



Conseil supérieur de la Justice
Hoge Raad voor de Justitie

**LA MISSION D'AVIS EXERCEE PAR LE CONSEIL
SUPERIEUR DE LA JUSTICE :
ANALYSE CRITIQUE ET RECOMMANDATIONS**

Approuvé lors de l'assemblée générale du 28 avril 2004



Table des matières

LA MISSION D’AVIS EXERCEE PAR LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE :	
ANALYSE CRITIQUE ET RECOMMANDATIONS	1
I. Le cadre réglementaire de la mission d’avis	1
A. <i>Dispositions légales</i>	1
B. <i>Les travaux préparatoires relatifs à l’article 151 C. et aux articles 259-bis e.s. du C. J.</i>	2
C. <i>Le règlement de procédure du 8 juin 2000</i>	2
II. Analyse des avis d’office rendus par le C.S.J.	3
A. <i>Avis sur l’article 20 du projet de loi modifiant certaines dispositions en vue de créer une assemblée générale des juges de paix et des juges au tribunal de police</i>	3
• <i>Rétroactes</i>	3
• <i>Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée</i>	3
• <i>Motivation invoquée</i>	4
• <i>Appréciation</i>	4
B. <i>Avis sur le projet de loi modifiant certaines dispositions du Code judiciaire, du Code d’instruction criminelle et du Code des droits d’enregistrement, d’hypothèque et de greffe, en ce qui concerne le dessaisissement et la récusation</i>	5
• <i>Rétroactes</i>	5
• <i>Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée</i>	5
• <i>Motivation invoquée</i>	5
• <i>Appréciation</i>	5
C. <i>Avis concernant la proposition de loi portant intégration verticale du ministère public</i>	6
• <i>Rétroactes</i>	6
• <i>Finalité de la proposition de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée</i>	6
• <i>Motivation invoquée</i>	6
• <i>Appréciation</i>	6
D. <i>Avis sur le projet de loi réformant l’adoption</i>	7
• <i>Rétroactes</i>	7
• <i>Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée</i>	7
• <i>Motivation invoquée</i>	7
• <i>Appréciation</i>	8
E. <i>Avis sur le projet de loi relatif au renforcement du contrôle des détenus condamnés qui quittent la prison, à l’amélioration du statut de la victime quand l’auteur quitte la prison et à l’optimalisation de la capacité carcérale</i>	8
• <i>Rétroactes</i>	8
• <i>Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée</i>	8
• <i>Motivation invoquée</i>	9
• <i>Appréciation</i>	9
F. <i>Avis relatif à l’avant-projet de loi sur le contrat d’assurance de protection juridique en vue de favoriser l’accès à la justice</i>	10
• <i>Rétroactes</i>	10
• <i>Finalité de l’avant-projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée</i>	10
• <i>Motivation invoquée</i>	10
• <i>Appréciation</i>	10

III.	Analyse de l'impact des avis du conseil supérieur.....	11
A.	<i>Avis relatif à l'avant-projet de loi fixant le cadre temporaire de conseillers en vue de résorber l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel.....</i>	11
	• Rétroactes	11
	• Finalité de l'avant-projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée	11
	• Conclusion.....	12
B.	<i>Avis relatif au projet de loi modifiant les articles 190, 194, 259bis-9, 259bis-10, 259octies et 371 du Code judiciaire, insérant les articles 191bis et 194bis dans le Code judiciaire et modifiant l'article 21 de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats.....</i>	13
	• Rétroactes	13
	• Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée	13
	• Conclusion.....	14
C.	<i>Avis concernant la proposition de loi relative au parquet fédéral</i>	15
	• Rétroactes	15
	• Finalité de la proposition de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée	15
	• Conclusion.....	18
D.	<i>Avis sur l'article 20 du projet de loi modifiant diverses dispositions en vue de créer une assemblée générale des juges de paix et des juges au tribunal de police.....</i>	19
	• Rétroactes	19
	• Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée	19
	• Conclusion.....	19
E.	<i>Avis sur le projet de loi modifiant certaines dispositions du Code judiciaire, du Code d'instruction criminelle et du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, en ce qui concerne le dessaisissement et la récusation.....</i>	20
	• Rétroactes	20
	• Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée	20
	• Conclusion.....	20
F.	<i>Avis sur l'avant-projet de loi modifiant la deuxième partie, livre II, titre V, du Code judiciaire relatif à la discipline et rapportant la loi du 7 mai 1999 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le régime disciplinaire applicable aux membres de l'ordre judiciaire.....</i>	20
	• Rétroactes	20
	• Finalité de l'avant-projet, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée	21
	• Conclusion.....	26
G.	<i>Avis sur le projet de loi réformant l'adoption.....</i>	26
	• Rétroactes	26
	• Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée	26
	• Conclusion.....	27
H.	<i>Avis relatif au projet de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le traitement des magistrats, et sur les amendements 1 à 5 proposés par le gouvernement</i>	28
	• Rétroactes	28
	• Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée	28
	• Conclusion.....	30

CONCLUSION GENERALE	31
<i>A. Le champ d'action du Conseil Supérieur de la Justice au regard de la compétence ratione materiae définie par l'article 259bis -12 § 1er du Code judiciaire</i>	<i>31</i>
<i>B. L'impact des avis du Conseil Supérieur de la Justice.....</i>	<i>32</i>
• <i>Considérations générales</i>	<i>32</i>
• <i>Pour une amélioration de l'impact des avis rendus</i>	<i>32</i>

LA MISSION D'AVIS EXERCEE PAR LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE : ANALYSE CRITIQUE ET RECOMMANDATIONS

La Commission d'Avis et d'Enquête réunie (C.A.E.R.) du Conseil supérieur de la Justice (C.S.J.) peut rendre des avis non contraignants sur les propositions et projets de loi qui ont une incidence sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire et sur l'utilisation des moyens disponibles.

La présente note propose une analyse critique de la manière dont le C.S.J. a exercé, jusqu'ici, cette mission d'avis.

Après avoir brièvement resitué le cadre réglementaire applicable en la matière (I), le Conseil supérieur de la Justice s'est attaché à examiner les cas dans lesquels la C.A.E.R. a jugé nécessaire de rendre des avis d'office (II), ainsi que l'impact que semblent avoir eu les avis rendus sur des initiatives législatives entre-temps devenues lois (III). Cette analyse a également été complétée par une rencontre avec les secrétaires des commissions de la justice de la Chambre et du Sénat (IV).

