Union Professionnelle de la Magistrature

MEMORANDUM A L'INTENTION DU GOUVERNEMENT ISSU DES ELECTIONS DU 13 JUIN 2010

Créée en 2001 à l'initiative d'une poignée de magistrats, l'Union professionnelle de la magistrature - qui compte aujourd'hui plus de deux cents membres - a toujours été animée du souci de contribuer le plus efficacement possible au service public de la Justice en étant à l'écoute des préoccupations des acteurs de terrain et en se voulant une force de propositions concrètes et constructives.

Elle a multiplié les initiatives en vue de faire connaître ses propositions (colloques, édition d'un bulletin périodique, création d'un site web,, participations à des débats médiatiques, contacts avec les différentes formations politiques, etc..)

Elle a pu constater, dans le cadre des grandes réformes de la justice envisagées par le précédent gouvernement, que la concertation avec l'ordre judiciaire n'était pas la voie privilégiée.

Elle est convaincue que l'échec de la voie empruntée par Monsieur le ministre de la justice Stefaan DE CLERCK dans le cadre de la concertation « Atomium » est précisément dû à l'absence d'enracinement des projets dans une concertation avec les acteurs concernés. De surcroît, la circulaire n° 154 du même ministre de la justice, relative aux économies à réaliser par les retards de publication de places vacantes et la réduction drastique du recours aux huissiers d'audience est un exemple criant d'anti-management imposé sans concertation, aux antipodes de la gestion

autonome et responsable pourtant attendue de la part de l'ordre judiciaire.

L'UPM invite les forces politiques démocratiques de notre pays à prendre connaissance du présent mémorandum qui, elle l'espère, pourra contribuer à ce que le bilan de la prochaine législature soit positif pour le justiciable.

I. La régionalisation de la Justice

D'aucuns ont évoqué de manière tantôt feutrée tant plus explicite la nécessité de régionaliser ou de communautariser le secteur de la Justice.

L'U.P.M. est opposée à cette perspective dont on n'aperçoit pas la plus-value qu'elle est susceptible de procurer aux justiciables de ce pays.

II. Les institutions

Les dernières années ont vu fleurir de nombreuses nouvelles institutions (Conseil supérieur de la justice, Conseil consultatif de la magistrature, Commission de modernisation de l'Ordre judiciaire, Conseil général des partenaires de l'Ordre judiciaire, Institut de formation judiciaire) dont les compétences peuvent se chevaucher partiellement, et qui ne facilitent pas la lisibilité du fonctionnement de la justice. Il a été question d'en créer d'autres (collège du siège). Par ailleurs, le conseil consultatif de la magistrature, seul organe véritablement représentatif, fonctionne avec des moyens dérisoires. L'UPM estime qu'une clarification est indispensable, en réduisant le nombre d'institutions dans la perspective d'une plus grande cohérence.

III. La réforme du paysage judiciaire.

Le chantier ouvert par le ministre Stefaan DE CLERCK n'a pu trouver d'aboutissement ni dans la concertation « atomium », ni dans les accord de KERN qui ont suivi.

La méthode consistant à allier une très grande ampleur dans la réforme à une approche politique coupée des acteurs de la justice est vouée à l'échec, et le bilan de l'aventure « octopus » ne devrait pas suggérer sa réédition.

Mais de nombreuses questions ont été posées, et la déclaration de révision de la constitution ouvre un très large débat pouvant toucher aux fondements de la séparation des pouvoirs et du statut du pouvoir judiciaire . l'UPM n'a pas manqué d'affirmer la position qu'elle entendra maintenir, notamment sur les points suivants :

1. L'autonomie de gestion

L'autonomie de gestion, qui en soi est souhaitable, est, tout spécialement, le domaine dans lequel existe un danger non négligeable de voir l'amélioration du service rendu au citoyen céder le pas devant des impératifs budgétaires. De ce point de vue, l'hypothèse d'un budget global de la justice relevant du ministre de la justice, ayant la maîtrise des différentes enveloppes, fermées ou non, ne présente pas de garanties suffisantes. Il y a, dans ce schéma tout lieu de penser que se reproduira le scénario actuel, qui voit la quasi-totalité de la marge de manœuvre budgétaire absorbée par les établissements pénitentiaires.

Si l'autonomie de gestion peut être conçue comme une préservation de l'indépendance du pouvoir judiciaire, elle peut également opérer en sens inverse : les moyens mis à disposition dans le cadre de contrats de gestion (« échanger des moyens contre des objectifs ») augmenteraient la sujétion du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif ; une autonomie ainsi conçue est inacceptable. De plus, l'octroi de moyens dans le cadre d'enveloppes fermées est de nature à porter directement atteinte à l'indépendance dans la fonction de juger, notamment pour ce qui concerne les frais de justice. Dans cette perspective, la moins-value pour le justiciable est patente. L'autonomie de gestion passe par l'autonomie budgétaire, et ne peut être conçue dans le but ultime de réaliser des économies.

