

Les propositions de réformes

Depuis plusieurs années, le monde judiciaire belge est soumis à de nombreuses propositions de réformes qui ont toutes pour objectif de transformer la justice en une organisation moderne et efficiente. Au-delà de celles-ci, l'on constate que la reconfiguration du paysage judiciaire devrait être perçue comme un projet global, dont les différentes parties constituent un équilibre auquel il est très délicat de toucher sous peine d'ébranler l'ensemble. Des options doivent être prises en fonction des objectifs globaux qu'il faut fixer et de l'organisation judiciaire qu'on souhaite créer. D'autres aspects, comme une possible résistance, le coût de la réforme, les conséquences sur le terrain, les gains finaux et la vision de la Justice des décennies à venir doivent aussi être pris en considération.

BRUNO BROUCKER, ROGER DEPRÉ ET ANNIE HONDEGHEM

La carte judiciaire belge est caractérisée par un grand nombre d'organisations judiciaires (trois-cents pour le siège et trente pour le ministère public), chacune avec une capacité de personnel relativement limitée, répartie d'une manière inégale. Cela signifie qu'une répartition territoriale plus équilibrée, liée à une répartition de moyens adaptée, est un défi pour la justice de demain.

LES PROPOSITIONS DE RÉFORMES HISTORIQUES

Au cours du temps, différentes propositions de réformes de la carte judiciaire ont fait surface. En général, on présume qu'une plus grande échelle territoriale aboutirait à l'amélioration de la qualité et de la spécialisation, à des coûts moins élevés et à une organisation moins vulnérable. Reconsidérer l'échelle est donc perçue comme un moyen pour atteindre ces objectifs.

Les quatre propositions principales focalisées sur ce thème sont celles du commissaire royal Charles van Reepinghen (1958), celle du Centre de recherche interuniversitaire de droit judiciaire (1998), la réforme Octopus (1998) et le plan Thémis (2005).

En 1958, *Charles Van Reepinghen*¹ avait été désigné commissaire royal à la réforme judiciaire. À cette époque, la répartition géographique des cours et tribunaux n'avait presque pas changé, tandis que la concentration de la population, des voies routières et des infrastructures commerciales avaient fortement évolué. Van Reepinghen voulait limiter cette dispersion en reliant le tribunal social et le tribunal de commerce au tribunal de première instance au sein d'un tribunal d'arrondissement, mais en tenant compte de l'autonomie de chacun. Les différents tribunaux deviendraient une section d'un seul tribunal avec comme chef de corps le président du tribunal de première instance. Cela aurait abouti à une simplification administrative, à une réduction des coûts et à une harmonisation de la répartition des dossiers. Van Reepinghen était convaincu que le nombre de tribunaux de première instance devait être réduit, mais il était conscient de la résistance face à une telle perspective. Pour ne pas compromettre les objectifs du plan global, sa proposition se limitait aux cantons dont la taille différait fortement (entre 100 000 et 5 000 habitants). Finalement, le plan de Van Reepinghen n'a pas été accepté, ni par le Sénat ni par la Chambre. Le poids du tribunal de première instance était jugé trop important et les partenaires sociaux estimaient l'autonomie du tribunal social trop réduite. Au total, le projet a été réduit à un compromis, résultat de longs débats. Le principe de l'unité du pouvoir judiciaire et d'une rationalisation plus grande par la création d'un tribunal unique au niveau de l'arrondissement n'a pas été concrétisé.

L'affaire Dutroux et la Marche blanche en octobre 1996 ont été l'occasion d'une nouvelle vague de réformes. Le *Centre interuniversitaire de droit judiciaire* (CIDJ) recevait du ministre de la Justice (à l'époque Stefaan De Clerck) la tâche de proposer un modèle d'organisation pour les cours et les tribunaux. Le CIDJ² proposait la création d'une entité au niveau de l'arrondissement et une intégration des justices de paix et des tribunaux de police, avec le maintien de la répartition territoriale. Le tribunal au niveau de l'arrondissement serait composé de quatorze sections, chacune sous la direction de son président. Les magistrats seraient nommés au tribunal de l'arrondissement, ce qui aurait signifié une amélioration de leur mobilité. Le CIDJ proposait aussi de reconfigurer les arrondissements existants, afin d'obtenir une échelle optimale. Finalement, ce que cette proposition a créé concrètement reste, jusqu'à présent, très vague...