I. LE CADRE REGLEMENTAIRE DE LA MISSION D'AVIS

Les dispositions légales relatives à la mission d'avis du C.S.J. sont relativement sommaires (a). Peu de précisions complémentaires sont, par ailleurs, à trouver dans les travaux préparatoires (b), le règlement de procédure du 8 juin 2000 (c) ou le protocole d'accord conclu le 27 mars 2003 (d).

A. DISPOSITIONS LEGALES

L'article 259*bis*-12 du Code judiciaire dispose que la C.A.E.R. prépare, soit d'office, soit à la demande de l'assemblée générale, du ministre de la Justice ou de la majorité des membres de la Chambre des représentants ou du Sénat, les avis et les propositions concernant :

- 1° le fonctionnement général de l'ordre judiciaire ;
- 2° les propositions et les projets de loi qui ont une incidence sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire ;
- 3° l'utilisation des moyens disponibles.

Conformément à l'article 259*bis*-18, les avis préparés par la C.A.E.R. doivent en principe être approuvés par l'assemblée générale. Suite à l'entrée en vigueur de la loi réparatrice du 19 décembre 2002¹, l'approbation de l'assemblée générale n'est toutefois plus requise pour les avis demandés dans l'urgence, auprès de la Commission d'Avis et d'Enquête réunie, par le ministre de la Justice ou par la majorité des membres de la Chambre des représentants ou du Sénat.

¹ Loi du 19 décembre 2002 modifiant certains articles du Code judiciaire en ce qui concerne le fonctionnement du Conseil supérieur de la Justice, *M.B.* 16 janvier 2003.

Il est à noter que depuis l'entrée en vigueur de cette même loi réparatrice, l'article 259bis-12 § 3 comporte un alinéa 2 qui précise que les avis communiqués conformément à l'article 259bis-18 « sont annexés aux projets du gouvernement au moment de leur dépôt à la Chambre des représentants ou au Sénat, pour autant qu'ils soient disponibles ». Ce point sera détaillé par la suite.

B. LES TRAVAUX PREPARATOIRES RELATIFS A L'ARTICLE 151 C. ET AUX ARTICLES 259-BIS E.S. DU C. J.

Les travaux préparatoires ne livrent que peu de commentaires sur cette compétence spécifique du Conseil supérieur de la Justice.

L'extrait suivant des travaux préparatoires portant sur l'article 151 de la Constitution est intéressant en ce qu'il précise que : « Le Conseil supérieur doit être considéré comme une instance autonome, à la fois organe interne et externe, et qui, dans l'exercice de ses compétences, doit veiller au bon fonctionnement du pouvoir judiciaire tout en respectant l'indépendance de ce dernier. (...) Toutefois, ni le législateur ni le gouvernement ne peuvent se cacher derrière l'existence du Conseil supérieur de la Justice pour échapper à leurs responsabilités en matière de politique judiciaire. Par contre, ils peuvent utiliser les signaux émis par le Conseil supérieur de la Justice pour mieux orienter leur politique »².

Les documents de la Chambre reflètent une même conception du rôle du C.S.J.

En résumé, il s'agit surtout d'améliorer le fonctionnement et la productivité des juridictions en formulant des directives pratiques et concrètes à l'attention des responsables politiques³. Il a été préconisé que le Conseil supérieur de la Justice devienne un interlocuteur des autorités que celles-ci pourraient consulter quant aux réformes envisagées⁴.

Les travaux préparatoires clarifient d'autre part le sens de l'expression « fonctionnement général de l'ordre judiciaire » : il y a lieu d'entendre par là toutes les compétences attribuées aux organes de l'organisation judiciaire⁵.

Les travaux préparatoires ne sont pas plus explicites quant à la compétence spécifique de rendre des avis d'office. Il ressort toutefois de ces mêmes travaux que le Conseil supérieur de la Justice est relativement libre dans sa compétence de rendre des avis d'office puisqu'il peut, selon les travaux préparatoires⁶, confier à la C.A.E.R. le soin de préparer des avis et propositions *chaque fois* qu'il le juge utile.

C. LE REGLEMENT DE PROCEDURE DU 8 JUIN 2000

Le règlement de procédure du Conseil supérieur de la Justice n'apporte pas davantage de précisions quant au champ d'application *ratione materiae* de la compétence d'avis de la C.A.E.R. Il mentionne par contre que la C.A.E.R. doit déterminer l'objet de l'avis ou de la proposition. Il semble donc que la C.A.E.R. ait, dès le début, jugé nécessaire de délimiter clairement sa compétence de rendre des avis d'office.

² *Doc. parl.*, Sénat, 1998-99, 1-1169/2, p. 2 et 3.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 1997-98, 49-1675/1, p. 8.

⁴ *Ann. parl.*, Chambre, 1997-98, 20 octobre 1998, p. 36.

⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 1997-98, 49-1677/1, p. 56.

⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 1997-98, 49-1677/1, p. 57.

II.

ANALYSE DES AVIS D'OFFICE RENDUS PAR LE C.S.J.

Le C.S.J. rend des avis à la demande de la Chambre, du Sénat ou du ministre de la Justice, mais il peut également le faire de sa propre initiative (avis d'office). Il n'est toutefois pas toujours facile, pour le Conseil, d'apprécier l'opportunité d'exercer ou non cette compétence particulière.

Depuis son installation, le C.S.J. a rendu six avis d'office. Le présent chapitre les passe en revue dans l'ordre chronologique de leur adoption par l'assemblée générale du Conseil supérieur de la Justice, et cherche à déterminer si cette possibilité de formuler des avis d'office a bien, chaque fois, été exercée avec suffisamment de discernement.

A. AVIS SUR L'ARTICLE 20 DU PROJET DE LOI MODIFIANT CERTAINES DISPOSITIONS EN VUE DE CREER UNE ASSEMBLEE GENERALE DES JUGES DE PAIX ET DES JUGES AU TRIBUNAL DE POLICE⁷

- **Rétroactes**

L'avis relatif à ce projet de loi, et plus précisément l'article 20, a été rendu d'office et approuvé par l'assemblée générale du 7 février 2001. Le ministre de la Justice n'avait donc pas sollicité l'avis du Conseil supérieur de la Justice bien que la matière examinée relevât clairement de ses compétences. Début janvier 2001, le Conseil supérieur de la Justice s'est penché sur l'amendement n° 18 du gouvernement qui comportait pour la première fois une modification des dispositions transitoires de la loi du 22 décembre 1998 (article 101*bis*). De manière assez surprenante, le ministre de la Justice a soutenu que cet amendement avait été rédigé avec l'approbation du Conseil supérieur de la Justice, tout en reconnaissant qu'aucun avis n'avait été officiellement demandé⁸.