Il s'agit cependant d'un domaine où le changement culturel fondamental ne peut être brutalement imposé mais doit être progressif et correctement enraciné.

2. la fusion des arrondissements judiciaires

Si la réduction du nombre d'arrondissements judiciaires est sans nul doute une nécessité, la méthode simpliste de fusion de certains arrondissements ne peut donner de résultats satisfaisants, compte tenu notamment de la constitution de grands arrondissements, dont certains seraient relativement hétéroclites, sans cohérence géographique, sociale ou économique. Le redécoupage des arrondissements judiciaires sur une base géo-socio-économique plus logique (notion de bassin de vie) serait très nettement préférable.

Par ailleurs, l'existence d'arrondissements géographiquement très étendus, avec des distances importantes entre différents lieux d'audiences risque de générer des difficultés, en raison notamment de la possibilité de sanctions disciplinaires déguisées consistant dans le déplacement géographique de magistrats.

3. **<u>intégration de la justice de première et deuxième ligne – le grand tribunal</u>**

A ce propos, la position de l'UPM part d'un principe clair : il ne peut être question d'envisager des économies d'échelle par la création d'un grand « pot commun » de magistrats dans lequel le chef de corps puiserait à sa guise pour composer les différentes sections de son tribunal, pour deux raisons :

- Une grande polyvalence est certes économiquement rentable, mais catastrophique sur le plan de la qualité. Les différentes matières à traiter deviennent d'une technicité telle qu'il ne peut être demandé aux juges de passer indifféremment d'une matière à l'autre, avec la même qualité.

- Le candidat magistrat doit savoir quelle fonction il postule, et ne peut être contraint d'effectuer des tâches radicalement différentes de celles qui l'ont motivé à postuler ; il doit également être à l'abri des sanctions disciplinaires déguisées. Il importe que le changement de fonction ne s'opère que sur base volontaire.

Dans ce débat, l'UPM prône clairement la **spécialisation** des magistrats. La rigidité qui peut en découler doit être compensée en recherchant des solutions sur le plan de la **mobilité**, et non de la polyvalence. Le caractère relativement hermétique des différentes catégories de fonction qui en découle implique également une évaluation et un équilibrage des compétences attribuées à chaque fonction. Cette spécialisation nécessite plus que jamais la construction d'un outil de mesure de la charge de travail.

Cela étant, il existe certainement des économies d'échelle, et une plus grande lisibilité, à rechercher dans un groupement de certaines juridictions.

<u>IV. un nouveau droit disciplinaire</u>

L'UPM est favorable à une réforme du droit disciplinaire, et souscrit dans une large mesure à l'avis exprimé par le conseil consultatif de la magistrature.

Elle ne souscrit pas du tout à l'option proposée par le conseil supérieur de la justice, qui ne pourrait recevoir de compétences en la matière sans une révision profonde de son statut constitutionnel et de sa composition.

La réforme devrait s'articuler autour des idées suivantes :

- séparation entre les missions de gestion du chef de corps et les compétences en matière disciplinaire, qui doivent lui être partiellement retirées ; de ce point de vue, l'évaluation doit être conçue comme un outil de gestion sans rapport avec la discipline.

- l'organe compétent pour statuer sur l'action disciplinaire ne peut être composé que de magistrats, sous peine de constituer une grave atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire. La cour constitutionnelle a eu l'occasion de le rappeler dans son arrêt n° 122/2008 du 1er septembre 2008 qui annule les dispositions de la loi du 18 décembre 2006 qui établissaient une procédure d'évaluation des chefs de corps des cours et tribunaux. Le reproche de corporatisme est fallacieux et dénote une lecture très superficielle, voire autrement corporatiste de la réalité, en entendant limiter l'indépendance du pouvoir judiciaire au profit d'une plus grande influence du corporatisme politique.

V. Le statut financier

Le traitement des magistrats du siège et du ministère public près les tribunaux d'instance, du travail et du commerce a été revalorisé par la loi du 29 avril 1999, entrée en vigueur le 1er janvier 2000.

Ni les juges de paix ni les juges de police n'ont été concernés par cette revalorisation financière.

Il en va de même pour les magistrats du degré d'appel (cours et parquets généraux). Les fonctions de magistrat du siège comme du ministère public dans les cours d'appel ne sont plus attractives pour les magistrats de l'instance qui sont parfois contraints de consentir un sacrifice financier lorsqu'ils aspirent à de telles fonctions, par exemple s'ils ne résident pas dans ou à proximité immédiate de la ville qui est le siège de la cour.

