

## Contrôle général et promotion de l'utilisation des mécanismes de contrôle interne au sein de l'ordre judiciaire.

Année judiciaire 1999-2000

Rapport établi par la commission d'avis et d'enquête réunie le 11 décembre 2000

Approuvé en assemblée générale le 10 janvier 2001

### CONTENU.

1. Cadre légal. ....	1
2. Considérations pratiques. ....	4
3. Méthodologie. ....	4
4. Analyse des mécanismes de contrôle interne. ....	5
5. Comment améliorer les mécanismes de contrôle interne. ....	31
6. Conclusion. ....	36

### 1. Cadre légal

Les compétences de la Commission d'Avis et d'Enquête Réunie (C.A.E.R.) en matière de contrôle général et de promotion de l'utilisation des mécanismes de contrôle interne au sein de l'ordre judiciaire sont reprises à l'article 259bis-14 C.J.

Cet article est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1999 (art. 109 L. 22 déc. 1998).

#### 1.1. Qu'entend-on par " mécanismes de contrôle interne " ?

Le Conseil Supérieur n'a, quant à la définition de ce terme, aucune compétence : ces mécanismes ont été énumérés dans la loi.

1. **140 C.J.** Surveillance de la régularité du service.
2. **340 C.J.** Les missions des assemblées générales des cours et tribunaux.<sup>1</sup>
3. **398 C.J.** Surveillance hiérarchique des cours et tribunaux
4. **399 C.J.** Maintien de l'ordre et de la discipline, régularité du service, exécution des lois et règlements dans les cours et tribunaux.
5. **400 C.J.** Surveillance hiérarchique au sein du ministère public.
6. **401 C.J.** Communication de manquements de membres du ministère public aux devoirs de leur charge.
7. **402 C.J.** Surveillance des membres des parquets, en leur qualité d'officiers de la police judiciaire.
8. **402bis C.J.** Surveillance des référendaires de la Cour de cassation.

<sup>1</sup> Les informations requises par la C.A.E.R. dans le cadre de l'article 259bis-14 C.J. – le cas échéant – sur l'application de l'article 340 C.J. considérées comme mécanisme de contrôle interne, ne doivent naturellement pas être associées au rapport annuel que les cours et tribunaux doivent soumettre au Conseil Supérieur de la Justice avant le 15 octobre en exécution de l'article 304 § 2 C.J. et du rapport que les cours doivent remettre aux diverses instances en vertu de l'article 340 § 3, deuxième alinéa, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> C.J.

9. **403 C.J.** Surveillance des membres et du personnel des greffes et des membres des parquets.
10. **404 à 414 C.J.** Pouvoir disciplinaire.
11. **651 C.J.** Dessaisissement du juge pour cause de sûreté publique.
12. **652 C.J.** Dessaisissement du juge en raison d'un délibéré qui se prolonge.
13. **838 C.J.** Récusation.
14. **1088 C.J.** Annulation suite à un excès de pouvoirs.
15. **441 C.I.cr.** Dénonciation de décisions judiciaires par le procureur général sur ordre du ministre de la Justice.
16. **442 C.I.cr.** Cassation dans l'intérêt de la loi.

## **1.2. Il s'agit uniquement des mécanismes de contrôle interne " au sein de l'ordre judiciaire ".**

1. Un certain nombre des articles mentionnés attribuent également des compétences déterminées au ministre de la Justice (art. 400, 414 C.J.). La C.A.E.R. n'est cependant pas compétente pour l'évaluation de la surveillance que le ministre de la Justice exerce sur tous les officiers du Ministère public (Exposé des motifs, Ann. parl., Chambre, 1997-98, 1677/1-97/98, 59). La loi stipule d'ailleurs expressément que la C.A.E.R. est chargée de surveiller de manière générale l'utilisation des mécanismes de contrôle interne *au sein de l'ordre judiciaire*.

2. Dans d'autres cas, les compétences des magistrats concernés sont exercées " sous l'autorité du ministre de la Justice " (art. 399 C.J.), " sur les instructions du ministre de la Justice " (art. 1088 C.J.) ou sur " ordre " du ministre (441 C.I.cr.). Dans ce cas-ci également, la C.A.E.R. est uniquement compétente pour la surveillance générale *au sein de l'ordre judiciaire*.

## **1.3. Qui exerce ces mécanismes de contrôle interne ?**

Voir tableau, annexe 1.

## **1.4. Quelles sont les missions de la C.A.E.R. ?**

La C.A.E.R. a une double mission :

1. contrôle général de l'utilisation des mécanismes de contrôle interne ;
2. promotion de l'utilisation de ces mécanismes.

### **1.4.1. Contrôle général.**

Il s'agit uniquement d'un *contrôle général*. Le Conseil d'Etat a fait remarquer que le Conseil Supérieur de la Justice, en vertu de l'article 151 § 3, premier alinéa, 7° et 8° C.J., est compétent pour " évaluer et promouvoir l'utilisation des mécanismes de contrôle interne ", à l'exclusion de " toutes compétences disciplinaires et pénales ". Cette compétence ne s'étend pas à la surveillance de l'utilisation des mécanismes de contrôle interne, ce qui serait de nature à porter atteinte à l'indépendance des magistrats (Avis du conseil d'état, Ann.parl., Chambre, 1997-98, 1677/2-97/98, 11). Afin de contrer cet inconvénient, la surveillance est devenue " générale " (Amendement 38.P du gouvernement, Ann.parl., Chambre, 1997-98, 1677/4-97/98, 15 et 17). Quelles sont les implications de cette modification ? " L'objectif assigné à la Commission d'Avis et d'Enquête Réunie est, d'une part, de contrôler *si* les instances concernées appliquent ces articles et *comment* elles le font, et d'autre part, de stimuler de façon souhaitable le recours à ces articles. La Commission d'Avis et d'Enquête Réunie n'est donc pas habilitée à contrôler, dans ce cadre, l'application de ces

dispositions dans des cas individuels bien précis. Il s'agit d'une *mission de radioscopie et d'évaluation globales*, laquelle vise à responsabiliser les responsables et à optimiser l'utilisation du dispositif législatif. Cette forme de contrôle externe peut ainsi être conciliée avec le contrôle interne existant, car elle ne porte pas atteinte aux compétences proprement dites de la personne qui est chargée de l'exécuter. ” (Exposé des motifs, Ann.parl., Chambre, 1997-98, 1677/1-97/98, 59).

Là où, dans le § 1 de l'article 259bis-14 C.J., il est d'ailleurs question de “ contrôle général ”, le § 3 du même article qui traite du rapport que la C.A.E.R. doit établir, formule ce concept par : “ la façon dont les moyens de contrôle interne sont employés ”.

#### **1.4.2. Promouvoir les mécanismes de contrôle interne.**

L'article 259bis-14 § 1 C.J. mentionne “ promouvoir les mécanismes de contrôle interne ”; le rapport que la C.A.E.R. doit établir traite cependant, selon le § 3 du même article, de « la façon dont leur fonctionnement peut être amélioré ... ».

La loi n'est donc pas cohérente : dans le premier cas, il s'agit de promouvoir l'utilisation de mécanismes de contrôle existants, tandis que, dans le deuxième cas, il s'agit de la qualité du mécanisme de contrôle même qui doit être améliorée.

La C.A.E.R. doit dès lors s'occuper tant de la qualité des mécanismes de contrôle que de la stimulation du recours à ceux-ci.

#### **1.5. Comment ces compétences sont-elles exercées ?**

Le législateur a en grande partie mis lui-même la procédure au point. Celle-ci se déroule comme suit :

1° Les autorités chargées de la surveillance interne sont tenues d'établir un rapport annuel à l'attention de la C.A.E.R. (art. 259bis-14 C.J.).

2° La C.A.E.R. peut demander à ces autorités toute information utile. Le ministre de la Justice en est avisé simultanément (art. 259bis-14 § 2, deuxième alinéa C.J.).

3° La C.A.E.R. rédige un rapport annuel.

4° Le rapport est transmis pour approbation à l'assemblée générale du Conseil Supérieur (art. 259bis-18 C.J.).

5° Le rapport approuvé est communiqué au ministre de la Justice, à la Chambre des représentants, au Sénat et aux chefs de corps des cours et du ministère public près ces cours (art. 259bis-18 C.J.).

Excepté pour les assemblées générales des cours et tribunaux qui doivent établir un rapport avant le 15 octobre de chaque année (art. 340 § 2, 2° C.J.), aucun délai n'est prévu pour la remise du rapport par les autorités. La loi ne prévoit également aucune date pour le rapport de la C.A.E.R. ou pour la communication du rapport approuvé aux autres pouvoirs de l'Etat, mais stipule uniquement que le rapport doit être annuel.

## **2. Considérations pratiques**

1. Certains mécanismes de contrôle interne ont une portée différente. A titre d'exemple, la récusation peut résulter d'une inimitié capitale, mais également de liens familiaux purement fortuits ; une assemblée générale peut avoir pour objet une affaire d'ordre public qui ressort de la compétence de la cour ou une désignation à un mandat adjoint.

2. Certains mécanismes de contrôle sont exercés par un organe bien déterminé, il appartient, par exemple, au président d'informer le procureur lorsqu'un magistrat du ministère public manque aux devoirs de sa charge ; d'autres mécanismes de contrôle sont exercés par l'ensemble d'un tribunal ou par les différentes chambres de celui-ci. C'est ainsi que, par exemple, un juge peut décider de se récuser parce que l'une des parties dans un litige qui lui est soumis est un membre de sa famille. En règle, ce genre d'information n'est mentionné nulle part.

3. Certains mécanismes de contrôle exigent l'intervention de plusieurs instances. A titre d'exemple, c'est le procureur général qui requiert l'annulation dans l'intérêt de la loi et c'est la Cour de cassation qui statue. D'autres mécanismes de contrôle impliquent l'intervention d'une seule instance. Ainsi c'est le procureur qui veille à la régularité du service du tribunal. L'option prise consiste à consulter toutes les instances concernées.

4. L'option choisie consiste à s'adresser aux chefs de corps dans le cadre des compétences exercées par leurs juridictions. On attend, par exemple, du premier président de la Cour de cassation qu'il établisse un rapport destiné à la C.A.E.R. concernant les poursuites disciplinaires tendant à la destitution d'un juge, alors que cette compétence appartient à la Cour de cassation.

## **3. Méthodologie.**

1. Les autorités chargées du contrôle interne établissent un rapport annuel à l'attention de la C.A.E.R. (article 259bis-14 C.J.). Puisque le législateur n'a prévu aucun délai pour ce rapport rédigé par les instances chargées du contrôle et adressé à la C.A.E.R., et qu'aucun chef de corps n'a encore envoyé de rapport de sa propre initiative, il a été décidé d'envoyer des formulaires en demandant de les retourner avant le 1<sup>er</sup> novembre 2000.

Ces formulaires ont été envoyés à 152 chefs de corps entre le 03 et le 05 octobre 2000.

Conformément à l'article 259bis-14 § 2, deuxième alinéa C.J., le ministre de la Justice a simultanément été avisé que des informations avaient été demandées.

La date d'envoi des réponses avait été déterminée de manière à permettre à la C.A.E.R. de remplir son obligation de rapport annuel. Puisque les assemblées générales doivent émettre un rapport avant le 15 octobre de chaque année, il avait semblé pratique de fixer au 1<sup>er</sup> novembre la date limite de renvoi des formulaires. Cela devait permettre au Conseil Supérieur de communiquer le rapport approuvé par la C.A.E.R. aux instances compétentes, le 31 décembre de chaque année.

Le délai de réponse a été prolongé de quinze jours, soit jusqu'au 15 novembre, afin qu'il puisse être tenu compte des 118 réponses réceptionnées (annexe 2). Des problèmes de traduction ont entraîné un retard exceptionnel cette année. Il convient de souligner l'absence de réponse des premiers présidents des cours d'appel flamandes. Seul le procureur général de Liège a fourni une réponse complète alors que les procureurs généraux de Mons et de Gand invoquent l'augmentation des tâches attribuées et le nombre inchangé de collaborateurs pour expliquer l'impossibilité de donner suite à la demande

d'information. Le 30 novembre 2000, le Collège des Procureurs généraux a informé le Conseil supérieur de la Justice de la constitution d'un groupe de travail chargé de procéder à une étude approfondie des modalités d'application de l'article 259bis-14 C.J. et de formuler à cet égard des remarques et des propositions.