- **Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée**

Le projet de loi initial entendait garantir l'évaluation par leurs pairs des juges de paix et des juges au tribunal de police, comme c'est déjà le cas de tous les autres magistrats. D'où la création d'une assemblée générale des juges de paix et des juges au tribunal de police, dirigée par un président.

⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-800/7 ; loi du 13 mars 2001, *M.B.* 30 mars 2001.

⁸ *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-441/8, p. 4.

Ce projet de loi entendait également modifier en grande partie les mesures transitoires prévues par la loi du 22 décembre 1998, ce qui impliquait qu'un certain nombre de nominations et désignations initiées sous l'ancienne procédure devaient être reprises *ab initio*, et être confiées au Conseil supérieur de la Justice. Cette modification a été proposée par le gouvernement dans le courant de la procédure législative⁹.

Les observations formulées par le Conseil supérieur de la Justice en son avis relatif à cet amendement étaient de nature plutôt législative : aucune relation entre cet article de loi et les autres dispositions de cette loi, terminologie imprécise et ambiguë dérogeant à la loi de base, conséquences juridiques injustifiées à l'égard des candidats existants et rétroactivité inconstitutionnelle. En outre, de façon plus structurelle, les éventuels effets négatifs de cette disposition transitoire sur l'arriéré ont également été soulignés. Mais l'opportunité de la disposition n'en a pas été moins positivement accueillie.

L'avis du Conseil supérieur de la Justice n'a pas été suivi (voir *infra*, pour de plus amples détails, point III, D, conclusion).

- **Motivation invoquée**

L'article 101*bis* inséré par le projet de loi « modifiant diverses dispositions en vue de créer une assemblée générale des juges de paix et des juges au tribunal de police » dans la loi du 22 décembre 1998 modifiant certaines dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la Justice, la nomination et la désignation des magistrats et insérant un système d'évaluation, avait pour effet que certaines nominations et désignations de magistrats ne pouvaient intervenir qu'après présentation par le Conseil supérieur de la Justice. Cela a fortement étendu sa mission. Comme cet article touchait à la compétence du Conseil supérieur de la Justice, il décida de rendre un avis d'office.

- **Appréciation**

Il est logique que le Conseil supérieur de la Justice intervienne dans des matières qui touchent à ses compétences fondamentales.

Le délai de réaction était fort court puisque le Conseil supérieur de la Justice devait réagir à un amendement du gouvernement alors que le processus législatif était déjà bien avancé.

Le Conseil supérieur de la Justice aurait pu décider bien plus tôt de rendre un avis, dans la mesure où l'ensemble du projet de loi portait sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire.

Il existait toutefois un consensus à l'intérieur de la C.A.E.R. afin de ne pas se prononcer sur ce projet de loi puisqu'il rencontrait les attentes de celle-ci.

Lorsqu'il s'agit de réagir à un amendement du gouvernement, il semble plus difficile d'obtenir certaines modifications sans compter qu'en l'espèce, le Conseil supérieur de la Justice considérait l'amendement comme opportun en soi. Il était toutefois important qu'il s'exprime sur les effets négatifs de l'amendement par rapport à l'arriéré judiciaire vu que celui-ci représente l'une des préoccupations majeures du Conseil supérieur de la Justice.

⁹ *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-800/7, p. 9, amendement n° 18.

B. AVIS SUR LE PROJET DE LOI MODIFIANT CERTAINES DISPOSITIONS DU CODE JUDICIAIRE, DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE ET DU CODE DES DROITS D'ENREGISTREMENT, D'HYPOTHEQUE ET DE GREFFE, EN CE QUI CONCERNE LE DESSAISSEMENT ET LA RECUSATION¹⁰

- **Rétroactes**

L'avis portait sur une proposition de loi (ultérieurement devenue projet de loi suite aux amendements déposés par le gouvernement) déposée à la Chambre début octobre 2000. Le texte fut voté à la Chambre en mai 2001 et au Sénat le mois suivant. L'avis a, quant à lui, été approuvé lors de l'assemblée générale du 3 octobre 2001.

- **Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée**

Le projet examiné visait à réformer la réglementation applicable aux procédures de dessaisissement et de récusation, en fonction de diverses remarques formulées par la Cour de cassation dans son rapport annuel de 1999. Sans remettre en cause le bien-fondé de l'initiative en question, le Conseil supérieur a formulé diverses propositions complémentaires, de nature plutôt technique (requête en récusation devant être contresignée par un avocat, droit de mise au rôle à percevoir en matière répressive également et devant être acquitté avant tout notification au juge,...).

- **Motivation invoquée**

La C.A.E.R. a estimé devoir émettre un avis d'office sur la récusation.

En effet, il apparaît que les articles 835, 836, 837, 838 et 841 du Code judiciaire, dans leur conception actuelle, sont de nature à perturber le bon fonctionnement de certaines affaires très importantes et obligent les cours d'appel, voire la Cour de cassation, à donner une priorité absolue aux demandes de récusation.

Le Conseil supérieur de la Justice avait estimé opportun de tout de même finaliser son avis car le Sénat avait envisagé de déposer une proposition complétant la proposition de loi qui était en passe de devenir loi et qui tiendrait compte de son avis.

- **Appréciation**

Le souci qui a animé le C.S.J. dans la rédaction de son avis fut celui d'éviter une inflation de demandes de récusation manifestement non fondées. Il s'agit là d'une préoccupation dont on peut, considérer qu'elle touche directement au fonctionnement de l'ordre judiciaire.

L'avis du C.S.J. a été rendu après l'adoption de la loi (et même après sa publication au Moniteur), et il n'a donc logiquement pas pu en être tenu compte.

Dans le cadre de la loi programme du 22 décembre 2003¹¹, on a pris en compte en tous les cas pour partie l'avis du Conseil supérieur de la Justice sur la récusation (signature de l'avocat).