Enfin, les chefs de corps revendiquent aujourd'hui en raison des responsabilités qui leur sont dévolues une adaptation de leur statut financier. Cette révision leur avait été promise en 2003 mais n'a jamais été concrétisée.

VI. La formation permanente

La création de l'Institut de formation judiciaire ne doit pas aboutir à une dévalorisation de la formation des magistrats qui ont droit à une formation de qualité. L'UPM craint notamment que les formations telles que prévues dans le cadre de l'institut de formation judiciaire soient largement plus

coûteuses, en sorte qu'à budget identique, l'offre de formations soit réduite.

VII. Aménagement du temps de travail

L'aménagement du temps de travail (temps partiel – aménagement des fins de carrière – pause carrière) doit être possible. L'avis formulé par le conseil consultatif de la magistrature sur cette question le 22 juin 2009 a ouvert la voie de la réflexion.

VIII. La mesure de la charge de travail

La définition et la mise en œuvre d'une mesure correcte de la charge de travail constituent une priorité du pouvoir judiciaire. C'est un outil préalable à toute modernisation de l'organisation. La construction de cet outil doit être faite à l'intérieur du pouvoir judiciaire, qui doit pouvoir compter sur des moyens suffisants et disposer du temps nécessaire. Les cadres de magistrats complémentaires liés à la création de cet outil doivent être maintenus.

IX. les réformes prioritaires

1. L'informatisation de la justice

L'échec retentissant du projet Phénix n'a hélas pas fait naître dans le chef du ministre de la justice une réflexion volontariste sur les alternatives possibles. Il n'existe ni budget ni politique, et le CTI paraît à peine en mesure de continuer à faire fonctionner ce qui existe. Il est totalement invraisemblable que pour assurer le maintien de l'outil, on doive compter sur des administrateurs systèmes qui sont en réalité des membres des greffes et des secrétariats de parquets désignés pour leur bonne volonté et leur connaissance personnelle de l'informatique. Il est indispensable de pouvoir compter sur un pool d'informaticiens professionnels.

A cet égard, l'UPM tient à souligner que de réels problèmes urgents, dont la solution apporterait une plus-value à tous égards, passent dans l'ombre de réformes de structures dont la justification relève parfois de la pétition de principe. Parmi ces difficultés dont la solution s'impose avec la priorité la plus grande, l'UPM estime qu'une vraie évolution **informatique** est indispensable et urgente. Elle serait de nature à apporter une plus-value tant sur le plan de la qualité, que de la productivité et du service rendu au citoyen. Cette évolution ne peut être bricolée, pas plus qu'elle ne peut être occultée par un chantier titanesque.

2. Le tribunal de la famille

Cette réforme, largement avancée pendant la dernière législature, doit être rapidement menée à son terme. Elle répond à un impératif de qualité et de rationalité directement profitable au justiciable. Il ne peut être question de vider le projet de sa plus-value par des compromis boiteux.

3. Le statut des chefs de corps

Dans son arrêt n° 122/2008 du 1er septembre 2008, la Cour constitutionnelle a annulé les dispositions de la loi du 18 décembre 2006 qui établissent une procédure d'évaluation des chefs de corps des cours et tribunaux. De cette évaluation dépendait le renouvellement des mandats d'une durée de cinq ans.

Il n'a pas été remédié à cette annulation qui requiert une intervention législative ou constitutionnelle urgente, sous peine de créer une situation extrêmement préjudiciable aux chefs de corps en place, dont le sort à l'expiration prochaine de leur mandat, soit à partir d'avril 2012, est incertaine.

La réforme à intervenir ne peut en aucun cas porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire, et il faut constater qu'un mandat de chef de corps d'une durée de cinq ans est totalement insuffisant au regard des investissements que requièrent leurs fonctions, qui évoluent nettement vers de plus grandes exigences, notamment en matière de gestion et de management.

Le problème de la situation des chefs de corps à l'expiration de leur mandat est persistant, et aboutit à des situations inacceptables sur le plan humain, par une rétrogradation d'office de magistrats extrêmement méritants.

4. La procédure pénale

La jurisprudence très évolutive de la cour européenne des droits de l'homme, associée à un droit de la procédure pénale vétuste dans son fondement, et bricolé dans ses évolutions, aboutit à une situation potentiellement dramatique quant au fonctionnement de la justice pénale. La réforme de la cour d'assises est très peu satisfaisante et présente de très sérieuses difficultés juridiques, et l'assistance de l'avocat dans les premières heures de privation de liberté, telle qu'exigée par la cour européenne, nécessite une intervention urgente.