2. C'était la toute première fois que cette procédure de contrôle était appliquée, il était donc possible que l'information requise ne soit pas disponible. La mesure transitoire de "réponse non disponible" pouvait être utilisée pour répondre aux questions posées. Pour l'année suivante, l'information demandée pourra cependant être systématiquement conservée.

3. Le Conseil Supérieur est un organe fédéral. La traduction des réponses des chefs de corps dans les ressorts bilingues n'est donc pas requise. Une réponse dans la langue du rôle linguistique auquel appartient le chef de corps suffit.

4. Ce rapport cite des exemples, mais il ne s'agit pas d'énumérations exhaustives.

5. Le système, qui repose sur le rapport des instances contrôlées, connaît des limites : il dépend d'une collaboration loyale des instances contrôlées et de la précision apportée aux réponses.

6. Le rapport tend à concilier une approche aussi concrète que possible et la nécessité d'un contrôle demeurant "général".

#### **4. Analyse des mécanismes de contrôle interne.**

##### **4.1. Le contrôle exercé par le ministère public quant à la régularité du service des cours et tribunaux (art. 140 C.J.)<sup>2</sup>.**

###### **1. Le parquet de la Cour de cassation**

A ce niveau, la surveillance est traditionnellement organisée par la participation du procureur général aux assemblées générales de la Cour prévues par le Code judiciaire et aux assemblées des présidents de section relatives aux tâches des diverses chambres de la Cour. La surveillance s'exerce également au niveau de la répartition des audiences et à celui des rôles, avant et après les audiences.

Aucune irrégularité n'a été constatée au cours de la période considérée.

###### **2. Les parquets généraux près les cours d'appel**

Le C.S.J. disposait uniquement de la réponse émanant du procureur général de Liège.

Ce parquet général n'exercerait aucun contrôle structuré. La concertation régulière entre le procureur général, le premier président et le greffier en chef suffirait à mettre des irrégularités en évidence. D'après le procureur général, toutes les chambres de la cour fonctionneraient convenablement : les chambres pénales ne connaissent aucun arriéré, quelques chambres civiles enregistrent un arriéré préoccupant, alors que les chambres fiscales, elles, connaissent un arriéré.

L'auditorat général contrôle les affaires communicables au début et à la fin des audiences. Cependant, l'auditorat général ne détermine pas le nombre d'affaires fixées (art. 749 C.J.). Il a

---

<sup>2</sup> Il existe un lien évident avec la compétence visée à l'article 399 C.J. concernant la surveillance de "la régularité du service ... dans les tribunaux".

toutefois insisté sur une limitation des audiences et une augmentation de leur durée : les conseillers sociaux ne sont rémunérés que pour les audiences de plus de trois heures.

### **3. Les parquets**

Un procureur du Roi se demande si la loi requiert un contrôle périodique, voire continu. D'autres procureurs disent suivre de près le déroulement régulier des audiences en se faisant transmettre les feuilles des audiences, en prenant contact avec le greffe, en demandant (tous les mois) la liste des dossiers pendants chez les juges d'instruction, en vérifiant par le biais de sondages les informations qui sont traitées par les substituts.

Les réponses des procureurs du Roi permettent d'obtenir une vision plus détaillée de la façon dont ils veillent à la régularité du service.

Ils procèdent de diverses manières :

- présence du procureur du Roi à l'assemblée générale du tribunal ;
- contacts personnels avec les chefs de corps ;
- communication mensuelle conformément à l'article 788 C.J. des feuilles et procès-verbaux d'audience;
- inspection régulière des greffes ;
- présence du ministère public à l'audience du tribunal de première instance, du tribunal de commerce et du tribunal de police (ce qui permet de contrôler les fixations et les incidents à l'audience) ;
- supervision régulière des feuilles d'audience du tribunal de police et du tribunal correctionnel aux fins de vérifier s'il n'y a pas des remises excessives ou de délibérés de longue durée ;
- le rapport mensuel à l'attention du procureur général qui se base en partie sur les rapports des magistrats d'audience concernant le rôle des audiences et la nature des affaires traitées (criminalité dépassant le cadre de l'arrondissement, délinquance organisée, droit commun, environnement, affaires fiscales et financières) ;
- rapport trimestriel des juges de paix sur les délibérés de plus de un et de plus de six mois (art. 652 et 770 C.J.) ;
- suivi des ordres de service des tribunaux ;
- avis soumis au président du tribunal à chaque fois que celui-ci se propose d'amender le Règlement particulier du tribunal.

Certains parquets plus petits, comme celui de Tournai ou de Verviers, mentionnent que la dimension restreinte du tribunal et les contacts informels constants qui en découlent ont rendu superflue toute organisation de contrôle structuré.

Les irrégularités mentionnées se résument à des manquements individuels :

- retard répété d'une dizaine de minutes en début d'audience ;
- délibéré de plus d'un mois dans les affaires correctionnelles ;
- réouverture apparemment injustifiée des débats ;
- négligence dans la direction des enquêtes judiciaires ;
- non-disponibilité des rapports sur la liberté conditionnelle et la probation ;
- qualifications ou citations incomplètes ou fautives ;
- élaboration tardive des rapports d'experts désignés ;

- traductions ou descriptions d'armes manquantes ;
- absence d'interprètes ;
- “ non-respect ” du rôle des chambres correctionnelles composées de 3 juges par des avocats pénalistes afin d'obtenir une remise des affaires ;
- mauvaise gestion des chambres correctionnelles composées de 3 juges (absentéisme – conflits d'intérêts dans des tribunaux plus petits, lorsqu'un juge d'instruction ou un juge suppléant siège) ;
- engorgement dans la fixation des affaires ;
- alcoolisme (cas isolés) ;
- visite superflue des lieux par un juge de paix.

Ces problèmes ont été résolus suite à des contacts avec les autorités hiérarchiques.

Outre les problèmes individuels, il existe des problèmes structurels, à savoir :

1. le manque persistant de personnel dans le cadre des tribunaux et des parquets en raison d'une politique de nomination trop stricte ;
2. le rajeunissement important au sein des parquets, dont la mobilité mène à un manque d'expérience.

Le procureur du Roi de Namur mentionne que le président du tribunal de première instance a, de sa propre initiative, supprimé trois audiences plusieurs mois d'affilée. Vu le manque d'effectifs au tribunal, le procureur du Roi n'a émis aucune objection à cet égard. Depuis que le cadre a été complété, les audiences ont été rétablies.

Dans le cadre de la régularité du service, ce même procureur mentionne que le ministère de la Justice a désigné, depuis 1998, un “ gestionnaire des audiences ” pour les affaires correctionnelles, après concertation avec le président du tribunal de première instance, le procureur du Roi, le greffier en chef et le bâtonnier. Ce gestionnaire prend contact avec les parties, leurs avocats et les magistrats afin de garantir une gestion optimale du temps. Le procureur considère que cette expérience apporte une amélioration considérable au niveau du déroulement des audiences dans les affaires pénales. Dans la mesure où cette expérience est évaluée par les participants tous les trois mois, elle est également un moyen de contrôle de la régularité du service.

#### **4. Les auditorats du travail**

L'action des auditeurs du travail est sensiblement comparable à celle des procureurs. Leurs rapports communiqués au C.S.J. sont très détaillés. Le C.S.J. devant faire rapport avant la fin de l'année, il n'a pas été possible de traiter ces informations dans leur intégralité. Ces rapports constitueront toutefois un instrument utile à l'élaboration du système de contrôle conçu par le législateur.<sup>3</sup>

Au stade actuel, trois points sont à relever.

1. L'interaction entre l'auditeur, le président du tribunal du travail et le greffier en chef afin de garantir une utilisation optimale des moyens disponibles, comme le mentionne l'auditeur du travail de Charleroi. Si une chambre se trouve dans l'impossibilité de prendre connaissance d'affaires à court terme, le greffier du rôle en informe alors le président et l'auditeur afin que des audiences supplémentaires soient prévues. De même, l'auditeur est averti lorsque

---

<sup>3</sup> Cette remarque s'applique d'ailleurs aussi au rapport particulièrement détaillé du procureur du Roi d'Anvers.

certaines chambres risquent de se retrouver face à un manque d'affaires communicables. L'auditeur peut dès lors les faire instruire par son parquet en priorité. L'auditeur du travail de Mons mentionne une même concertation visant à améliorer le délai de mise en état de dossiers entre le greffe et l'auditorat, le système de références et de statistiques et d'autre part à éviter de trop nombreuses copies.

2. Le contrôle spécifique exercé sur la composition régulière du siège en fonction de l'affaire à traiter (indépendants, ouvriers, employés, handicapés). Cette composition génère également ses propres problèmes. On a pu constater que dans certains cas les jugements n'étaient pas prononcés dans les délais visés à l'article 770 C.J. , en raison, par exemple, de la difficulté de garantir la composition du siège de façon planifiée. On relève un certain absentéisme de juges sociaux. De même, des parties n'ont pas été averties à temps d'une remise prévisible en raison d'un problème de composition du siège.
3. Une attention toute particulière aux heures d'ouverture et d'accessibilité au greffe.

A ce sujet, aucune structure formelle n'a été établie dans les auditorats à faible effectif, leur dimension réduite impliquant en soi un contrôle permanent.

Les constatations suivantes valent la peine d'être formulées :

- l'auditeur de Huy mentionne le dépassement du délai du prononcé du jugement à l'occasion des vacances judiciaires ;
- l'auditeur de Tournai souligne que le cadre restreint du greffe a entraîné, en raison de maladie, l'impossibilité d'assurer le service à la section de Mouscron ;
- l'auditeur du travail de Bruxelles souligne que le cadre ne peut être complété en raison du manque de magistrats francophones bilingues.

## **4.2. Les missions des assemblées générales des cours et tribunaux (art. 340 C.J.)**

### **1. Observation préalable.**

A cet égard, la collecte d'information a posé un problème méthodologique : l'en-tête du formulaire reprend le texte de l'article 340 C.J. tel que libellé après la modification de la loi du 22 décembre 1998. Ce texte est entré en vigueur le 2 août 2000, alors que la période étudiée s'étendait à toute l'année judiciaire 1999-2000, c'est-à-dire du 1<sup>er</sup> septembre au 30 juin 2000. Il en résulte que certains chefs de corps ont fourni, dans l'esprit de la loi, des informations relatives aux assemblées générales de cette même année judiciaire, en application de l'ancienne législation. D'autres se sont contentés de considérer que la loi n'était pas encore d'application pour la période concernée. Un dernier groupe a fait état des assemblées générales ressortant de la nouvelle loi, bien qu'elles eussent lieu en dehors de la période de référence.

Par conséquent, les informations obtenues ne sont pas concluantes. Puisque ces informations ne sont pas vraiment comparables, aucun tableau statistique ne sera communiqué cette année. Ceci n'empêche nullement de puiser des informations utiles dans les réponses des chefs de corps.

### **2. Considérations d'ordre quantitatif.**

#### **2.1. Nombre d'assemblées.**



L'ancienne législation offrait déjà à toutes les cours et tribunaux la possibilité théorique de délibérer dans l'esprit d'une concertation et de décider à propos de sujets d'intérêt commun à toutes les chambres (article 341 ancien C.J.). En principe, cette possibilité n'a pas été utilisée.

Cela signifie donc que, par le passé, et également en 1999-2000, un certain nombre de juridictions ne tenaient pas d'assemblées générales, même si la loi le prévoyait, comme requis par exemple en cas d'approbation des états de tutelle (art. 63 troisième alinéa, Loi du 16 décembre 1851 sur la révision du régime hypothécaire).

Le nombre d'assemblées générales oscille entre 0 et 4 par an, le nombre le plus fréquent étant de 1 par an. Dans presque tous les cas, une assemblée générale est organisée. La cour du travail d'Anvers<sup>4</sup>, le tribunal de première instance de Gand<sup>5</sup> et les tribunaux du travail de Dinant, Courtrai, Louvain et Malines n'ont organisé aucune assemblée générale au cours de l'année judiciaire considérée.<sup>6</sup>

En ce qui concerne le nombre d'assemblées par juridiction, aucun changement remarquable n'a été constaté par rapport à l'année judiciaire précédente.