¹⁰ *Doc. Parl.*, Chambre, 1999-2000, 50-886/1 ; loi du 10 juin 2001, *M.B.*, 22 septembre 2001.

¹¹ *Doc. Parl.*, Chambre, 2003-2004, 51-0473/038.

C. AVIS CONCERNANT LA PROPOSITION DE LOI PORTANT INTEGRATION VERTICALE DU MINISTERE PUBLIC¹²

- **Rétroactes**

L'avis été approuvé lors de l'assemblée générale du 20 février 2002. Il portait sur une proposition de loi déposée à la Chambre le 12 décembre 2001, qui n'a pas été adoptée à ce jour (et est devenue caduque suite à la dissolution des Chambres).

- **Finalité de la proposition de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée**

La réforme envisagée consistait à confier aux parquets d'instance la gestion de l'ensemble des dossiers dont ils sont saisis, en ce compris en degré d'appel, et à confier aux parquets généraux de nouvelles missions de contrôle de la mise en œuvre de la politique criminelle, d'audit et d'appui des parquets.

Tout en approuvant le principe à la base de cette réforme, le C.S.J. a mis l'accent, dans son avis, sur les problèmes d'organisation considérables qu'elle engendrerait inévitablement, estimant qu'en l'état, le système proposé était quasiment impraticable.

Certains points ont été pris en considération dans le nouveau projet gouvernemental déposé par la ministre de la Justice et l'utilisation des termes « direction et surveillance » telle que désormais formulée dans le nouveau projet rencontre la préoccupation du C.S.J. Celui-ci s'inquiétait des pouvoirs de direction qui étaient dévolus au Procureur général et qui pouvaient entacher l'indépendance des parquets d'instance dans le traitement des dossiers individuels.

- **Motivation invoquée**

« Le Conseil supérieur de la Justice a décidé de se saisir de cette proposition de loi en vue d'émettre un avis d'office conformément à la compétence qui lui est reconnue en vertu de l'article 259*bis*-12 du Code judiciaire. »

- **Appréciation**

La proposition analysée envisageait de réorganiser de fond en comble les missions dévolues aux parquets d'instance et aux parquets généraux. Elle touchait donc, elle aussi, très directement au fonctionnement de l'ordre judiciaire, et il semble justifié-que le C.S.J. s'en soit saisi d'office.

¹² *Doc. Parl.*, Chambre, 2001-2002, 50-1559/1

D. AVIS SUR LE PROJET DE LOI REFORMANT L'ADOPTION¹³

- **Rétroactes**

Le Conseil supérieur de la Justice a décidé de rendre un avis d'office sur ce projet de loi, introduit à la Chambre le 17 juillet 2001. L'assemblée générale l'a approuvé le 27 mars 2002. Le projet de loi a été voté une première fois à la Chambre à la mi-janvier 2003 et, après amendement par le Sénat, adopté définitivement en mars 2003.

- **Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée**

Le projet de loi entendait exécuter la convention de La Haye en matière d'adoption internationale et adapter les dispositions légales en vigueur aux nécessités de la société actuelle.

L'avis du Conseil supérieur de la Justice portait sur les points suivants :

- Le choix du juge de paix comme juge de l'adoption (article 4 du projet de loi)
- Le choix d'une enquête sociale sur l'aptitude du candidat adoptant qui serait effectuée par un service à la disposition du tribunal (article 2 du projet de loi)
- Le recours 'provisoire' par le juge de paix, à titre de mesure transitoire, au service social du tribunal de la jeunesse (article 23 du projet de loi)
- La charge de travail

Le Conseil supérieur de la Justice a estimé qu'il n'avait pas été suffisamment réfléchi à l'impact de cette réforme sur la charge de travail des magistrats, du personnel et des services d'appui.

Bien que ni les amendements ni les rapports parlementaires ne renvoient au contenu de l'avis du Conseil supérieur de la Justice – en raison peut-être de son introduction relativement tardive (voir *infra*, pour de plus amples détails, point III, G, conclusion) –, ils ont néanmoins formulé les mêmes remarques et le projet de loi a finalement été amendé et voté dans ce sens.

- **Motivation invoquée**

Le Conseil supérieur de la Justice a justifié son intervention comme suit :

« Conformément aux missions qui lui sont attribuées, le C.S.J. s'est limité à examiner et à commenter l'impact de ce projet de loi sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire. Dans cette optique, le Conseil supérieur s'est limité aux points et options suivants du projet de loi :

1. le choix du juge de paix en tant que juge de l'adoption ;
2. le choix d'une enquête sociale sur l'aptitude du candidat adoptant effectuée par un service à la disposition du tribunal ;
3. le recours du juge de paix, à titre de mesure transitoire, au service social du tribunal de la jeunesse ;
4. l'impact sur la charge de travail. »

¹³ *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-1366/1; loi du 24 avril 2003, *M.B.*, 16 mai 2003.

- **Appréciation**

Bien que le ministre n'ait demandé aucun avis, la C.A.E.R. a décidé de rendre un avis d'office sur certaines parties du projet de loi qui avaient un impact sur l'ordre judiciaire.

**E. AVIS SUR LE PROJET DE LOI RELATIF AU RENFORCEMENT DU CONTROLE DES DETENUS
CONDAMNES QUI QUITTENT LA PRISON, A L'AMELIORATION DU STATUT DE LA VICTIME
QUAND L'AUTEUR QUITTE LA PRISON ET A L'OPTIMALISATION DE LA CAPACITE
CARCERALE¹⁴**

- **Rétroactes**

Le Conseil supérieur de la Justice a rendu un avis d'office sur ce projet de loi qui a été déposé au parlement le 22 novembre 2001. Cet avis a été approuvé par l'assemblée générale du 29 mai 2002 et enregistré sous un numéro de document parlementaire.

- **Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée**

Le projet entendait résoudre 4 problèmes relatifs à l'exécution des peines, soit :

- prévoir un cadre légal pour un renforcement du contrôle des détenus qui quittent la prison avant la fin de leur peine sans avoir bénéficié d'une libération conditionnelle ;
- améliorer l'information des victimes ;
- fixer des quotas pénitentiaires ;
- ne pas exécuter les courtes peines d'emprisonnement.

Voici un résumé des points que le Conseil supérieur de la Justice a abordés dans son avis.