La *réforme Octopus*, pour sa part, contenait des propositions de réformes pour le ministère public, le siège et pour quelques problèmes actuels. Quatre principes généraux étaient formulés: la restructuration sur le plan vertical du ministère public, l'intégration horizontale des tribunaux de première instance,

1 *Verslag koninklijk commissaris voor de gerechtelijke hervorminguitgave van Charles Van Reepinghen* (1964).

2 *Interuniversitair onderzoekscentrum voor gerechtelijk recht*, (1998), *Inrichting van de hoven, rechtbanken en hun leden*, Onuitgegeven, 15 p.

la mobilité horizontale des magistrats, greffiers et personnel du parquet et un audit de la justice.

En ce qui concerne l'intégration horizontale, diverses réactions critiques ont été formulées (Fred Erdman et George de Leval)³ : la simplification espérée serait un mythe et l'intégration serait néfaste pour la proximité. L'idée de la création d'un tribunal intégré avait jusqu'alors comme but d'éliminer les conflits de compétences entre tribunaux. Au moment de la réforme Octopus, ce n'était plus considéré comme un problème, puisque les compétences des divers tribunaux étaient bien délimitées⁴. Par contre, la reconsidération des arrondissements était assez soutenue dans le monde judiciaire et considérée comme une priorité par rapport à la création d'un tribunal intégré. En ce sens, la reconsidération des arrondissements aboutirait à un partage de la charge de travail plus équilibré⁵.

Un des grands problèmes de la réforme Octopus est qu'elle a été créée sans la participation des magistrats. De plus, il n'a jamais été clarifié d'où viendraient les moyens financiers, la capacité managériale et les instruments de gestion pour concrétiser ce plan. Jusqu'à présent, certains aspects du plan n'ont jamais été élaborés concrètement. Par contre, la création du Conseil supérieur de la Justice, responsable de la sélection et de la nomination des magistrats, a constitué un instrument contre l'éventuelle politisation de leurs nominations. C'est aussi dans ce cadre qu'un système de mandats a été instauré.

Le *plan Thémis*, une proposition de la ministre de la Justice Laurette Onkelinx, a été approuvé par le gouvernement en aout 2005. Ce plan avait pour but de réformer le fonctionnement du pouvoir judiciaire en se focalisant sur la décentralisation de la gestion des moyens. La responsabilité de gestion ne serait pas transmise aux chefs de corps, puisque la taille des entités était trop petite, mais à un niveau partagé : celui des arrondissements et des cours d'appel.

En bref, les objectifs du plan étaient les suivants. Premièrement, la création d'une structure intégrée du ministère public et du siège au niveau du ressort, sous la direction du procureur-général et du premier président (modèle de la dyarchie).

Deuxièmement, l'établissement d'un bureau de gestion, sous la direction d'un directeur (qui n'est pas un magistrat), assisté par deux managers (gestion du personnel et budget) et une équipe administrative. Le directeur aurait un siège dans le comité de direction du ressort et dans le comité de direction de l'arrondissement. Le comité de direction du ressort prendrait les décisions stratégiques et opérationnelles de gestion et de politique judiciaire.

Troisièmement, au niveau de l'arrondissement il y aurait un « collègue d'arrondissement » où siègeraient un des chefs de corps du siège et du collègue

3 Erdman F., de Leval G., (2004), *Justitiedialogen*, Federale Overheidsdienst Justitie, 222 p.

4 Parlementaire handling, Belgische Senaat, Vergadering van donderdag 25 maart 1999.

5 de Leval G., « La compétence », dans Taelman P., Storme M., *Dix ans d'application de la loi de 3 aout 1992*, Centre interuniversitaire de droit judiciaire, La Chartre, 2004.

des représentants des tribunaux de police et de paix, et le chef des greffiers et des parquets. Ce collège prendrait les décisions stratégiques et opérationnelles. Le collège désignerait un comité de direction qui serait composé d'un membre du siège, d'un membre du ministère public et d'un manager (le directeur du bureau de gestion du ressort).