Ce sont la Cour de cassation et les cours d'appel qui semblent avoir organisé des assemblées générales de la manière la plus systématique, tant dans la période considérée que dans la période précédente. La Cour de cassation et les cours d'appel de Mons, Bruxelles et Liège ont ainsi organisé respectivement 16, 6, 7 et 14 assemblées.<sup>7</sup>

Parmi les tribunaux de première instance, les tribunaux de commerce d'Anvers et de Charleroi enregistrent un plafond de respectivement trois et quatre assemblées.

Ce phénomène peut en partie être attribué aux obligations légales de discuter certaines affaires en assemblée générale, tant pour la Cour de cassation, les cours d'appel que pour les tribunaux de commerce.

Il ressort clairement des données recueillies que le nombre de juridictions qui ont tenu des assemblées générales dans la période de référence a pratiquement doublé par rapport à l'année judiciaire précédente.

La modification de la loi du 22 décembre 1998 y a pleinement contribué.

La nouvelle loi considère l'assemblée générale comme un réel instrument de démocratie interne. Reste à savoir si ce but est déjà atteint ou si les assemblées ne seront convoquées que pour satisfaire un certain nombre d'exigences légales, comme la désignation d'évaluateurs ou l'approbation du rapport annuel.

## 2.2. Participation.

---

<sup>4</sup> La Cour du travail de Gand considère les audiences solennelles d'ouverture comme une assemblée générale. Dans ce sens, la Cour du travail d'Anvers a probablement également tenu une assemblée générale.

<sup>5</sup> Il est ici fait mention d'une assemblée générale informelle lors de la nomination du nouveau président.

<sup>6</sup> Il convient, à cet égard, de faire remarquer que les juridictions n'ont pas toutes renvoyé l'information demandée, tandis que certains chefs de corps considéraient que la loi n'était pas encore entrée en vigueur et que, dès lors, aucune assemblée générale n'avait été organisée selon l'article 340 nouveau C.J. au cours de l'année judiciaire 1999-2000.

<sup>7</sup> Les premiers présidents des cours d'appel de Gand et d'Anvers n'ont transmis aucune information.

Il faut ici distinguer les magistrats professionnels des magistrats non professionnels.

Les juridictions qui se composent également de magistrats professionnels mentionnent un taux de présence très élevé, entre 76 et 100 % des membres, et essentiellement ce dernier pourcentage.

La seule exception émane de la cour d'appel de Bruxelles qui mentionne un minimum de 32 membres présents sur 56 (57 %) et une présence moyenne de 73 %. On pourrait se poser la question de savoir quelles raisons justifient ce désintérêt.

Les juridictions qui se composent également de magistrats non professionnels enregistrent en moyenne un taux de présence significativement plus bas, de 55 à 80 % des membres. Dans le cas où les taux de présence ont été répartis, on note un taux de présence de 80 à 100 % des magistrats professionnels et de 50 à 66 % des juges consulaires, des conseillers et juges sociaux.

Ces chiffres semblent confirmer la remarque émise par l'un des chefs de corps concernés qui soulignent la difficulté de maintenir l'intérêt des magistrats non professionnels. Il tente de résoudre ce problème en faisant coïncider les assemblées générales avec une séance académique et un événement social.

### 2.3. Convocation.

Bien que l'ancienne loi prévît d'autres possibilités, toutes les assemblées générales de la période considérée ont été convoquées à l'initiative du chef de corps. Seule la Cour de cassation fait mention de trois assemblées convoquées à la requête du procureur général près cette Cour.

### **3. La préparation des assemblées générales.**

En règle, les assemblées générales sont précédées d'une communication de l'ordre du jour<sup>8</sup>, accompagnées, le cas échéant, d'une note du chef de corps.

Evidemment, le point " varia " de l'ordre du jour offre toujours la possibilité aux membres de la juridiction d'intervenir personnellement, même si l'ordre du jour est généralement déterminé par le chef de corps.

Il arrive également que l'ordre du jour soit établi après concertation préalable. C'est le cas de l'ordre du jour de l'assemblée générale des tribunaux du travail d'Eupen et de Verviers fixé par les magistrats professionnels et que les juges sociaux les plus anciens des différents groupes sociaux discutent ensuite avant de le diffuser.

Il est fréquent de procéder à un tour de table sur les points de l'ordre du jour avant<sup>9</sup> de le communiquer ou de tenir des assemblées informelles préparatoires.

Ainsi, les cours d'appel de Bruxelles et de Liège organisent en leur sein, avant l'assemblée générale, des discussions relatives aux candidatures en vue de présentations ou d'élections.

---

<sup>8</sup> Il est assez étrange de voir que certaines juridictions se réunissent sans communiquer d'ordre du jour au préalable. C'est notamment le cas du tribunal de première instance de Huy. Reste à savoir comment les discussions peuvent être préparées.

<sup>9</sup> Le président du tribunal du travail de Liège remarque, sans illusion, très justement que le tour de table parmi la centaine de magistrats de son tribunal n'a pas fourni un seul point à l'ordre du jour.

L'assemblée générale de la cour du travail de Mons a été précédée d'une réunion de travail entre les magistrats professionnels, les présidents des tribunaux de travail et les leaders des conseillers sociaux. Des assemblées informelles destinées à préparer l'assemblée générale ont également eu lieu en première instance, l'assemblée générale du tribunal du travail de Charleroi ayant été précédée d'une assemblée des magistrats professionnels.

Dans les tribunaux de première instance de Charleroi, Ypres et Verviers ainsi qu'au tribunal du travail de Mons, les membres de l'assemblée générale reçoivent une documentation contenant des statistiques et documents pertinents.

Il va de soi que les matières spécifiques propres au tribunal de commerce demandent une approche particulière : aussi la discussion de l'inscription sur la liste des candidats curateurs est-elle précédée d'un examen préalable des candidatures et le président du tribunal de commerce de Louvain signale-t-il que l'ordre de service des juges consulaires soumis à l'assemblée générale est rédigé en accord avec le président de ces mêmes juges consulaires.

#### **4. Contenu des assemblées générales.**

Il convient ici de parcourir les juridictions par type de juridiction.

##### **4.1. La Cour de cassation.**

Une réunion a été consacrée à l'accomplissement d'obligations légales (approbation du rapport annuel), trois ont été dédiées à des procédures disciplinaires, quatre à des présentations et élections, six à des affaires protocolaires et deux à des sujets d'organisation (statistiques, règlement du service et des vacances).

##### **4.2. Les cours d'appel.**

Il a déjà été question du nombre d'assemblées générales. Ce grand nombre s'expliquerait toutefois - d'après les informations récoltées - presque exclusivement par des questions d'ordre protocolaire ou institutionnel : audiences solennelles, installations, élections du premier président et des présidents de chambre, présentations à la fonction de conseiller ou de vice-président du tribunal de première instance et sélection des référendaires.

Seule la cour d'appel de Mons y ajoute la répartition des affaires.

#### 4.3. Les cours du travail.

Les cours du travail ne mentionnent aucune assemblée générale en dehors des audiences d'ouverture solennelles et des audiences en vue de l'approbation du rapport annuel ou de la désignation d'évaluateurs.

#### 4.4. Les tribunaux de première instance.

A ce stade, l'assemblée générale semble recouvrir une mission plus complexe : outre quelques missions purement légales, des questions d'organisation, de stratégie, voire des revendications y sont débattues.

Il est difficile d'utiliser la différence légale prévue par l'article 340 ancien C.J. entre les sujets qui sont d'un intérêt commun à toutes les chambres et les affaires d'ordre public, comme le démontre le fait qu'un même objet est parfois mentionné sous telle ou telle rubrique dans les réponses.

On compte parmi les missions légales de l'assemblée générale l'approbation des états de tutelle, la rédaction d'un rapport annuel et la désignation d'évaluateurs.

Les affaires d'organisation comprennent la prestation de serment des traducteurs et interprètes, la sélection des experts, l'ordre de service, l'organisation du tribunal et l'utilisation des moyens disponibles, le régime des vacances et la répartition de la participation aux cérémonies.

La stratégie englobe les discussions sur le cadre des magistrats et du personnel, sur les locaux et les moyens du tribunal, les statistiques, les fixations et l'arriéré judiciaire ainsi que sur l'évaluation du fonctionnement du tribunal.

La discussion d'initiatives législatives ou la rédaction d'une lettre ouverte au justiciable, comme l'a mentionné le tribunal de première instance de Bruxelles, relèvent plus de la revendication.

Il est surprenant de constater que certaines juridictions limitent leur assemblée générale à l'accomplissement de missions légales. D'autres par contre, des tribunaux souvent plus petits, donnent à leurs assemblées un contenu beaucoup plus vivant et contemporain. A Marche-en-Famenne, on y traite également des relations externes, des contacts avec les maisons de justice et de l'accueil.

#### 4.5. Les tribunaux du travail.

Outre les sujets également traités par les tribunaux de première instance, les assemblées générales des tribunaux du travail ont examiné aussi les idées, propositions et réformes effectives qui avaient une répercussion sur le fonctionnement des tribunaux du travail : tribunal d'arrondissement VS. élargissement des compétences des tribunaux du travail, intégration verticale du parquet, etc. A cette occasion, il ressort du rapport de l'assemblée générale du tribunal du travail de Bruges que le président, lors de son discours concernant ces matières, n'a pas mâché ses mots.

D'après les informations recueillies, les assemblées générales des tribunaux du travail semblent, en comparaison avec les tribunaux de première instance, se charger d'affaires plus concrètes, comme notamment la constitution d'une banque de données interne de jurisprudence, le suivi du nombre d'affaires et des appels, les nominations quinquennales de juges sociaux, leurs devoirs et obligations.

#### 4.6. Les tribunaux de commerce.

Les tribunaux de commerce se sont eux aussi inspirés de leur réalité quotidienne pour définir les sujets à traiter.

Naturellement, un sujet récurrent est celui de l'obligation conférée à l'assemblée générale en vertu de l'A.R. du 05 décembre 1997 de se prononcer sur les demandes d'inscription ou de retrait sur les listes de candidats curateurs, visées à l'art. 27 cinquième alinéa de la Loi du 08 août 1997 sur la faillite.

En dehors de cela, la faillite occupe encore une place importante en assemblée générale puisque le règlement des faillites, la tâche et la déontologie du juge commissaire étaient traités dans divers tribunaux.

On a rassemblé de la jurisprudence ; à Charleroi, un vade-mecum sur les faillites et sur la chambre d'enquête a été mis au point. A côté de cela, des aspects de la procédure étaient discutés (notamment la remise de conclusions de synthèse), et l'on s'accorda sur les intérêts et clauses pénales ou sur l'excusabilité du failli.

Finalement, l'assemblée générale était ici également le lieu où se réglait certaines affaires d'organisation, comme le calendrier des audiences, la composition du siège, l'ordre de service et le régime des congés.

Il ressort des rapports rentrés que les tribunaux de commerce sont probablement les utilisateurs les plus dynamiques du système des assemblées générales, bien que l'information incomplète et la nature des questions posées ne permettent pas de poser un jugement définitif.

### **5. Problèmes individuels et structurels.**

A moins de considérer les présentations et les élections, notamment celle de président consulaire au tribunal de commerce, comme des matières individuelles, les assemblées générales - à quelques exceptions près<sup>10</sup> - ne sont pas jugées appropriées pour discuter de problèmes individuels.

Cependant, les problèmes structurels y ont été discutés. La pénurie d'effectifs du corps a plus d'une fois été mise à l'ordre du jour, c'est notamment le cas des tribunaux de première instance d'Eupen et de Courtrai et du tribunal du travail de Nivelles. Le cadre et/ou les nominations tardives ont également été mis à l'ordre du jour, comme au tribunal de première instance d'Arlon et de Charleroi et au tribunal du travail de Liège. Le président du tribunal de commerce de Neufchâteau remarque que le cadre qui ne compte qu'un magistrat professionnel génère nécessairement des problèmes : lorsque ce magistrat professionnel est intervenu comme rapporteur de la chambre d'enquête, il ne peut plus être considéré comme juge impartial (art. 6 C.E.D.H.) lors du traitement de l'affaire au fond.