Le quota pénitentiaire

Le Conseil supérieur de la Justice se rallie à cette proposition en ce qu'elle constitue une condition essentielle à la mise en œuvre des propositions de la Commission Dupont concernant l'exécution de la peine et la position interne des détenus. Le Conseil supérieur de la Justice insiste particulièrement sur la question du placement des détenus en fonction de l'intérêt de l'enquête et sur l'élaboration d'alternatives à la peine privative de liberté.

Le contrôle des détenus condamnés

Le Conseil supérieur de la Justice se rallie au projet de loi qui offre une base légale à la libération anticipée du détenu, en dehors de l'application du régime de la libération conditionnelle moyennant un contrôle du respect des conditions imposées. Le C.S.J. relève, dans ce cadre, que ni les conditions imposées ni la mission de contrôle des autorités policières et judiciaires ne sont suffisamment explicitées. La mission de contrôle aura une incidence sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire et nécessitera une extension des moyens de fonctionnement.

¹⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, 50-1521/1.

L'exécution des peines et les droits de la victime

Le Conseil supérieur de la Justice prône également l'élaboration d'un statut juridique pour les victimes qui se responsabilisent en se faisant enregistrer et expriment ainsi le souhait d'être informées. Ce droit doit toutefois rester limité à certaines victimes et n'être exécuté qu'à des moments clés de la détention opérant une modification dans le statut juridique externe du détenu. Il faut également renforcer les services d'accueil des victimes, afin de réellement pouvoir accomplir ces tâches.

Il n'y a pas eu d'amendements déposés au parlement qui se basaient sur l'avis du Conseil supérieur de la Justice et le projet de loi est à présent caduque.

- **Motivation invoquée**

Le Conseil supérieur de la Justice a décidé de rendre un avis d'office sur ce projet de loi vu son incidence sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire.

Selon le Conseil supérieur de la Justice, cette incidence se retrouvait dans les éléments suivants :

1. La non-exécution des courtes peines d'emprisonnement entame la confiance dans la Justice. Le projet de loi tentait de remédier à ce problème en donnant au pouvoir exécutif la compétence de modifier les modalités d'exécution des peines sous certaines conditions.
2. Le projet de loi entend gérer la population carcérale en introduisant des quotas pénitentiaires.
3. Le contrôle des détenus libérés anticipativement et l'information des victimes créent de nouvelles missions pour le ministère public.

Par ailleurs, le C.S.J. a souhaité également se positionner par rapport aux options fondamentales du projet tout en se basant sur la vision qu'il a adopté en matière des peines et en partant de la nécessité de développer une réelle politique pénitentiaire.

- **Appréciation**

L'avis du Conseil supérieur de la Justice sur le projet de loi apparaît comme étant moins directement lié à sa mission centrale à savoir le fonctionnement de l'ordre judiciaire. Le Conseil supérieur de la Justice doit, en première instance, s'inquiéter des initiatives législatives qui ont un impact direct sur ledit fonctionnement.

L'exécution des peines et la politique répressive ont une influence directe sur l'image de la justice et la confiance du citoyen dans celle-ci et dont la restauration est une des missions clés du Conseil supérieur de la Justice. Ces thèmes ne font néanmoins pas partie du fonctionnement de l'ordre judiciaire. Ce projet de loi aura par ailleurs un impact sur le parquet puisqu'il renforce le contrôle sur l'exécution de mesures alternatives à la privation de liberté. C'est le parquet qui est chargé de l'exécution des peines. Cet aspect a donc bien une incidence sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire. Ces questions ne semblent toutefois pas directement relever du champ d'action du Conseil supérieur de la Justice. Cette observation s'applique également à l'accueil des victimes, tâche qui a été confiée aux assistants de justice et qui relève de l'administration du SPF Justice.

Bien que ces thèmes soient importants pour la « Justice » il semble nécessaire que le Conseil supérieur de la Justice « recentre » son intervention en tenant compte de ses moyens de travail limités. Il est ici indirectement question du fonctionnement de l'ordre judiciaire en tant qu'il faudra tenir compte de la charge du travail qui en découlera pour les parquets mais la politique pénitentiaire qui constitue le fil rouge du projet de loi ne rentre pas dans les compétences directes du Conseil supérieur de la Justice.

F. AVIS RELATIF A L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LE CONTRAT D'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE EN VUE DE FAVORISER L'ACCES A LA JUSTICE

- **Rétroactes**

L'avis portait sur un avant-projet de loi proposé conjointement par la ministre de l'Emploi et la Politique de l'Egalité des Chances, et par le ministre de la Justice. Il a été approuvé lors de l'assemblée générale du 18 décembre 2002.

- **Finalité de l'avant-projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée**

Afin d'améliorer l'accès du citoyen à la justice, l'avant-projet analysé se proposait de rendre obligatoire l'insertion d'une assurance protection juridique dans les contrats d'assurance RC familiale. Le Conseil supérieur de la Justice s'est montré relativement critique par rapport à cette solution, et a proposé un certain nombre de pistes de réflexion alternatives.

Aucune suite n'a été réservée à l'avis à ce jour (l'avant-projet n'ayant pas encore été déposé).

- **Motivation invoquée**

« Conformément à la compétence qui lui est reconnue en vertu de l'article 259*bis*-12 C. J., le Conseil supérieur de la Justice a décidé de se saisir d'office de l'avant-projet de loi sur le contrat d'assurance de protection juridique en vue de favoriser l'accès à la justice, proposé conjointement par le ministre de l'Emploi et la Politique de l'Egalité des chances et par le ministre de la Justice.

L'article 259*bis*-12 C. J. permet au C.S.J. de rendre un avis sur tous les projets ou propositions de loi qui "ont une incidence sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire". Tel est bien le cas du projet à l'examen. Celui-ci se propose, en effet, de favoriser l'accès du citoyen à la justice et il s'agit là d'une finalité qui est clairement de nature à avoir un impact sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire. »

- **Appréciation**

L'avant-projet analysé touchait à la question de l'accès à la justice et la réforme proposée pouvait comporter un risque – dénoncé au demeurant dans l'avis – de surconsommation judiciaire.

Dans l'avis lui-même, l'accent fut mis tant sur des considérations de politique générale que sur le fonctionnement du système judiciaire. Ainsi, par exemple, le C.S.J. a dénoncé l'atteinte à la liberté de choix du consommateur (qui ne pourrait plus souscrire une assurance RC familiale sans souscrire également une assurance protection juridique) ou préconisé l'introduction d'un système de tiers payant pour les personnes les plus défavorisées

(permettant à l'assureur de déduire le crédit d'impôt dès la conclusion du contrat et de le récupérer ensuite auprès des autorités).