Le plan Thémis a été rejeté partiellement. Le système dual « siège-ministère public » a été repoussé et l'idée de donner la place de directeur du bureau de gestion à quelqu'un qui n'était pas magistrat a été refusée. Par contre, divers experts étaient d'opinion que la non-responsabilisation directe du chef de corps et l'attribution de la gestion au niveau intermédiaire étaient sources de problèmes⁶. Finalement, le 10 mars 2006, le plan Thémis a été modifié: le niveau intermédiaire restait intact, mais le système dual était abandonné et remplacé par un modèle de gestion séparé pour le siège et le ministère public. Le directeur du bureau de gestion devait être un magistrat. Finalement, le plan n'a jamais été installé.

Ces quatre propositions de réformes historiques mènent à *quelques conclusions*. D'abord, pour l'élargissement de l'échelle on a souvent opté pour le tribunal au niveau de l'arrondissement, avec l'intégration des tribunaux de première instance, les tribunaux de commerce et du travail (Van Reepinghen), et parfois avec les justices de paix et tribunaux de police (CIDJ). L'intégration de ces tribunaux était souvent liée au maintien de la spécialisation et de l'autonomie. En général, l'idée d'une telle intégration a souvent créé une résistance dans le chef des justices de paix et des tribunaux du travail. Par ailleurs, les magistrats n'acceptent pas qu'un non-magistrat soit à la tête du comité de direction.

Deuxièmement, les propositions de réformes ont rarement été basées sur des résultats de recherches ou sur des données claires et objectives.

Troisièmement, entre la formulation de la proposition et l'installation, de grandes périodes de temps se sont souvent écoulées. Le résultat est que l'installation n'a jamais pu être abordée au fond et qu'on recommence à chaque fois avec un nouveau projet. En bref, il n'y a pas assez de continuité.

Finalement, la consultation du terrain a souvent été insuffisante. Par contre, dans la situation actuelle, aussi bien le siège que le ministère public ont formulé une proposition de réforme. Le gouvernement, en tenant compte de ces propositions, a aussi formulé son propre plan. Ceux-ci sont analysés ci-dessous.

LES PROPOSITIONS DE RÉFORMES ACTUELLES

Le *plan du ministère public* (2007)⁷ a pour objectif de créer une organisation judiciaire moderne qui fonctionne mieux, avec un minimum d'arriéré et avec

6 Plessers J., Depré R., Hondégheem A., (2008), *Het profiel van de « administratieve manager » in de context van zelfstandiging binnen justitie*. Een studie in opdracht van: Federaal Wetenschapsbeleid. Brussel, FOD Justitie & Commissie voor de modernisering van de rechterlijke orde, 244 p.

7 *Het openbaar ministerie, (2007) Krachtlijnen voor een strategisch plan voor de modernisering van het openbaar ministerie*, College van procureurs-generaal, 33 p.

une amélioration des tâches spécialisées. Le ministère public est d'avis que certaines spécialisations ou certains parquets et auditorats devraient être placés à un niveau supérieur. En plus, plusieurs parquets et auditorats sont estimés trop petits pour garantir la continuité du service public.

Le plan du ministère public contient plusieurs orientations. D'abord, le niveau de l'arrondissement reste perçu comme entité opérationnelle, bien que l'échelle optimale doive encore être atteinte. Le ministère public suggère aussi l'instauration d'un niveau horizontal avec un parquet principal. Les parquets et les auditorats travailleraient ensemble dans une structure commune à un niveau supérieur centralisant les spécialisations et le management. Le plan ne précise pas le niveau précis.

Finalement, le ministère public plaide pour le maintien du niveau des parquets généraux et du collègue des procureurs généraux. Au niveau du collègue, un service de soutien serait installé reprenant une grande partie des tâches de gestion et de management du service public fédéral Justice (l'SPF Justice). L'objectif final serait l'autonomie budgétaire.

Ce modèle présente des points forts et des faiblesses. L'avantage principal est que la structure aidera à l'amélioration des spécialisations, stimulera un emploi du personnel plus souple et une gestion des moyens plus optimale. En plus, la mobilité du personnel peut augmenter en créant un niveau horizontal plus large. Par la centralisation de spécialisations, la qualité de la juridiction pourrait être améliorée et la décentralisation des moyens aboutira à plus d'efficacité.