Certaines réponses indiquent comment l'assemblée générale peut être utilisée pour faire face à des problèmes structurels :

- Le tribunal de première instance de Bruxelles examine en profondeur le cadre, la situation actuelle, l'évaluation des besoins et les nécessités à long terme des sections du tribunal.
- Le tribunal de première instance de Charleroi a traité des nouvelles compétences de l'assemblée générale, de la procédure d'évaluation, des données statistiques et du

---

<sup>10</sup> Par exemple, la discussion relative à un interprète déterminé ou relatif à un cas d'empêchement de tous les juges d'un petit tribunal.

fonctionnement du tribunal au cours de l'année judiciaire 1999-2000. Un rapport a été établi sur le greffe correctionnel du rôle après une année de fonctionnement expérimental.

- L'assemblée générale du tribunal de commerce de Courtrai a demandé aux juges professionnels de communiquer leurs projets aux juges consulaires ; les juges non professionnels ont demandé aux magistrats professionnels de rédiger, avant la tenue de toute audience, une note brève sur le contenu des affaires à plaider ; il a été convenu d'attribuer un délai plus long aux experts pour les affaires importantes ; la spécialisation des chambres a ensuite été abordée. Il a finalement été décidé que le greffe établirait une liste hebdomadaire de toutes les faillites prononcées dans toutes les chambres en précisant les curateurs désignés, afin d'éviter que la même personne ne soit désignée plusieurs fois de suite en peu de temps.
- L'assemblée générale du tribunal de première instance de Liège a discuté de la composition des chambres d'appel et a désigné les assesseurs de la Cour d'Assise.
- Le tribunal de première instance de Verviers a affiné son système statistique et discuté de la proportion des audiences civiles et correctionnelles.
- La gestion des locaux et de la bibliothèque a également constitué un sujet récurrent.

L'article 340 § 2, 2° nouveau C.J. prévoit la formulation de propositions sur le fonctionnement de la juridiction. Il s'agira souvent de propositions adressées au pouvoir législatif ou exécutif. Les tribunaux du travail d'Eupen et de Verviers en donnent un exemple précurseur : l'assemblée générale y insistait pour mettre en concordance le cadre statutaire à personnel commun des juridictions d'Eupen et de Verviers et pour augmenter le cadre d'un juge suppléant francophone.

L'avenir nous dira si un dialogue fructueux s'est développé.

## **6. Le déroulement des assemblées générales.**

La Commission d'Avis et d'Enquête Réunie du Conseil Supérieur de la Justice n'a posé aucune question spécifique quant au déroulement des assemblées générales. Les chefs de corps n'ont d'ailleurs fourni aucune information spontanée à cet égard.

De nombreuses réponses étaient fort concises, mais il ressort des réponses plus détaillées que l'assemblée générale est parfois considérée comme l'occasion pour le chef de corps d'interpeller les membres réunis de son corps au sujet de l'état et du fonctionnement de la juridiction. Cette attitude ne peut pas exclure tout dialogue.

Ce même phénomène ressort également de la constatation que les rapports annuels sur le fonctionnement de la juridiction sont souvent rédigés par le président et uniquement approuvés par l'assemblée générale. Cependant, l'article 340 § 2, 2° C.J. dispose expressément que l'assemblée générale est convoquée « pour la rédaction d'un rapport et l'élaboration de propositions sur le fonctionnement de la juridiction », ce qui représente bien plus que l'approbation d'un tel rapport.

## **7. Problèmes inhérents aux assemblées générales.**

Ce sont surtout les juridictions de plus grande dimension et celles qui siègent avec des juges non professionnels qui signalent des problèmes.

### **7.1. Problèmes de dimension.**

Un problème qui est souvent mentionné est celui de l'importance des effectifs de la juridiction : le groupe serait trop grand pour une concertation sensée. Cette circonstance est notamment mentionnée par le président intérimaire du tribunal de première instance de Liège, qui souligne néanmoins également le manque de motivation de certains membres.

Il est toutefois curieux que le président du plus grand tribunal de première instance du pays, celui de Bruxelles, constate que, moyennant une importante préparation préalable, un dialogue réel reste possible en assemblée générale, tandis que le président d'un tribunal beaucoup plus petit, comme celui de Courtrai, estime que le groupe est trop grand pour pouvoir y tenir une discussion sensée.

Il est évidemment difficile d'interpréter ce genre d'information tant qu'il n'y a pas d'accord sur la signification du concept de "discussion sensée".

Par contre, d'autres problèmes de dimension sont faciles à interpréter : ainsi, l'assemblée générale de la cour du travail de Gand, qui compte 101 membres, a dû se tenir dans les locaux de l'Université de Gand, faute de place au palais de justice.

### **7.2. Problèmes de composition.**

On signale différents problèmes.

7.2.1. Le premier président de la cour d'appel de Bruxelles signale que la solennité des assemblées générales dans la salle des audiences solennelles et en toge rouge rend le dialogue plus difficile.

7.2.2. Dans un tribunal de première instance, on remet en question la présence du procureur du Roi lors de la discussion de problèmes internes.

7.2.3. Dans un autre tribunal de première instance, on craint que la présence de juges suppléants (avocats et notaires) ne diminue le caractère ouvert de la discussion lorsqu'on discute de thèmes où les points de vue des magistrats professionnels et ceux du barreau peuvent être fort divergents (position à adopter lors d'incidents à l'audience, demandes réitérées de sursis, dossiers désordonnés d'avocats).

7.2.4. Les problèmes les plus fréquents sont toutefois signalés par les juridictions où siègent également des juges non professionnels.

D'abord, il y a la dimension du groupe qui s'accroît très fortement par la présence de juges non professionnels. Cela implique qu'il y a moins de dialogue et que l'assemblée générale devient un organe d'entérinement.

Ensuite, il y a la difficulté de rassembler les juges non professionnels : ils ne sont associés au fonctionnement de la juridiction que de manière indirecte et il est donc plus difficile de les motiver à participer à toutes sortes de réunions. C'est pour cette raison que le premier président de la cour du travail de Gand – qui apprécie d'ailleurs la tenue d'une assemblée générale annuelle de l'ensemble

du corps comme instrument de dialogue et de démocratie interne – se demande s’il n’est pas indiqué de moduler l’exigence de présence en fonction de la catégorie professionnelle à laquelle on appartient (par exemple, la moitié des magistrats professionnels et au moins un tiers des juges non professionnels au lieu de la norme actuelle qui prévoit la moitié de tous les magistrats).

Il y a aussi le problème de la délibération. Ainsi, le président du tribunal du travail de Courtrai signale que sa juridiction est constituée de 6 magistrats professionnels et de 78 juges sociaux, de sorte qu’en théorie ceux-ci peuvent toujours imposer leur volonté, bien qu’ils soient moins associés au fonctionnement quotidien du tribunal.

Enfin, ce même président signale que le nombre de magistrats professionnels au tribunal est inférieur à un quart de ses membres, de sorte qu’ils ne peuvent jamais non plus provoquer la tenue d’une assemblée générale (art. nouveau 340, §5, 2°, C.J.).

L’intérêt plus restreint des juges non professionnels dans le fonctionnement quotidien est également reconnu dans les tribunaux de commerce.

7.2.5. Un problème spécifique est posé par l’assemblée générale prévue dans l’art. nouveau 341, 7°, C.J., par lequel l’assemblée générale du tribunal de première instance est étendue aux juges de paix et de police, leurs suppléants et éventuels juges de complément. Le législateur a d’ailleurs reconnu le problème et l’article serait en voie de modification.

7.2.6. Il faut également trouver une solution pour les juges de complément : la loi ne prévoit pas leur participation à une assemblée générale, telle que celle du tribunal auquel ils sont désignés à titre principal.

## **8. Une vaste culture de réunion informelle.**

Ce qui frappe, c’est le grand nombre de réunions informelles mentionnées par les différentes juridictions et qui servent d’instrument devant permettre tant de diriger le tribunal que d’assurer le dialogue interne.

La principale distinction est celle entre les juridictions plus grandes et les plus petites. Ainsi, le président du tribunal de première instance d’Ypres signale que l’effectif du personnel de sept membres permet une concertation quotidienne et que beaucoup d’affaires sont décidées de manière informelle. Dans des unités plus grandes, cela n’est évidemment pas possible. Son collègue d’Anvers, avec un effectif de 50 membres, arrive à la conclusion que l’assemblée générale n’est pas un instrument de dialogue et se réfère pour cela aux réunions mensuelles des sections.

La réponse du premier président de la cour du travail de Gand donne toutefois l’image la plus complète de ce que peut offrir le système de réunions informelles. Ces réunions de travail ont été organisées avec une fréquence de quatre par an (indépendamment des avis de nominations qui n’étaient pas à l’ordre du jour jusqu’à présent). Y ont été traités :

- Le procès-verbal des réunions de chefs de corps ;
- l’intégration verticale des parquets ;
- le Conseil Supérieur de la Justice ;
- la nouvelle procédure disciplinaire ;
- l’évaluation de magistrats ;
- la préparation de l’assemblée générale ;



- la préparation de l'élection des évaluateurs ;
- l'élargissement des compétences des juridictions du travail ;
- questions de procédure ;
- données statistiques ;
- déontologie ;
- un thème de travail "fixation"
- jetons de présence des conseillers sociaux ;
- assurance protection juridique ;
- publication éventuelle de mémoires de management ;
- affiliation à l'Association des magistrats des juridictions du travail ;
- cotisations de solidarité pour pensionnés ;
- problèmes de logiciel ;
- régime des congés.

#### 8.1. Réunions en vue de diriger le tribunal.

Au tribunal de première instance de Bruxelles, le président et les chefs de section se réunissent régulièrement dans ce qu'on appelle une cellule de management, afin de prendre des décisions urgentes et de discuter de la politique du tribunal, entre autres la répartition des moyens.

A Gand, on tient des réunions mensuelles avec les vice-présidents.

Comme d'autres, le tribunal du travail de Mons et le tribunal du commerce de Charleroi font état de réunions avec les juges professionnels sur la gestion quotidienne de la juridiction.

#### 8.2. Réunions en vue d'assurer le dialogue interne.

Une forme de démocratie indirecte a été développée au tribunal de première instance de Bruxelles, où on a créé un conseil composé de personnes ayant des responsabilités spécifiques (chefs de section, coordinateur de service, magistrats chargés de l'évaluation des chambres, maîtres de stage, responsable de la commission magistrature/barreau, responsable des juristes, magistrats élus par les sections, greffier en chef). L'objet de cet organe est d'être un forum de dialogue et de réflexion, de favoriser la circulation d'information et de préparer les assemblées générales. Dans sa réponse, le président plaide pour que, dans les juridictions de grande dimension, l'on crée une "interface institutionnelle" entre l'assemblée générale et les gestionnaires.

Au tribunal de première instance de Malines, qui est plus petit, on tient deux réunions informelles par mois avec tous les membres du tribunal. La communication se fait de manière rapide et efficace et la régularité des réunions permet de chercher des solutions à court terme impliquant tous les juges, ce qui assure également le respect des décisions prises. Tant des thèmes de nature organisationnelle que des questions juridiques ou pratiques (achat de documentation juridique) sont traités.

Au tribunal de première instance de Courtrai, on tient des réunions de coordination entre les magistrats qui traitent des matières parallèles.

### **4.3. La surveillance hiérarchique des cours et tribunaux (art. 398 C.J.)**<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Sur proposition du premier président de la Cour d'appel de Bruxelles, le présent rapport n'abordera dans le cadre de l'art. 652 C.J. non seulement les cas de négligence pour juger de la cause dans les six mois, mais aussi les négligences plus courtes ou répétées.

Aucune réponse ne nous étant parvenue dans les délais impartis et prolongés de la part des Cours d'appel flamandes, il nous sera impossible d'aborder d'importants volets de la surveillance hiérarchique.

Le sujet est par ailleurs difficile à cerner dans la mesure où la surveillance hiérarchique et les compétences disciplinaires se confondent de manière imperceptible. A titre d'exemple, citons l'intervention d'un premier président auprès d'un juge de paix en raison de la motivation inadéquate d'une décision : si le premier président ne dispose pas ici d'un pouvoir direct de surveillance hiérarchique (celui-ci appartenant au président du tribunal de première instance), il n'en dispose pas moins, par le biais du droit disciplinaire <sup>12</sup>, d'une compétence indirecte de surveillance. Ce qui ressort des données disponibles, c'est la disparité dans les approches. Nous reprenons ci-dessous un aperçu par niveau.