III. ANALYSE DE L'IMPACT DES AVIS DU CONSEIL SUPERIEUR

Il paraît souhaitable d'avoir une vue plus précise sur l'impact des avis rendus, d'office ou sur demande, par le Conseil supérieur de la Justice et de déterminer – autant que faire se peut – si et dans quelle mesure ils ont été pris en compte dans le processus législatif subséquent.

Le présent chapitre propose, à cet effet, une analyse des divers avis du Conseil supérieur de la Justice qui ont porté sur une initiative législative entre-temps devenue loi. Ils sont au nombre de huit et seront présentés dans l'ordre chronologique de leur adoption par l'assemblée générale du Conseil supérieur de la Justice. Pour chacun d'entre eux, une étude approfondie des documents parlementaires permet de faire apparaître s'ils ont été largement, partiellement, ou pas du tout suivis.

A. AVIS RELATIF A L'AVANT-PROJET DE LOI FIXANT LE CADRE TEMPORAIRE DE CONSEILLERS EN VUE DE RESORBER L'ARRIERE JUDICIAIRE DANS LES COURS D'APPEL

- **Rétroactes**

Cet avis faisait suite à une demande du ministre de la justice datée du 6 juin 2000. Il a été approuvé par l'assemblée générale le 28 juin 2000.

L'avis a donc été rendu à très bref délai et a porté sur le premier état du texte proposé par le ministre, avant même que celui-ci ne soit soumis au Conseil d'Etat (saisi le 11 août 2000).

Le projet a ensuite été déposé à la Chambre au début du mois de mai 2001¹⁵. Il a donné lieu à l'adoption de la loi du 29 novembre 2001¹⁶.

- **Finalité de l'avant-projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée**

L'avant-projet de loi soumis au C.S.J. visait à créer un cadre temporaire de magistrats professionnels en vue de résorber l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel.

Le C.S.J. s'est déclaré en faveur de cette initiative, tout en formulant un certain nombre de remarques particulières. Il n'a été tenu compte que de certaines d'entre elles.

¹⁵ *Doc. Parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-1248/1.

¹⁶ *M.B.*, 8 décembre 2001.

Les remarques formulées étaient les suivantes :

- Les conditions de nomination imposées aux conseillers nommés temporairement devraient être les mêmes que celles imposées aux conseillers effectifs et le texte devrait explicitement le préciser.

Il n'a pas été tenu compte de cette remarque.

- A l'estime du C.S.J., le cadre temporaire proposé ne tenait pas suffisamment compte de l'état de l'arriéré judiciaire dans les différentes cours et il lui semblait préférable de le fixer dans un arrêté royal plutôt que dans la loi elle-même (de manière à pouvoir plus facilement l'adapter à l'avenir à l'évolution de l'arriéré).

Il a partiellement été tenu compte de cette remarque : le cadre proposé a été modifié par rapport à l'avant-projet soumis au Conseil (le nombre de conseillers supplémentaires prévus pour la Cour d'appel de Liège étant passé de 1 à 2), mais il est resté fixé dans la loi elle-même et non par arrêté royal.

- Le C.S.J. considérait qu'il fallait élaborer une méthode scientifique permettant de mesurer l'ampleur des tâches des cours d'appel, l'avant-projet prévoyant que les places prévues au cadre temporaire pourraient être conservées au-delà de trois ans « si l'évaluation de l'ampleur de la tâche des cours d'appel » le justifiait.

Dans le texte définitif, les modalités de l'évaluation ont été précisées (au lieu de parler d'une « évaluation de la charge de travail des cours d'appel », le texte adopté parle d'une « évaluation reposant sur la mesure, au moyen d'un système d'enregistrement uniforme, de la charge de travail des cours d'appel »), mais il semble que ce soit en réponse à une critique du Conseil d'Etat plutôt qu'à l'avis du C.S.J.¹⁷.

- La présence d'un greffier étant requise à l'audience, la fixation d'un cadre temporaire de conseillers devrait s'accompagner d'une adaptation du cadre des greffiers.

Il n'a pas été tenu compte de cette remarque.

- L'avant-projet faisait encore référence au système de présentation aux places de conseillers par les conseils provinciaux ou les groupes linguistiques du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, et le C.S.J. a rappelé que ce système était appelé à disparaître pour toutes les places devenues vacantes à partir du 2 août 2002.

Le texte a été adapté sur ce point.

• Conclusion

Les rares adaptations suggérées par le C.S.J. dont il a été tenu compte ont été apportées au texte encore à l'état d'avant-projet et avant même qu'il ne soit soumis pour avis au Conseil d'Etat.

Pour le reste, les travaux préparatoires ne comportent aucune référence à l'avis du C.S.J. Il semblerait que cet avis n'ait jamais été traduit dans un document parlementaire.

¹⁷ Voy. en ce sens la motivation de l'amendement n° 8 déposé par M. Vandeurzen et adopté à l'unanimité en commission de la Justice de la Chambre : l'auteur de l'amendement fait référence à l'avis du Conseil d'Etat mais non à celui du C.S.J. (*Doc. Parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-1248/6).

B. AVIS RELATIF AU PROJET DE LOI MODIFIANT LES ARTICLES 190, 194, 259BIS-9, 259BIS-10, 259OCTIES ET 371 DU CODE JUDICIAIRE, INSERANT LES ARTICLES 191BIS ET 194BIS DANS LE CODE JUDICIAIRE ET MODIFIANT L'ARTICLE 21 DE LA LOI DU 18 JUILLET 1991 MODIFIANT LES REGLES DU CODE JUDICIAIRE RELATIVES A LA FORMATION ET AU RECRUTEMENT DES MAGISTRATS¹⁸

- **Rétroactes**

L'avis du Conseil supérieur de la Justice a été demandé le 6 juin 2000 par le ministre de la Justice et approuvé le 28 juin 2000 par l'assemblée générale du Conseil supérieur de la Justice. Le projet de loi a été déposé à la Chambre le 5 juin 2000 pour devenir loi le 15 juin 2001¹⁹.