Par contre, la faiblesse principale est que le plan est insuffisamment fondé. L'analyse des problèmes de base est trop limitée et les coûts de la réforme ne sont pas analysés. En plus, certaines questions restent ouvertes, comme le niveau de la structure horizontale, ou les compétences exactes qui doivent être décentralisées. Les problèmes principaux de ce plan sont le manque de capacité managériale pour réaliser les objectifs, la division entre gestion et politique judiciaire, et la nature floue du rapport entre les procureurs des différents niveaux.

La *proposition du siège*⁸ aborde intensément la question de la gestion et, dans une certaine mesure l'amélioration du service public et la qualité de la justice. Sur le plan de la gestion, le fait que les tribunaux doivent obtenir plus de responsabilités managériales fait consensus. À côté de cela, le siège propose un regroupement des tribunaux de première instance au niveau géographique de la province. Cela créerait un tribunal provincial de première instance, un tribunal provincial de commerce et un tribunal provincial du travail. Dans cette structure, on ne supprime pas les entités locales, mais on les considère comme entités d'une structure provinciale. Le maintien des entités locales doit garantir la proximité de la justice pour le citoyen. La question de l'échelle optimale est donc ici primordiale.

8 Hoge raad voor de Justitie en de vaste vertegenwoordiging van de korpschefs, (2008), *Project ter hertekening van de gerechtelijke organisatie. Tussentijdsrapport: stand van zaken 4 september 2008*, 48 p.

En ce qui concerne les organes de gestion, le siège propose de créer, pour les tribunaux de première instance, au niveau de la province, un collège placé sous la direction d'un magistrat manager provincial et composé des présidents des trois tribunaux et du président des juges de paix et de police. Ce collège serait responsable de la répartition des moyens et de la gestion. Une structure parallèle semblable est proposée pour les cours d'appel. La répartition de moyens en personnel et la mobilité de celui-ci deviendraient la responsabilité du collège de gestion provincial.

Il convient également de mentionner que, sur la carte judiciaire actuelle, le niveau provincial n'existe pas. De plus, l'hétérogénéité interne de ce niveau est relativement importante.

Globalement, le plan du siège a quelques lacunes. Il n'est pas basé sur une analyse de données objectives et il sous-estime l'importance de la capacité managériale afin de prendre en charge d'une manière professionnelle les tâches de gestion. En plus, le niveau de la province risque d'augmenter la complexité en créant une structure intermédiaire. Finalement, le plan ne consacre pas d'attention au rôle du SPF Justice, ni aux relations entre celui-ci et les différentes entités.

La *note d'orientation du ministre de la Justice*⁹ décrit un projet global de réforme qui prend en compte les différentes facettes de l'organisation judiciaire et qui tient compte des autres propositions. D'abord, le ministre suggère une réorganisation du système judiciaire. En introduisant le collège du siège, comprenant les présidents de tous les tribunaux de première instance et un conseil de direction de dix magistrats, on crée pour le siège un organe qui est analogue au collège des procureurs généraux. Les tribunaux seraient organisés par arrondissement judiciaire. Une intégration du tribunal de première instance, du tribunal de commerce et du travail, des tribunaux de police et des justices de paix est proposée. En plus, il serait procédé à un agrandissement de l'échelle géographique en réduisant le nombre d'arrondissements de vingt-sept à seize, et en maintenant des antennes locales au sein des arrondissements afin de garantir la proximité. Ce tribunal est divisé en au moins sept sections (par exemple la section « famille »). En ce qui concerne les sections, il est important d'être attentif à en limiter le nombre afin d'éviter une fragmentation organisationnelle trop forte.

Le deuxième objectif important est l'augmentation de la capacité gestionnaire. En mettant la responsabilité de la gestion et de la politique judiciaire entre les mêmes mains, le principe du management intégral est introduit dans la justice. Concrètement, cela signifie que le chef de corps reçoit la responsabilité du fonctionnement sur le plan judiciaire et aussi sur le plan de la gestion des moyens.