### **1. La Cour de cassation.**

Jusqu'à présent, ce contrôle s'est fait à l'occasion des pourvois introduits auprès de la Cour, des plaintes adressées par des particuliers au premier président ou au procureur général et des rapports des premiers présidents des cours d'appel et du travail. Des comités de visite sont en voie de création.

### **2. Les cours d'appel.**

Compte tenu des différences considérables dans la manière dont le Conseil Supérieur est informé en cette matière, les réponses variant de cinq lignes à trois pages, une véritable comparaison s'avère impossible.

La surveillance hiérarchique s'organise différemment à Bruxelles que dans les deux cours francophones.

A Bruxelles, aucune surveillance systématique n'est organisée. Celle-ci se fonde sur une relation de confiance avec les chefs de corps qui relèvent de la surveillance hiérarchique et qui saisissent les autorités de manière ponctuelle. La surveillance hiérarchique s'exerce également à l'initiative du premier président ou des membres de la cour d'appel. Dans la plupart des cas, cependant, l'initiative émane du parquet général.

A Mons et à Liège, par contre, un système existe. Il se fonde sur les rapports des chefs de corps qui tombent sous la surveillance hiérarchique en ce qui concerne les audiences, le fonctionnement général, l'arriéré, la charge de travail, la formation permanente, les absences pour cause de maladie et les congés. Bien entendu, cette surveillance systématique est complétée en cas de plainte émanant du barreau ou de justiciables.

Qu'elle soit organisée ou non, la surveillance permet d'identifier des problèmes. C'est ainsi qu'il est fait état :

- de l'arriéré (que nous traiterons plus loin dans le cadre de l'art. 652 C.J.) ;
- d'un comportement anormal (sans autre précision) ;
- d'une attitude dictatoriale d'un président, préjudiciable au fonctionnement du tribunal ;

---

<sup>12</sup> Il est important de signaler ici qu'une forme de « contrôle marginal » de la teneur des décisions judiciaires commence à être acceptée.

- de la négligence dans le chef d'un juge d'instruction à donner suite aux réquisitions formulées par le parquet dans le domaine des instructions prolongées (art. 136bis, C.I.cr.) ;
- de l'absence de réponse de la part d'un juge d'instruction aux rappels adressés par le parquet.

Il ressort des informations transmises que la surveillance hiérarchique n'apporte pas toujours une solution à ces problèmes à caractère individuel : l'attitude dictatoriale signalée de la part d'un président est connue depuis 1997 et l'entretien entre le magistrat concerné et le premier président ne semble pas avoir entraîné une modification de ladite attitude.

### **3. Les cours du travail**

A ce niveau, la surveillance est exercée, pour l'ensemble des cours, de manière plus systématique et plus uniforme (sans que l'on puisse dire que toutes les observations reprises ci-dessous s'appliquent à l'ensemble des cours du travail).

Il y a bien entendu le rapport chiffré du procureur général prononcé à l'occasion de sa mercuriale qui permet de contrôler l'évolution des affaires entrantes et sortantes ainsi que les causes de celle-ci.

Il y a en plus, dans les trois cours du travail qui ont répondu dans les délais, des réunions mensuelles ou au moins trimestrielles avec les présidents des tribunaux du travail du ressort. A cette occasion on n'abordera pas uniquement les difficultés soulevées par les présidents, mais aussi celles que soulèvent les magistrats des tribunaux du travail, les avocats ou les parties. On traite les données statistiques mensuelles et les rapports annuels d'activités.

Mentionnons enfin les nombreux contacts verbaux avec les présidents.

Il mérite d'être souligné que les premiers présidents d'Anvers et de Gand font état d'une certaine surveillance de la qualité des décisions judiciaires. Bien qu'il existe des recours, ils veillent à ce que les magistrats des tribunaux rendent des jugements sensés, logiques, bien structurés et motivés.

Le surveillance ainsi organisée a permis d'identifier, au cours de la période concernée, les problèmes suivants :

- identification d'un certain nombre d'incompatibilités au niveau des juges non professionnels ;
- des décisions de deux magistrats professionnels non conformes en termes de structure et de motivation ;
- comportement anormal d'un magistrat professionnel à l'audience ;
- violation des droits de la défense d'une partie non entendue ;
- absence de signature d'un jugement ;
- doute quant à l'indépendance et à l'impartialité d'un juge suppléant intervenu antérieurement en qualité de conseil d'une des parties ;
- absence de demande d'avis au ministère public ;
- omission de réponse aux conclusions des parties ;
- décisions rendues tardivement par un juge suppléant ;
- méconnaissance de la composition requise du siège ;
- fréquentes arrivées tardives à l'audience ;
- défaut de raisonnement logique dans un jugement.

Tous ces problèmes individuels ont été résolus : les juges non professionnels se trouvant dans une situation d'incompatibilité ont démissionné. Une enquête disciplinaire a été ordonnée à l'encontre d'un des deux magistrats professionnels négligent dans ses jugements, enquête qui n'a pas débouché sur une action disciplinaire, une amélioration ayant été constatée entre-temps. Les autres problèmes ont pu être résolus au cours d'un entretien individuel ou au moyen d'une surveillance renforcée du chef de corps.

On signale deux problèmes d'ordre structurel :

- Dans le ressort de Gand, le seul juge de complément disponible a dû être affecté au tribunal du travail qui risquait – en raison d'une maladie ou d'une vacance prolongées – de connaître des problèmes. En ce qui concerne le traitement rapide des causes nouvelles, aucun problème sérieux n'est signalé, mais il est demandé un deuxième juge de complément afin de pouvoir faire face à l'hypothèse où il y aurait concours entre plusieurs situations problématiques.
- Dans le ressort d'Anvers, il a fallu trouver, fin octobre 1999, une solution juridique lorsque le tribunal risquait de se trouver bloqué du fait de la nomination tardive d'un grand nombre de juges non professionnels.

#### **4. Les tribunaux de première instance.**

A l'exception de la réponse de Bruxelles, les rapports envoyés ne permettent guère de tirer des conclusions quant à la manière dont s'organise la surveillance hiérarchique.

Il est fait état :

- de contacts directs avec les magistrats concernés ;
- d'une surveillance personnelle exercée par le président ;
- de réactions à des plaintes formulées par les citoyens, le ministère public ou l'Ordre des Avocats ;
- d'un manque d'organisation claire et systématique ;
- d'une surveillance se limitant au régime des vacances et aux absences ;
- de réactions aux difficultés dénoncées dans les rapports des juges de paix et de police ;
- suivi de données statistiques ;
- d'une attention permanente au bon fonctionnement du tribunal et à l'attitude des magistrats.

Seul le tribunal de Bruxelles fait état d'un système : un vice-président a en charge la surveillance hiérarchique des juges de police, un autre celle des juges de paix. Il y a eu également une rencontre avec l'ensemble des juges de police. Les plaintes sont aussi prises en considération.

En ce qui concerne les juges de police, le contact passe par leur doyen. En cas d'arriéré, l'intéressé est invité à y remédier dans les meilleurs délais. Lorsque le problème persiste, il s'entretient avec le magistrat et un plan de rattrapage est établi. Si nécessaire les vacances sont supprimées et une sanction disciplinaire prononcée. On agit également de manière préventive. A cet effet, le greffe établit la liste des affaires prises en délibéré depuis plus de deux mois. Un système de mesure de la charge de travail est en voie d'élaboration.

Pour ce qui est des juges de paix, la surveillance se limite à un suivi des décisions qui se font attendre pendant plus de deux mois.

Les cas rapportés dans lesquels il y a eu une intervention fondée sur le droit de surveillance confirment une approche ponctuelle, casuistique. Dans certains arrondissements (11 réponses sur les 17 reçues) il n'y a pas eu d'intervention du tout. La plupart des cas d'intervention concernent des circonstances individuelles :

- arriéré en raison d'une maladie prolongée d'un juge de paix ;
- conflit entre deux juges de police ;
- organisation de visites des lieux superflues ;
- alcoolisme (deux cas) ;
- retard dans le délibéré.

Ce dernier est à l'origine des interventions les plus nombreuses du président. Trois d'entre eux signalent le problème auprès d'un nombre non défini de juges de paix et de police, en précisant qu'il ne s'agissait pas d'une première intervention et que ce sont généralement les mêmes magistrats qui connaissent le même genre de difficultés.

La surveillance hiérarchique a aussi permis d'identifier des problèmes structurels. C'est ainsi que le président du tribunal de première instance de Bruxelles signale le manque de moyens pour un certain nombre de juges de paix et de police, ce qui les empêche de s'acquitter dûment de leurs missions. Il rappelle plusieurs interventions urgentes auprès du Ministre de la Justice pour pallier cet état de choses. On ne connaît pas la suite donnée à ces démarches.

Dans un autre arrondissement, le président a été amené à concilier le procureur du Roi et le doyen des juges de police qui avait demandé qu'il ne soit pas organisé d'audience entre la Noël et le Nouvel An et dans la semaine suivant Pâques.

Il ne paraît pas évident de trouver une solution pour les manquements individuels qui ont été constatés. Des visites non justifiées des lieux avec abus d'alcool ont déjà donné lieu par le passé à des sanctions disciplinaires lourdes (suspension d'un an), ce qui n'a pas empêché la récurrence du magistrat concerné. Finalement le problème a trouvé sa solution en raison de la maladie prolongée de l'intéressé.

La plupart des problèmes sont résolus de manière informelle à l'occasion d'un ou de plusieurs entretiens. Ceux-ci ont apporté la solution non seulement pour l'arriéré constaté lorsque ce dernier était dû à un manquement individuel, mais aussi pour un cas d'alcoolisme.

La solution ne dépend d'ailleurs pas toujours des magistrats concernés : un arriéré dû à une longue maladie d'un juge de paix ne peut être résorbé que par la nomination d'un juge de complément ou par la constatation de l'incapacité médicale de la personne à remplir sa fonction.

#### **4.4. Maintien de l'ordre et de la discipline, exécution régulière du service, exécution des lois et règlements dans les cours et tribunaux (art. 399. C.J.)**<sup>13</sup>.

Certains procureurs du Roi ne procèdent pas à une surveillance systématique de ce volet, les observations faites à l'égard des magistrats et membres du personnel concernés s'effectuant par voie de lettres confidentielles, observations ou interventions.

Les incidents signalés sont de même nature que ceux rappelés à l'occasion de l'article 140 C.J.

---

<sup>13</sup> La relation avec la compétence mentionnée à l'article 140 du Code judiciaire, celle de veiller « à la régularité du service des cours et tribunaux », est évidente.

La surveillance relative à l'exécution des lois et règlements est évidemment très proche de l'exercice du droit d'appel.

#### **4.5. La surveillance hiérarchique au sein du ministère public (art. 400 C.J.).**

##### **1. Le procureur général près la Cour de cassation.**

Le procureur général près la Cour de cassation exerce cette surveillance à l'occasion de la communication, par le collège des procureurs généraux près les cours d'appel, de l'ordre du jour de leurs réunions ou à l'occasion de plaintes émanant de particuliers. Il y a en outre les contacts personnels avec les procureurs généraux, à l'occasion de la réunion de la conférence permanente des chefs de corps.

Selon les rapports reçus, aucun manquement n'a été constaté en la matière.

##### **2. Les procureurs généraux près les cours d'appel.**

Dans le ressort de Liège, la surveillance s'avère être organisée de manière différente au parquet général et à l'auditorat général.

Au parquet général, il n'est pas prévu de surveillance structurée. La surveillance se fonde sur :

- toute information entrante, qu'elle émane des autorités ou d'un particulier ;
- le traitement en degré d'appel de plus de 800 dossiers correctionnels, ce qui permet de surveiller le travail des parquets ;
- le suivi de certains dossiers importants et de l'ensemble des affaires d'assises ;
- la surveillance des jugements et l'arriéré dans les cabinets d'instruction.

Il est demandé par ailleurs aux procureurs du Roi un rapport relatif à la situation des cabinets des magistrats de leurs parquets.