- **Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée**

L'objectif de ce projet de loi était d'introduire un âge minimum pour pouvoir être nommé juge²⁰; d'assouplir les conditions de nomination pour les substituts du procureur du Roi spécialisés en matière fiscale²¹; de faciliter l'accès des juristes de parquet à la fonction de substitut du procureur du Roi par la réussite d'un examen d'accès au stage judiciaire et le suivi d'un stage de 6 mois²²; de prévoir l'accès à la magistrature des avocats comptant plus de 20 années de barreau et qui ne sont pas lauréats de l'examen d'aptitude professionnelle²³; et de prévoir l'accès à la magistrature des magistrats suppléants²⁴.

Le Conseil supérieur de la Justice a formulé les observations suivantes :

- L'âge minimum (article 2 du projet de loi)

Si le Conseil supérieur de la Justice a fermement rejeté la volonté du législateur d'introduire un âge minimum pour accéder à la fonction de juge, c'est notamment en raison du fait que cela ne ferait que renforcer l'impression que la fonction de magistrat de parquet est moins importante qu'une fonction au siège. Le C.S.J. considérait également que l'âge actuel moyen pour être nommé, soit environ 30 ans, n'était pas si jeune. Le législateur aurait plutôt dû prévoir dans le projet de loi une formation obligatoire et continue pour les juges nouvellement nommés.

Cette proposition d'introduction d'un âge minimum, critiquée de toutes parts, n'a pas été retenue. Le gouvernement a même déposé un amendement en ce sens²⁵.

¹⁸ *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, 50-703/1.

¹⁹ *M.B.*, 21 juillet 2001.

²⁰ Article 2 du projet de loi (modification de l'article 190 C. J.).

²¹ Article 4 du projet de loi (remplacement de l'article 194, §4 C. J.).

²² Article 5 du projet de loi (insertion de l'article 194bis C. J.) et article 8 (modification de l'article 259octies C. J.).

²³ Article 3 du projet de loi (insertion de l'article 191bis C. J.).

²⁴ Article 10 du projet de loi (modification de l'article 21 quatrième alinéa de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du C. J. relatives à la formation et au recrutement des magistrats).

²⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-703/2, amendement du gouvernement n°1.

- L'assouplissement des conditions de nomination des substituts du procureur du Roi spécialisés en matière fiscale (article 4 du projet de loi).

Le Conseil supérieur de la Justice estimait qu'il s'agissait là d'une modification justifiée. Cet article a été adopté tel quel.

- Faciliter l'accès des juristes de parquet à la fonction de substitut du procureur du Roi par la simple réussite d'un examen d'accès au stage judiciaire et le suivi d'un stage de 6 mois (article 5 du projet de loi).

Le Conseil supérieur de la Justice estimait que la mesure proposée engendrait une inégalité inacceptable à l'égard des stagiaires judiciaires, n'offrait pas suffisamment de garanties de formation et laissait à nouveau la porte ouverte aux nominations politiques.

Cet article a été supprimé suite à un amendement du gouvernement puisque la mesure proposée était mise en doute de toutes parts²⁶.

- L'accès à la magistrature pour les avocats bénéficiant d'une expérience de plus de 20 ans de barreau sans réussite de l'examen d'aptitude professionnelle (article 3 du projet de loi).

Le Conseil supérieur de la Justice a émis un avis positif sur cette proposition. Le texte initial a été largement discuté et a subi quelques modifications, non déterminées toutefois par l'avis du Conseil supérieur de la Justice^{27/28}.

- L'accès à la magistrature des juges suppléants nommés avant le 1^{er} octobre 1993 (article 10 du projet de loi).

Le Conseil supérieur de la Justice avait émis un avis favorable sur ce point, qui fut adopté tel quel.

• Conclusion

L'avis du Conseil supérieur de la Justice a été largement suivi par le gouvernement qui a déposé des amendements au parlement en ce sens.

Il s'agit ici clairement d'une matière relevant de la mission centrale du Conseil supérieur de la Justice. Le Conseil supérieur de la Justice avait par ailleurs pu intervenir très tôt dans le processus législatif.

²⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-703/2, amendement du gouvernement n°2.

²⁷ Voy. notamment l'amendement n° 8 déposé par Mmes Herzet et Barzin, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-703/5, ainsi que l'amendement n° 29 déposé par Mme Nyssens, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-639/7.

²⁸ Cet article a cependant été annulé par un arrêt de la Cour d'appel du 28 janvier 2003, 14/2003, n° de rôle 2312 et 2325.

C. AVIS CONCERNANT LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU PARQUET FEDERAL²⁹

- **Rétroactes**

Cet avis faisait suite à une demande de la Chambre datée du 9 novembre 2000. Il a été approuvé par l'assemblée générale le 6 décembre 2000.

L'avis du C.S.J. est intervenu en cours de processus parlementaire, quelque temps après celui du Conseil d'Etat (16 novembre 2000) alors que le texte était déjà à l'ordre du jour de la commission de la Justice de la Chambre, mais bien avant l'adoption par celle-ci de son rapport (9 mars 2001).

Le texte soumis a donné lieu à l'adoption de la loi du 21 juin 2001³⁰.

- **Finalité de la proposition de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée**

La proposition de loi soumise pour avis au C.S.J. visait à préciser le statut, l'organisation et les compétences du parquet fédéral créé par la loi du 22 décembre 1998.

Tout en admettant la réforme dans son principe, le C.S.J. a formulé un certain nombre d'observations dont il n'a pas été tenu compte dans le texte final (quoique certaines d'entre elles aient donné lieu au dépôt d'amendements par des parlementaires de l'opposition), sauf en ce qui concerne deux corrections techniques (également suggérées par le Conseil d'Etat).

Les observations formulées étaient les suivantes :

- Art. 3 : interdiction pour des juges suppléants de remplacer un magistrat fédéral

Cet article, jugé superflu par le C.S.J., a néanmoins été repris dans le texte final.

- Art. 4-5 : position du procureur fédéral dans la structure du ministère public

Ces articles ont été critiqués par le C.S.J. au motif que la place réservée au parquet fédéral dans le paysage institutionnel pourrait entraîner certaines atteintes au principe de la séparation des pouvoirs : les procureurs du Roi et les procureurs généraux près les cours d'appel se trouveront en effet dans un certain nombre de cas placés sous la tutelle du procureur fédéral, qui travaillera lui-même sous l'autorité du ministre de la Justice, et l'influence du ministre sur le parquet pourrait s'en trouver accrue.

