraient pas clos.

Cette enquête sur les lieux s'effectuera sous la direction d'un membre magistrat, ce qui constitue un gage du respect de l'indépendance fonctionnelle du magistrat concerné.

C'est en réalité le principe constitutionnellement acquis de l'indépendance du pouvoir judiciaire qui déterminera les limites du contrôle externe du Conseil supérieur, au même titre qu'il délimite déjà la portée du contrôle lié à l'enquête parlementaire, dont question ci avant.

Le CSJ n'a pas eu à connaître de véritable enquête particulière, même si une demande d'audit avait été qualifiée de la sorte.

4. mécanismes d'alerte de dysfonctionnements – suivi – évaluation.

¹⁴ Le refus injustifié de collaboration à l'enquête peut conduire à une intervention disciplinaire: art. 259bis-17, §2 du C. jud.

Parmi la panoplie de mécanisme de contrôle dont question ci-dessus, ce sont principalement les plaintes, les mécanismes de contrôle interne inhérents à la mission de contrôle du parquet et aux rapports des assemblées générales, ainsi que les rapports de fonctionnement et les interpellations parlementaires qui constituent les mécanismes d'alerte.

Le suivi que le CSJ peut y réserver consiste en un dialogue au moins annuel avec les chefs de corps et en l'élaboration de recommandations. Le CSJ ne dispose pas d'un pouvoir décisionnel

L'évaluation du suivi se fait par le truchement des rapports fait par le CSJ au Parlement et au ministre de la Justice. Ce sont ces instances qui évaluent le travail fourni par le CSJ. Les membres du Bureau du CSJ (les présidents des diverses Commissions) font annuellement rapport aux Commissions de la justice de la Chambre et du Sénat

IV. Conclusions.

La création du CSJ et plus précisément sa mission de contrôle externe du fonctionnement de l'Ordre judiciaire constitue une innovation profonde dans les pratiques judiciaires belges.

Cet organe, indépendant, est chargé de récolter toutes les données émanant des chefs de corps ainsi que des assemblées générales et des assemblées de corps concernant le fonctionnement général de l'ordre judiciaire et l'utilisation des moyens disponibles, de connaître des plaintes des citoyens.

Les divers instruments qui ont été confiés au CSJ lui donnent une place centrale et lui permettent de disposer d'une vue générale et nuancée du fonctionnement de l'Ordre judiciaire en vue de remplir sa mission première de préparer, soit d'office, soit à la demande du Ministre de la Justice ou du Parlement des avis et propositions, qui même s'ils ne revêtent aucun caractère contraignant ni suspensif, font de cet organe le conseiller institutionnalisé du Parlement ou du Gouvernement.

Les méthodologies doivent cependant être affinées afin que les indicateurs quantitatifs d'ores et déjà disponibles puissent être complétés par des indicateurs qualitatifs fiables et indispensables pour contribuer à l'évaluation et à l'amélioration d'une justice de qualité.

Ces instruments devraient permettre de développer davantage un dispositif effectif et efficace, réellement professionnalisé, d'audit permanent.

Les bonnes pratiques au regard des moyens disponibles devraient ainsi être valorisées et mises au service d'une amélioration de la qualité du fonctionnement des juridictions et des parquets et auditorats, et, ce au profit du citoyen.

Le CSJ entend stimuler les juridictions afin qu'elles procèdent d'avantage à une évaluation constante de leur fonctionnement, promouvoir une dynamique nouvelle, le Conseil pourrait, de son côté, développer et professionnaliser, à l'aide de sa dotation, les audits des juridictions en mettant à leur service un outil performant. Le but poursuivi étant de promouvoir une approche proactive par opposition à un approche réactive, de contrôle a posteriori , lequel n'intervient, malheureusement pour le justiciable, que lorsque le mal est déjà fait.

X. De Riemaecker.