La surveillance ainsi conçue a révélé des préventions hâtivement libellées et des dossiers mal ordonnés. Les observations nécessaires ont été faites, mais le problème serait d'ordre structurel : lacunes dans le cadre des parquets, manque de temps pour une formation valable des jeunes et passage des plus anciens à la magistrature assise.

L'auditorat, quant à lui, a prévu un système formel, consistant en des rapports trimestriels des auditeurs du travail sur l'ensemble des causes pénales en souffrance, ce qui permet de détecter rapidement un arriéré imminent.

Il n'est pas signalé de manquements.

#### **4.6. Communication de manquements des membres du ministère public aux devoirs de leur charge (art. 401 C.J.).**

Plusieurs chefs de corps signalent des difficultés avec des membres du ministère public. Aucun d'entre eux ne signale avoir jamais appliqué l'article 401 du Code judiciaire. Prenons par exemple

l'auditeur du travail de Charleroi qui signale un cas se situant à la limite des problèmes de santé et de négligence<sup>14</sup>.

Ce secteur est dès lors entièrement livré à la concertation informelle. Il n'est pas possible au C.S.J. de se prononcer plus avant sur la matière, aucun chef de corps n'ayant eu de cas à signaler. Le peu d'informations fournies indique qu'il y avait certes beaucoup à dire sur le fonctionnement du parquet, du point de vue du siège, mais que les problèmes étaient discutés et résolus en concertation.

#### **4.7. Surveillance des membres du parquet en leur qualité d'officiers de police judiciaire (402 C.J.).**

Le procureur général de Liège signale qu'il n'est pas prévu de surveillance structurée, mais qu'elle réagit à des informations qui lui sont transmises par des autorités ou des particuliers.

Au cours de la période concernée, il n'a pas été constaté de manquements.

#### **4.8. Surveillance des référendaires à la Cour de cassation (art. 402bis C.J.).**

Le procureur général près la Cour de Cassation signale :

*« Trois référendaires sont en fonction depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1999, un quatrième référendaire est entré en service au 1<sup>er</sup> novembre 1999. Compte tenu de leur nombre limité, les référendaires sont à la disposition à la fois des magistrats, du siège et du parquet.*

*La surveillance est organisée comme suit :*

- 1. Toutes les missions émanant des magistrats du parquet sont centralisées au niveau d'un avocat général, qui contrôle ainsi au nom du procureur général le volume du travail fourni.*
- 2. Dans la mesure où ils sont spécifiquement chargés de l'actualisation, par cabinet, des pourvois anciens, ils relèvent de la surveillance directe de l'avocat général concerné, avec lequel ils collaborent étroitement.*

*La surveillance globale concerne aussi bien la qualité que la quantité du travail fourni ».*

Au niveau du siège la surveillance est exercée par les présidents de section auxquels les référendaires sont attachés. Ils font rapport au premier président. La surveillance porte sur la qualité des travaux, la diligence et l'assiduité.

Il n'est pas fait état de manquements.

#### **4.9. Surveillance par le M.P. des greffiers, du personnel de greffe, des traducteurs, des rédacteurs et des fonctionnaires de tous les tribunaux, justices de paix et tribunaux de police (art. 403 C.J.).**

La surveillance du secrétariat du parquet général près la Cour de cassation s'effectue par le biais des contacts journaliers entre le procureur général et le secrétaire en chef. Il est fait état uniquement de problèmes d'ordre relationnel.

<sup>14</sup> Il demande une intervention plus efficace de la commission médicale, demande également formulée par le premier président de la cour d'appel de Liège (voir plus loin, à l'occasion de l'examen de l'article 652 du Code judiciaire).

Par circulaire du 11 mai 1995, le procureur général près la cour d'appel d'Anvers a suspendu l'obligation d'inspection périodique des greffes. Ce n'est pas la cas à Liège.

Les problèmes suivants ont abouti, dans le ressort de Liège, à des sanctions disciplinaires :

- violation du secret professionnel ;
- piratage du système informatique de collègues ;
- harcèlement sexuel.

Trois personnes sur un effectif de 75 étaient concernées. La violation du secret professionnel a donné lieu à un avertissement écrit et l'intéressé a été déplacé dans un autre service. Un avertissement écrit a également été donné dans le deuxième cas. Le harcèlement sexuel a donné lieu à une censure simple.

Certains procureurs ou auditeurs du travail organisent cette surveillance de manière systématique, par le biais de visites annuelles ou biennales par un substitut délégué ou par la concertation avec le greffier (en chef). D'autres n'agissent que sur plainte ou procèdent par sondages. Quelques-uns – dans des juridictions de moindre importance – constatent que leur seule présence implique déjà une forme de surveillance. La surveillance des secrétaires de parquet s'exerce de la même manière.

Plus particulièrement, il est recouru à la compétence que confère cet article pour contrôler le respect par le greffe des dispositions du Code judiciaire et des dispositions réglementaires de nature comptable. Cette surveillance s'exerce au moyen de formulaires très détaillés (voir par exemple les formulaires transmis par l'auditeur du travail de Mons et par le procureur du Roi d'Ypres)<sup>15</sup>. On peut signaler ici aussi la surveillance de la forme des jugements et le bon ordonnancement des dossiers.

Les problèmes le plus souvent constatés concernent l'exactitude et la précision dans l'exécution des tâches, les absences non justifiées (plus particulièrement pendant les vacances judiciaires) ou une attitude inconvenante. Dans un seul cas il a été constaté qu'un membre du personnel avait violé le secret professionnel. Il est également fait état d'un cas d'alcoolisme au travail.

Presque tous les auteurs des rapporteurs signalent qu'après l'intervention auprès de l'intéressé ou à la suite d'une sanction disciplinaire, le problème a été résolu. Dans un arrondissement il semble exister un problème récurrent qui pourrait se réduire essentiellement à un problème de loyauté et pour lequel la procédure disciplinaire n'a pas apporté de solution à ce jour.

Le Procureur du Roi à Gand signale qu'une surveillance n'est possible qu'à condition de disposer d'infrastructures adéquates, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Dans plusieurs réponses reçues par le C.S.J., un lien est établi entre la surveillance et la procédure d'évaluation.

#### **4.10. Le droit disciplinaire (art. 404 à 414 C.J.).**

Le droit disciplinaire s'avère lui aussi un instrument peu utilisé. Il importe bien entendu de ne pas oublier ici qu'il s'agit de l'ancien droit disciplinaire qui ne permet que peu de nuances, ne fût-ce que parce que le droit de la défense n'y était pas très développé et qu'en dehors du cas de manquement aux devoirs de leur charge et à la dignité de son caractère, il n'avait guère de champ d'application.

---

<sup>15</sup> Parfois cette surveillance s'inscrivait dans les compétences prévues aux articles 140 ou 399 C.J.



Une place importante doit être réservée aux mesures prédisciplinaires, ainsi qu'il ressort de la réponse du président du tribunal du travail de Bruges. Il écrit qu'au cours de l'année écoulée, il a demandé à six magistrats des explications sur leur façon d'agir. Dans quatre cas, il s'agissait de juges sociaux absents à l'audience. Un magistrat professionnel a dû s'expliquer pour ne pas avoir signé un jugement, un autre pour une faute juridique grave dans un jugement. Dans tous ces cas, il a été jugé, après avoir entendu les intéressés, qu'il n'y avait pas lieu d'entamer la procédure disciplinaire.

D'après les rapports reçus, le C.S.J. peut conclure ce qui suit relativement aux procédures disciplinaires proprement dites.

### **1. La Cour de cassation.**

Une procédure est pendante devant la Cour de cassation, introduite en mars 2000.

Dans l'année judiciaire concernée, trois sanctions ont été prononcées. Les faits avaient été dénoncés par le ministère public. Un magistrat a fait l'objet d'une suspension d'un an, deux magistrats suppléants ont fait l'objet d'une destitution. Dans les trois cas, il s'agissait d'une première sanction. Les faits qui ont donné lieu à ces sanctions sont les consultations juridiques, les interventions auprès de collègues, une condamnation pénale, le refus illégal de signer des arrêts et la non observation du devoir de réserve qui donnèrent lieu aux sanctions. Les causes furent entendues dans l'année.

Dans la période concernée un magistrat a également fait l'objet d'un avertissement de la part du premier président. Il s'agissait ici aussi d'un manquement au devoir de réserve. L'affaire avait été introduite en janvier 2000.

### **2. Le procureur général près la Cour de cassation**

Celui-ci ne signale aucune procédure disciplinaire, pendant la période concernée, à l'encontre d'un magistrat relevant de ses pouvoirs disciplinaires. La situation était identique au cours de l'année judiciaire antérieure.

### **3. Les cours d'appel**

Le premier président de la cour d'appel de Liège fait état de deux procédures disciplinaires au cours de la période concernée ; l'une de celles-ci concernait un juge. La procédure a été initiée sur plainte du parquet général et portait sur un manquement au devoir de réserve. La procédure a été clôturée dans l'année par le prononcé d'une censure avec réprimande. La deuxième procédure concernait un membre de la cour d'appel et a été transmise au premier président de la Cour de cassation afin de prévenir toute apparence de partialité.

Le premier président de Mons signale une sanction disciplinaire infligée par la cour d'appel au cours de l'année judiciaire 1999-2000. L'affaire avait été introduite en janvier 1997, sur plainte du ministère public. Le magistrat s'est vu infliger la censure simple, tant pour avoir manqué aux devoirs de sa charge qu'en raison de sa conduite contraire à la dignité de son caractère. En juin 1999 une procédure a également été introduite qui relève des pouvoirs de censure et d'avertissement du premier président. Une autre procédure a été transmise au premier président de la Cour de cassation, sans autre précision.

Dans le ressort de la cour d'appel de Bruxelles, une seule sanction disciplinaire relevant des pouvoirs de censure et d'avertissement du premier président, à l'exclusion de la cour, a été prononcée durant l'année judiciaire concernée. C'est ainsi qu'un magistrat a fait l'objet d'une censure simple sur plainte d'un citoyen, tant pour avoir manqué aux devoirs de sa charge qu'en raison de sa conduite contraire à la dignité de son caractère. Ici, les faits sont précisés : il s'agit du caractère singulier des actes d'un magistrat instructeur entretenant en outre des relations intimes avec le conseil du prévenu faisant l'objet de l'instruction judiciaire en cause. La plainte a été introduite au cours de l'année judiciaire 1998-1999. Il est à noter que le même magistrat avait déjà fait l'objet, pendant l'année 1998-1999, d'un avertissement verbal. Dans ce même ressort, il est encore fait état de l'introduction de deux nouvelles procédures sur lesquelles le premier président n'a pas encore statué.

#### **4. Les cours du travail.**

Deux procédures disciplinaires ont été introduites devant le premier président de la cour du travail d'Anvers au cours de la période concernée : la première en mars 2000 et la seconde en mai 2000. Ces deux procédures sont en cours d'instruction. Les cours du travail de Mons et de Gand ne signalent pas de procédures disciplinaires <sup>16</sup>. A Mons, la dernière sanction disciplinaire a été prononcée en 1985.

#### **5. Les procureurs généraux près les cours d'appel**

Le procureur général de Liège ne signale ni des décisions finales <sup>17</sup> ni de procédures disciplinaires en cours pour l'année judiciaire 1999-2000, ni pour l'année judiciaire antérieure. Elle signale par contre l'existence d'affaires pénales (notamment de roulage) mettant en cause des magistrats relevant de son pouvoir disciplinaire.

#### **6. Les présidents des tribunaux de première instance.**

Au niveau des tribunaux de première instance, seuls les présidents de Bruxelles, Courtrai et Hasselt mentionnent des procédures disciplinaires.

A Bruxelles, au cours de l'année civile 1999, une procédure disciplinaire a été initiée par le supérieur hiérarchique à l'encontre d'un magistrat. Elle a abouti cette même année à un avertissement par le président, en raison de manquements aux devoirs de sa charge. Ici aussi les faits sont précisés : il s'agissait d'un retard dans le délibéré, malgré des rappels répétés (méconnaissance de l'art. 770 C.J.), d'un manque de rendement et d'un défaut de persévérance.