9 De Clerck St., en collaboration avec Dupré I., *Oriëntatienota. Het gerechtelijke landschap. Naar een nieuwe architectuur voor Justitie.*

Les moyens seront donc alloués partiellement au ministère public et partiellement au siège. Afin de réaliser cela, certaines responsabilités du SPF Justice seront transmises à un nouvel organe (de type « agence ») : le Service de gestion commun (SGC). Tel que présenté, ce service révèle un caractère hybride : c'est un lieu où le siège, le ministère public et le ministre sont présents, c'est un service « facilitateur » avec des responsabilités importantes sur le plan du budget, du personnel, de l'organisation, des bâtiments, de l'informatique, de l'audit et du contrôle, c'est un service central opérationnel et c'est un service de support horizontal.

L'introduction du SGC, le développement du management intégral et la présence d'un directeur de gestion créent plus d'autonomie de gestion, mais rendent le système global de gestion plutôt complexe. Après la négociation budgétaire au niveau du gouvernement, trois « enveloppes » devront être créées : une pour le siège, une pour le ministère public et une pour le SGC. Puis, un accord doit être obtenu sur les enveloppes destinées à chaque entité (quarante-cinq au total). Il est important de noter que l'introduction de management intégral et du système des enveloppes rend nécessaire le développement de la capacité managériale et de techniques gestionnaires. En plus, le rôle du ministre dans le SCG et le lien entre le SCG et le SPF Justice ne sont pas clairs jusqu'à présent.

Un troisième point important dans le plan concerne les modifications dans la gestion du personnel. Le cadre de magistrats, de juristes et de personnel du siège et du ministère public sera fixé pour une période déterminée. À côté du greffe, un service de gestion sera instauré pour le support administratif et logistique de chaque entité. La direction de ce service est confiée au directeur de gestion, qui n'est pas un magistrat. La note propose d'aboutir à un système généralisé de définition de profils de fonctions décrits par le chef de corps et qui formeront le socle de la sélection et de la désignation des postes de travail en interne. Cette désignation sera assurée par le président sur la base de l'avis du comité de direction. Ce dispositif est cadré dans un système de mandats d'une durée minimale de trois ans, renouvelable après évaluation. Ainsi, la souplesse est garantie dans le système et la « responsabilisation » prend une place importante. Le rôle du président devrait être encadré dans un système de mécanismes de contrôle et de justification. De plus, il conviendra encore d'opter entre un modèle de responsabilité et de prise de décision soit collégial soit un modèle avec responsable unique en ce qui concerne le fonctionnement du comité de direction.

Une quatrième constatation renvoie à la volonté d'améliorer la transparence et la communication à l'aide de l'installation d'un système de guichet unique. Ce guichet devrait, d'une part, permettre de traiter les conflits de compétences, et, d'autre part, d'être un point central où le citoyen peut poser des questions, déposer des plaintes ou demander de l'information. Il convient d'être vigilant à ce que ce guichet ne ralentisse pas le système.

Bibliographie

De Clerck St.,
en collaboration
avec Dupré I.,
Oriëntatienota.
Het gerechtelijke
landschap. Naar een
nieuwe architectuur
voor Justitie.

Erdman F.,
de Leval G., (2004),
Justitiedialogen,
Federales
Overheidsdienst
Justitie, 222 p.

Het openbaar
ministerie, (2007.)
Krachtlijnen voor
een strategisch plan
voor de modernisering
van het openbaar
ministerie, College
van procureurs-
generaal, 33p.

Hoge raad voor de
Justitie en de vaste
vertegenwoordiging
van de korpschefs,
(2008), *Project ter*
hertekening van
de gerechtelijke
organisatie.
Tussentijdsrapport :
stand van zaken
4 septembre 2008,
48 p.

Interuniversitair
onderzoekscentrum
voor gerechtelijk
recht, (1998),
Inrichting van de
hoven, rechtbanken
en hun leden,
Onuitgegeven, 15 p.

Parlementaire
handelingen,
Belgisch Senaat,
Vergadering
donderdag 25 maart
1999.