A Courtrai, un magistrat suppléant a fait l'objet d'un avertissement en raison de manquement à la dignité de sa charge. Il s'agissait concrètement d'une intoxication alcoolique au volant. La procédure avait été introduite à l'initiative du ministère public et finalisée dans l'année. Il est à noter que ce même magistrat suppléant avait déjà fait l'objet d'un avertissement en 1998.

A Hasselt aussi un juge suppléant a fait l'objet d'un avertissement pour infraction au code de la route. L'initiative avait été prise par le supérieur hiérarchique et finalisée dans l'année.

---

<sup>16</sup> En ce qui concerne Gand, force est de constater que les informations transmises ne correspondent pas à celles transmises par le président du tribunal du travail de Courtrai.

<sup>17</sup> Cette réponse semble être en contradiction avec la mention faisant état de dossiers disciplinaires se soldant par un classement sans suite, ce qui constitue également une décision finale.

## **7. Les présidents des tribunaux du travail.**

Le C.S.J. a reçu des informations de 21 tribunaux du travail. Seul le président du tribunal du travail de Courtrai signale avoir dû recourir à ses compétences disciplinaires.

Le président du tribunal du travail de Courtrai signale qu'à l'initiative du premier président de la cour du travail de Gand, une procédure disciplinaire aurait été initiée à l'encontre d'un magistrat en raison d'absences imprévues, du refus de prendre ses responsabilités et du retard dans le prononcé de jugements. L'affaire aurait été transmise pour examen au premier président de la cour du travail, des plaintes à l'encontre de ce magistrat ayant déjà été examinées antérieurement à ce niveau<sup>18</sup>.

## **8. Les présidents des tribunaux de commerce.**

Le C.S.J. a reçu des informations de 22 tribunaux de commerce. Seul le président du tribunal de commerce d'Anvers signale avoir dû recourir à ses compétences disciplinaires.

Un dossier disciplinaire a été introduit en avril 2000 et transmis au premier président de la cour d'appel, où l'affaire est encore à l'examen. Un autre dossier concerne un avertissement prononcé en janvier 2000 à l'encontre d'un magistrat pour avoir manqué aux devoirs de sa charge, notamment pour le retard dans les délibérés. Ici encore, il ne s'agissait pas de la première sanction infligée : le même magistrat avait déjà fait l'objet, en 1994, d'une censure avec réprimande.

### **4.11. Dessaisissement du juge pour cause de sûreté publique (651 C.J.).**

Au cours de la période concernée, il n'a pas été nécessaire d'appliquer cette disposition.

### **4.12. . Dessaisissement du juge pour délibéré anormalement long (art. 652 C.J.) 19.**

L'article 652 du Code judiciaire dispose : « *Si le juge néglige pendant plus de six mois de juger la cause qu'il a prise en délibéré, le procureur général près la cour d'appel demande son dessaisissement* ».

Il convient de reprendre les remarques du premier président de la cour d'appel de Bruxelles, que partage le C.S.J. : le dessaisissement du juge est une mesure inappropriée. En effet, la procédure est longue (celle-ci ne commençant qu'après un délai de six mois) et revient à ce que le magistrat qui a un arriéré s'en trouve déchargé alors que les magistrats qui réussissent à grand-peine à l'éviter se voient imposer une charge supplémentaire.

C'est donc à juste titre que dans le ressort de Bruxelles, le dessaisissement est réservé aux cas où, malgré les avertissements, le magistrat ne réussit pas, à long terme, à résorber son arriéré. S'il s'agit de mauvaise volonté, une sanction disciplinaire s'imposera.

Préalablement au dessaisissement, plusieurs procédures informelles sont d'application. Leur importance est démontrée par le fait que les trois premiers présidents ayant répondu font état de nombreux cas (non spécifiés) d'arriéré dans les délibérés, mais que dans aucun de ces ressorts, le procureur général n'a requis le dessaisissement du juge.

---

<sup>18</sup> Cette information ne correspond pas à celle transmise par le premier président de la cour du travail de Gand.

<sup>19</sup> C'est par erreur que le C.S.J. n'a pas demandé aux premiers présidents des cours du travail des informations concernant l'application de cet article. Il y sera remédié l'année prochaine. Les cours du travail n'ont pas communiqué spontanément des informations relatives à l'application de cet article.

A Mons, on a instauré un système de rapports ponctuels qui sont demandés aux présidents à la fin de l'année judiciaire, par exemple. A Liège, le système de rapport sur les délibérés de plus de six mois dans les tribunaux (et à l'intervention des présidents, dans les tribunaux de police et les justice de paix) a été réintroduit.

C'est dans le ressort de Bruxelles que nous trouvons le système le plus élaboré. On y suit non seulement les retards de plus de six mois, mais aussi ceux de moins longue durée<sup>20</sup>.

1. Pour la cour d'appel, le procureur général (qui se fonde sur les pouvoirs que lui attribue l'article 140 C.J.) transmet mensuellement au premier président un relevé des affaires civiles pour lesquelles un retard dans le délibéré a été constaté. Et depuis deux ans, pour les affaires pénales, le greffier chef de service transmet au premier président la liste des affaires qui présentent un retard dans le délibéré.
2. Pour les tribunaux de première instance, le premier président reçoit depuis deux ans du greffier en chef une liste des affaires pour lesquelles un retard a été constaté.
3. Pour les justices de paix et les tribunaux de police, le premier président réagit sur plainte dans les cas où il s'estime compétent en vertu du droit disciplinaire.

Le retard constaté concerne généralement un phénomène récurrent qui s'explique par des défaillances individuelles. Dans ces cas, une intervention vigoureuse du supérieur hiérarchique suffit, éventuellement assortie d'une menace de sanction disciplinaire pour résoudre le problème.

Le problème est parfois structurel. Dans ce cas, des dispositions s'imposent pour permettre au magistrat qui a involontairement un arriéré (en raison par exemple de maladie ou d'une surcharge) de résorber celui-ci. Le premier président de la cour d'appel de Bruxelles fait aussi le lien entre le problème des places vacantes dans le cadre et l'arriéré.

Le premier président de la cour d'appel de Liège soulève un cas pénible de retard dans le délibéré, à la limite des problèmes de santé et de négligence. Il plaide en faveur d'une meilleure réglementation en matière de comparution devant la commission médicale à la demande du chef de corps.

#### **4.13. La récusation (art. 838 C.J.).**

Pour le C.S.J., la récusation ne peut être considérée comme mécanisme de contrôle interne que lorsqu'une cour ou un tribunal doit se prononcer sur le refus d'un magistrat de se déporter dans une affaire. Ce n'est pas le cas lorsqu'un magistrat se déporte volontairement d'une affaire. Le C.S.J. est en effet exclusivement chargé de la surveillance de l'application de l'article 838 C.J. qui règle la procédure et non pas de l'ensemble des dispositions qui régissent les récusations (articles 828 à 841 C.J.).

La surveillance des cas dans lesquels un magistrat accepte de se déporter dans une affaire ou le fait d'initiative est d'ailleurs pratiquement exclue, puisque il ne s'agit pas toujours d'une décision formelle (par exemple, un magistrat demandera à un collègue de le remplacer à l'audience dans le cadre d'une affaire dont il ne peut connaître).

---

<sup>20</sup> Conformément à l'article 770 C.J., le prononcé doit suivre, en principe, dans le mois de la clôture des débats et le juge doit informer le premier président de tout délibéré de plus de trois mois.

La Cour de cassation mentionne 26 requêtes (6 en matière civile et 20 en matière pénale). Elles furent toutes rejetées, souvent du fait de l'imprécision des requérants qui rendent impossible de préciser le fondement juridique invoqué. Il s'agirait « d'habitues » qui tentent d'utiliser la procédure dans le but de compromettre la bonne marche de la justice, p.ex. par l'introduction de requêtes multiples « en cascade » visant à faire récuser les magistrats devant juger d'une récusation.

Au cours de l'année judiciaire 1999-2000, il n'est signalé aucun cas dans lequel une cour ou un tribunal a eu à statuer sur un dossier dans lequel la récusation était invoquée.

Il n'y a eu ni décision accédant à la demande de récusation ni décision la rejetant. La récusation étant un moyen auquel les parties peuvent recourir à l'encontre d'un magistrat qui refuse de s'abstenir volontairement dans une cause, on peut en conclure que les parties n'ont pas jugé nécessaire d'initier une procédure de récusation.

#### **4.14. Annulation pour cause d'excès de pouvoir (art. 1088 C.J.).**

Le premier président de la Cour de cassation mentionne une annulation pour cause d'excès de pouvoir dans le courant de l'année judiciaire. Il s'agissait d'un jugement méconnaissant l'effet dévolutif de l'appel à l'égard d'une partie civile.

Le procureur général près cette Cour a fait savoir qu'au cours de l'année judiciaire concernée, la Cour de cassation n'a été saisie d'aucun nouveau recours en annulation pour excès de pouvoir.

La procédure est initiée sur les instructions du ministre de la Justice, éventuellement après avis préalable du procureur général près la Cour de cassation. Si un particulier ou un avocat s'adresse directement au procureur général, celui-ci attire son attention sur les compétences spécifiques du ministre.

Le C.S.J. n'est pas compétent pour surveiller la manière dont le ministre donne ses instructions.

#### **4.15. Dénonciation de décisions judiciaires par le procureur général sur ordre du ministre de la Justice (art. 441 C.I.cr.).**

Le premier président de la Cour de cassation mentionne six jugements ayant donné lieu à annulation sur cette base. Il indique :

- une condamnation précédée d'une citation irrégulière ;
- deux cas de condamnation après paiement régulier d'un règlement amiable ;
- une condamnation à une peine illégale ;
- une révocation du sursis probatoire sans objet (déjà révoqué de droit) ;
- une double condamnation pénale ;
- une condamnation pour un fait qui ne constitue pas un crime ou délit.

Aucun de ces cas d'annulation n'a donné lieu à des poursuites pénales.

Le procureur général près la Cour de cassation rappelle que ce n'est que sur ordre formel du ministre de la Justice qu'il dénonce les jugements et arrêts ou autres actes judiciaires contraires à la loi et que la dénonciation est strictement limitée à ce que le ministre lui ordonne de dénoncer.

Au cours de l'année judiciaire concernée, c'est à trois reprises que le procureur général a été ainsi amené, sur instruction formelle du Ministre, à dénoncer des jugements contraires à la loi. Il s'agirait de cas relativement fréquents. Les trois cas mentionnés par le procureur général figurent également dans l'énumération du premier président. Les autres cas doivent par conséquent avoir été introduits en dehors de la période considérée.

Le C.S.J. n'est pas compétent pour surveiller la manière dont le ministre ordonne une dénonciation. Des informations transmises, on peut seulement conclure qu'une suite a été donnée aux ordres du ministre.

#### **4.16. Cassation dans l'intérêt de la loi (art. 442 C.I.cr.).**

Ce mécanisme de contrôle interne s'est toujours déroulé sur la base d'un rapport des procureurs généraux près les cours d'appel au procureur général près la Cour de cassation. Ces rapports motivent dans le détail les raisons qui commanderaient l'annulation de telle ou telle décision.

Au cours de la période concernée, il n'y pas été recouru à ce mécanisme de contrôle interne.

### **5. Comment améliorer les mécanismes de contrôle interne.**

#### **5.1. Le cadre légal.**

1. Le législateur n'a pas repris, dans l'énumération de l'article 259bis –14 C.J., les articles 342 à 356 C.J., si bien que la C.A.E.R. n'est pas chargée du contrôle général des assemblées de corps des parquets.
2. Dans la même énumération, on a repris le contrôle général des référendaires à la Cour de cassation (art. 402bis C.J.), et omis celui des référendaires près les cours et tribunaux et des juristes de parquet (art. 206ter, alinéa 4 C.J.).

3. L'article 259nonies C.J. a instauré un système d'évaluation des magistrats qui porte sur la manière d'exercer leur fonction, à l'exclusion du contenu d'une décision de justice. Cette évaluation s'effectue sur la base de critères qui portent sur la personnalité et sur les capacités intellectuelles, professionnelles et d'organisation. Il s'agit dès lors d'un système de contrôle interne qui échappe au contrôle général de la C.A.E.R.

## **5.2. Le contrôle général.**

1. Compte tenu du fait que les informations statistiques sont constituées sur la base d'une année civile, le C.S.J. demandera à l'avenir des informations sur cette base.
2. Plusieurs chefs de corps ont attiré l'attention du C.S.J. sur divers problèmes concernant les formulaires envoyés. Ces formulaires seront adaptés, si nécessaire, en tenant compte des observations formulées.
3. Les formulaires que la C.A.E.R. a transmis aux chefs de corps seront traduits en allemand.

## **5.3. Le contrôle interne.**

### **5.3.1. Généralités.**

1. Il est bien entendu difficile, quelques mois après l'entrée en vigueur d'un nouveau système de surveillance, de formuler des recommandations concernant le fonctionnement des mécanismes de contrôle interne s'appuyant sur une longue tradition.

2. Abstraction faite de la réaction d'humeur d'un chef de corps et du silence de plusieurs d'entre eux, les réponses correspondent globalement aux attentes.

Le délai était sans doute trop court pour permettre à tous de répondre. Les informations n'étaient peut-être pas non plus toujours disponibles. Bien entendu, ce problème ne se posera plus l'année prochaine, tous sachant désormais quelles sont les informations à réunir pour le 1<sup>er</sup> novembre 2001.

3. L'objectif de la surveillance générale du contrôle interne n'est évidemment pas d'examiner le fonctionnement de l'ordre judiciaire d'un œil centralisateur et impitoyable. Bien au contraire, la finalité est de l'améliorer par une utilisation optimale des mécanismes de contrôle interne.

Le contrôle de la qualité implique toutefois l'existence de processus normalisés. A cet égard une constatation s'impose : il y a un manque de conventions et d'uniformité. Selon le C.S.J., l'amélioration doit porter sur ce point.

- Il faudrait une interprétation uniforme des dispositions légales, par exemple en ce qui concerne la notion de « régularité du service » (art. 140 C.J.).
- Il faudrait une application uniforme de la loi.
- Il faudrait une méthodologie uniforme dans l'établissement des rapports adressés à la C.A.E.R.

Bien entendu, l'uniformité ne signifie pas qu'il ne faille pas prendre en compte la dimension et la spécificité des organes concernés.

### **5.3.2. Recommandations spécifiques.**

#### **5.3.2.1. Article 140 C.J.**

1. Le procureur général près la Cour de cassation ne précise pas ce qu'il faut entendre exactement par la notion de « régularité du service ». Il n'est donc pas possible au C.S.J. de surveiller la mise en œuvre de ce mécanisme de contrôle interne. A l'avenir il serait dès lors souhaitable de spécifier l'objet exact sur lequel porte le contrôle du procureur général.

2. C'est à juste titre que l'auditorat général de Liège fait observer que l'art. 140 C.J. est particulièrement lacunaire dans sa rédaction. Il est incontestablement difficile de déterminer ce qui relève de cette disposition. Il appartient toutefois aux procureurs généraux de faire savoir quels pouvoirs ils pensent déduire de cet article. C'est ensuite au C.S.J. de les superviser. Faute d'informations plus détaillées, le C.S.J. se trouve actuellement dans l'impossibilité de surveiller ce mécanisme de contrôle. C'est ainsi qu'il serait pertinent de savoir quel délai s'écoule entre l'appel et la fixation de l'affaire pénale devant la cour ? Quel est le nombre de causes fixées devant la cour ? Quel est le délai requis pour le délibéré ? Ce que le procureur général entend par l'arriéré inquiétant dans les affaires civiles ? Comment celui-ci est-il identifié ? Quelle est la raison de l'arriéré dans les affaires fiscales ?

#### **5.3.2.2. Article 340 C.J.**

La nouvelle loi n'est entrée en vigueur que le 2 août 2000. Les informations récoltées portent essentiellement sur le fonctionnement de l'ancienne loi. Il est dès lors trop tôt pour tirer des conclusions définitives ou pour formuler des recommandations.

Un président a attiré l'attention sur le fait que tout doit aller beaucoup trop vite, que nombreuses sont les imprécisions qui se manifestent et que la communication et la concertation impliquent un changement de mentalité mais surtout requièrent du temps. Il demande du temps pour sa mission principale : assurer une administration de la justice efficace et de qualité. Tel autre se demande ce qui devrait advenir si les participants à une assemblée générale refusaient de suivre leur président dans ses propositions nécessaires au bon fonctionnement du tribunal.

Voilà autant d'observations non dépourvues d'intérêt, mais dans d'autres contextes – le pouvoir législatif, les entreprises, les milieux académiques – des groupes considérables sont parfaitement capables de se concerter utilement. Il est probable que l'objection disparaîtra dès qu'une culture de concertation se sera généralisée au sein de l'ordre judiciaire et que celui-ci recourra aux techniques de réunion appropriées.

Un certain nombre d'objections pratiques sont d'ailleurs faciles à résoudre : le caractère par trop formel d'une assemblée générale en toge peut être limité aux séances solennelles. D'autres problèmes trouveront une solution grâce à une préparation préalable suffisante ou au moyen de réunions informelles.

Cependant, la participation à des réunions informelles est insuffisante pour assurer la démocratie interne, la menace de concentration de pouvoir entre les mains de quelques-uns ne pouvant être exclue.

La dynamisation et la responsabilisation de tous est l'un des objectifs de la réforme de l'ordre judiciaire. Selon le C.S.J., des assemblées générales qui fonctionnent efficacement pourraient être à



cet égard un instrument efficace. Dans l'inventaire repris ci-dessus, plusieurs pistes de réflexion sont indiquées.

### **5.3.2.3. Article 398 C.J.**

1. Le premier président de la Cour de cassation indique que des comités de visite sont en voie de création. Il s'agit d'un mécanisme de contrôle interne. Il conviendrait d'en apprendre plus sur ce mécanisme afin de permettre à la C.A.E.R. d'exercer sa tâche de contrôle.

2. Sans doute est-il recommandé, pour des raisons de sécurité juridique, que les premiers présidents des cours d'appel s'entendent entre eux sur l'application uniforme des compétences découlant de l'article 398 C.J.

En ce qui concerne les problèmes individuels récurrents, il importe de souligner que le droit disciplinaire a fait l'objet d'une réforme approfondie. Dans son prochain rapport annuel, le C.S.J. pourra vérifier si le nouveau régime présente la souplesse nécessaire pour faire face aux problèmes individuels signalés et s'il existe au sein de l'ordre judiciaire la volonté de mettre à profit ces possibilités nouvelles pour sortir de l'impasse, là où les procédures de concertation informelles s'avèrent impuissantes.

3. Une surveillance et une concertation plus systématiques semblent appliquées dans les cours du travail permettant apparemment un suivi plus ciblé des problèmes en première instance, ce qui profite à la qualité de l'administration de la justice et est, dès lors, souhaitable. La concertation entre cours et cours du travail en ce qui concerne une approche similaire mérite dès lors d'être recommandée.

On ne saurait exclure que cette conclusion est le résultat d'un rapport plus détaillé à l'intention du C.S.J. Dans ce cas, il faut pour le moins une concertation sur la manière de faire rapport.

4. Un contrôle interne sans dirigisme inutile devrait être conçu de manière uniforme.

### **5.3.2.4. Article 401 C.J.**

La formalisation de mécanismes susceptibles de résoudre des problèmes ne constitue pas un objectif en soi. Si l'on veut améliorer le fonctionnement du système, il est indispensable qu'il reste une trace des problèmes soulevés, afin de permettre un suivi des solutions proposées.

Le relevé des incidents s'impose également en fonction de l'évaluation des magistrats du ministère public, laquelle ne pourra se fonder sur « l'ouï dire », mais devra être concrètement motivée.

On a avancé l'hypothèse d'une certaine réserve dans l'application de l'article pour éviter des conflits. Il n'est prévu nulle part qu'une information conformément à l'article 401 C.J. doive nécessairement déboucher sur des mesures draconiennes ou sur une procédure disciplinaire. Peut-être une certaine retenue devrait-elle disparaître. Ne pourrait-on plaider pour que l'application de l'article 401 C.J. devienne un élément d'un dialogue constructif mais critique entre la magistrature assise et la magistrature debout afin d'améliorer la qualité globale du fonctionnement de l'ordre judiciaire.

### **5.3.2.5. Articles 404 – 414 C.J.**

Le droit disciplinaire n'est qu'exceptionnellement appliqué. On observera toutefois que, dans les cas où il est appliqué, l'intéressé a fait l'objet de procédures disciplinaires antérieures. Ceci appelle à la réflexion, au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit disciplinaire.

Le C.S.J. regrette que les informations communiquées ne permettent pas toujours de se faire une idée des infractions disciplinaires qui ont donné lieu à une sanction. Ce qui exclut la connaissance et l'évolution de la jurisprudence en matière disciplinaire. Que faut-il entendre en effet par « devoirs de leur charge » et par « dignité de son caractère ». Le C.S.J. souscrit pleinement au souci de garantir l'anonymat des personnes sanctionnées, mais il propose qu'il soit cherché de quelle manière on pourrait mieux cerner le contenu des infractions disciplinaires, tout en garantissant celui-ci.

Au niveau national, une solution pourrait consister en la publication annuelle de la jurisprudence disciplinaire en omettant les noms, ce qui ne manquerait pas de profiter également au contrôle démocratique de cette jurisprudence.

#### **5.3.2.6. Article 652 C.J.**

Rappelons l'observation formulée par le premier président de la cour d'appel de Bruxelles : le dessaisissement d'un juge constitue une mesure inappropriée. C'est sans doute au législateur qu'il appartient d'intervenir.

Dans ce cas également, il y a lieu de plaider pour une application uniforme de cet article et des mécanismes informels dans l'ensemble des ressorts. Ceci ne pourrait que favoriser l'égalité de traitement et ne devrait nullement porter atteinte aux besoins locaux qui peuvent différer selon les juridictions.

Pour se faire, une idée plus précise du suivi de l'arriéré, il faudra l'année prochaine intégrer l'application de l'art. 770 C.J. dans le contrôle général qu'exerce le C.S.J. sur l'application des articles 398 et 652 C.J. Il faudra également insister sur une approche davantage chiffrée<sup>21</sup>.

#### **5.3.2.7. Article 441 C.I.cr.**

En ce qui concerne l'art. 441 C.I.cr., on peut renvoyer à un article récent qui plaide en faveur de son application en cas de condamnation de l'Etat belge par la Cour européenne des Droits de l'Homme (VANDENHOLE, W., « Zaak Coëme : nieuw proces dringt zich op », De Juristenkrant, 13 septembre 2000, 4).

## **6. Conclusion.**

Ce rapport a été établi dans un esprit d'ouverture et de transparence maximales ainsi que dans le respect de la vie privée des personnes.

Le C.S.J. regrette que le rapport soit nécessairement incomplet du fait que certains chefs de corps n'ont pas donné suite à la demande d'information de la C.A.E.R.

---

<sup>21</sup> Le premier président de la cour d'appel de Mons signale d'ailleurs qu'il a déjà donné les instructions nécessaires aux présidents des tribunaux de son ressort, de manière à permettre à l'avenir cette approche chiffrée.

**CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE**

**HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE**

*Stéphanie Square*

*Avenue Louise 65/1 - Louizalaan 65/1*

*1050 Bruxelles - 1050 Brussel*

*Tel : 02/535.16.16*

*Fax : 02/535.16.20*

---

Ce rapport repose exclusivement sur les réponses fournies par les autorités contrôlées. Le C.S.J. est conscient des failles de cette méthode. Rien n'exclut qu'à l'avenir, l'information transmise à la C.A.E.R. ne puisse être préalablement soumise aux assemblées générales des cours et tribunaux ou aux assemblées de corps des parquets. Conformément à l'art. 259bis §2 deuxième alinéa C.J., la C.A.E.R. pourra également demander aux autorités qui exercent le contrôle interne de lui fournir toute information utile.

Le C.S.J. préconise :

1. Le développement des assemblées générales des cours et tribunaux et des assemblées de corps des parquets en tant qu'instrument de dialogue.
2. La concertation entre les autorités concernées en vue d'uniformiser l'interprétation des dispositions légales qui règlent le contrôle interne, la façon de les appliquer et la manière d'en faire rapport à la C.A.E.R.