En cinquième lieu, il est important de constater que la qualité du traitement des dossiers n'est pas abordée dans le projet. Pourtant il serait intéressant de développer des systèmes de qualité ou d'optimiser ceux qui existent déjà. On devra aussi réfléchir à propos de la cohérence entre le siège, le parquet et les services de police.

CONCLUSION

Tout d'abord, l'échelle géographique optimale n'existe pas, bien qu'elle soit perçue par beaucoup comme la solution idéale pour répondre aux lacunes de l'organisation actuelle. En fait, l'échelle idéale est celle qui correspondra aux choix concrets opérés et aux facteurs définis comme prioritaires. Cela veut dire que, pour réorganiser l'ordre judiciaire, différents scénarios sont possibles et qu'ils varieront en fonction des objectifs à atteindre, de la situation, de l'environnement et de la capacité gestionnaire.

Puisque certains problèmes locaux et des dysfonctionnements manifestes ne peuvent pas être résolus avec de grandes réformes, le premier scénario pourrait être de *prévoir des actions d'ampleur limitée*. Pour la carte judiciaire, cela veut dire qu'il faut intervenir en priorité sur les tribunaux de trop petite et de trop grande taille.

Une autre possibilité consiste à *créer un tribunal de première ligne intégré*, composé du tribunal de première instance, du travail et du commerce. Cette intégration est associée à un agrandissement d'échelle géographique. Puisqu'on présume qu'environ cent personnes sont nécessaires pour développer une spécialisation suffisante, un certain nombre d'arrondissements seraient encore trop petits.

Par conséquent, ce tribunal de première ligne intégré (voir cas précédent), serait *composé en plus des justices de paix et des tribunaux de police*. Ici, l'avantage est que l'échelle est suffisamment grande pour justifier le transfert des compétences de gestion aux tribunaux. Le désavantage est la résistance possible face une telle intégration.

Le scénario « *concern* » : un ensemble de tribunaux autonomes, chacun avec ses tâches et responsabilités propres, est dirigé par une « direction centrale ». Plusieurs formes sont alors possibles : les tribunaux au niveau de l'arrondissement continuent à exister, mais sont intégrés dans un *concern* à un niveau supérieur. Cela implique une séparation entre le juridictionnel et la gestion. La direction du *concern* n'est pas placée à un niveau supérieur, à part, mais située auprès des entités locales. Les tribunaux gardent une responsabilité partielle sur le plan managérial et gestionnaire. La direction du *concern* établit alors un contrat de gestion avec les entités, dans lequel les résultats à atteindre et les moyens alloués sont définis.

La tendance de décentraliser des compétences de gestion de l'administration centrale vers la magistrature devrait augmenter sa responsabilisation, puisque les tribunaux ne pourront plus affirmer qu'ils n'ont « rien à dire » à propos des moyens qui, à ce jour, sont encore centralisés au sein du SPF Justice.

Au-delà de ces diverses propositions de réformes, la remarque principale à formuler est que la reconfiguration du paysage judiciaire devrait être perçue comme un projet global à traiter de manière telle. Retirer un élément de cette totalité pour le remplacer par un autre reste un exercice à déconseiller. Des options doivent être prises en fonction des objectifs globaux qu'il faut fixer et de l'organisation judiciaire qu'on souhaite créer. D'autres aspects, comme une possible résistance, le coût de la réforme, les conséquences sur le terrain, les gains finaux et la vision de la Justice des décennies à venir doivent aussi être pris en considération.

En ce moment la réforme de la carte judiciaire est au centre du débat politique. Un groupe parlementaire se penche sur les options à prendre et les objectifs et les caractéristiques de la justice à définir. Le but du débat doit de toute façon être l'amélioration du système judiciaire, afin de ne pas réformer le pouvoir judiciaire d'une telle manière que la structure future devienne pire que la structure actuelle. ■

Plessers J., Depré R., Hondeghem A., (2008), *Het profiel van de « administratieve manager » in de context van verzelfstandiging binnen justitie*, Een studie in opdracht van Federaal Wetenschapsbeleid. Brussel: FOD Justitie & Commissie voor de modernisering van de rechterlijke orde. 244 p.

Verslag koninklijk commissaris voor de gerechtelijke hervorminguitgave van Charles Van Reepinghen, (1964), Bruxelles.