Le Conseil supérieur avait préconisé de préciser de manière explicite dans la loi que le ministre n'aurait pas de droit d'injonction négative à l'égard du procureur fédéral, mais cette précision n'a pas été apportée dans le texte final.

Un amendement a toutefois été déposé à la Chambre (non adopté) qui s'inspirait explicitement des avis du Conseil d'Etat et du C.S.J. et visait à placer le parquet fédéral sous l'autorité du collège des procureurs généraux plutôt que sous celle du ministre de la Justice de manière à mieux garantir l'indépendance du parquet fédéral³¹. Trois amendements du même

²⁹ *Doc. Parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-897/1.

³⁰ *M.B.* du 20 juillet 2001.

³¹ Amendement n° 8 déposé par MM T. Van Parys, Vandeurzen et Verherstraeten, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-897/5.

type furent également déposés au Sénat (non adoptés également), le premier qui ne faisait plus explicitement référence à l'avis du C.S.J.³², les deux autres bien³³.

- Art. 6 : délégations et détachements

La possibilité de faire appel à des magistrats du parquet de première instance ou d'appel en vue de renforcer le parquet fédéral n'est pas sans danger. Le C.S.J. a souhaité que des plafonds soient prévus par parquet, ce qui n'a pas été fait.

Un amendement a toutefois été déposé au Sénat (non adopté) qui s'inspirait explicitement de la suggestion faite par le C.S.J. et tendait à préciser que les procédures de détachement et de délégation ne devaient pas pouvoir aboutir à priver un parquet de plus de 25 % de ses effectifs³⁴.

- Art. 7-8 : tâches du parquet fédéral (et, en particulier, la possibilité qui lui est reconnue d'exercer l'action publique)

En ce qui concerne les compétences confiées au parquet fédéral, le C.S.J. a fait valoir que l'exercice direct de l'action publique par le parquet fédéral ne lui paraissait pas souhaitable.

La compétence en question a néanmoins été maintenue, même si un amendement fut déposé à la Chambre qui tendait à la supprimer (sans que la justification dudit amendement ne fasse toutefois explicitement référence à l'avis du C.S.J.)³⁵.

Au cas où la compétence d'exercice direct de l'action publique aurait été maintenue, le C.S.J. avait souhaité que le texte, au lieu d'instaurer des compétences totalement *concurrentes* entre les parquets locaux et le parquet fédéral, précise plutôt que les matières confiées au parquet fédéral devraient être instruites *prioritairement* par celui-ci. Cela n'a pas été fait, même si deux amendements furent déposés en ce sens, l'un à la Chambre³⁶ et l'autre au Sénat³⁷ (le second faisant explicitement référence à l'avis du C.S.J., et le premier non).

A l'instar du Conseil d'Etat, le Conseil supérieur avait également déploré le caractère par trop vague de la formule permettant au procureur fédéral d'exercer l'action publique « si une bonne administration de la justice l'exige », formule qui n'a pas pour autant été modifiée.

Le C.S.J. avait, par ailleurs, encore formulé certaines remarques techniques quant au libellé de l'article 144^{ter} § 2, relevant que la disposition en question ne visait que le procureur du Roi et non l'auditeur du travail et qu'elle faisait référence à l'alinéa 2 du § 1^{er} du même article, qui pourtant ne comportait qu'un seul alinéa. Egaleme nt formulée par le Conseil d'Etat, la seconde remarque a donné lieu à une correction technique. La première, par contre, a fait l'objet d'amendements déposés à la Chambre³⁸ et au Sénat³⁹, mais qui n'ont pas été adoptés⁴⁰.

³² Amendement n° 1 déposé par Mme Nyssens, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-691/2.

³³ Amendements n° 17 et 18 déposés par MM Vandenberghe et D'Hooghe, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-691/2.

³⁴ Amendement n° 4 déposé par Mme Nyssens, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-691/2. Un amendement du même type avait déjà été déposé à la Chambre par M. Viseur (amendement n° 17, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-897/8), mais dont la justification ne faisait pas explicitement référence à l'avis du C.S.J..

³⁵ Amendement n° 18 déposé par M. Viseur, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-897/8.

³⁶ Amendement n° 11 déposé par MM. Van Parys, Vandeurzen et Verherstraeten, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-897/5.

³⁷ Amendement n° 6 déposé par Mme Nyssens, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-691/2.

³⁸ Amendement n° 12 déposé par MM Van Parys, Vandeurzen et Verherstraeten, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-897/5.

- Art. 12 (devenu 13 dans le texte final) : conditions de nomination du procureur fédéral

Le texte proposé réservait la fonction de procureur fédéral aux seuls membres du ministère public, ce que le C.S.J. a critiqué, estimant qu'il n'y avait aucune raison d'exclure les magistrats du siège du champ de recrutement pour la fonction de procureur fédéral.

Deux amendements furent déposés (non adoptés) au Sénat qui allaient dans le même sens, mais sans toutefois faire explicitement référence à l'avis du C.S.J.⁴¹.

- Art. 14 et 15 (15 et 16 dans le texte final) : avis requis dans le cadre de la procédure de nomination ou de désignation au mandat de chef de corps d'un magistrat délégué ou détaché auprès du parquet fédéral

Lorsqu'un magistrat délégué ou détaché auprès du parquet fédéral est candidat pour une nomination ou une désignation, il était prévu que les avis requis respectivement par l'article 259^{ter} § 1^{er} alinéa 1^{er} ou 259^{quater} § 2, alinéa 1^{er}, 2^o du Code judiciaire soient donnés par le procureur fédéral - si le magistrat concerné travaille à temps plein pour lui - ou par le chef de corps et le procureur fédéral - si, au contraire, la mission auprès du parquet fédéral n'est exercée qu'à temps partiel.

Le C.S.J. avait préconisé de prévoir, dans les deux cas de figure, le double avis tant du procureur fédéral que du chef de corps, mais cette proposition n'a pas été suivie.

- Art. 39 (40 dans le texte final) : détachement de juristes de parquet

Le C.S.J. avait souligné dans son avis que, contrairement aux délégations ou détachements de magistrats du parquet, les détachements de juristes de parquet seraient décidés par le ministre de la Justice, sans devoir faire l'objet d'aucune concertation. Deux amendements furent déposés, l'un à la Chambre⁴², l'autre au Sénat⁴³, qui s'inspiraient explicitement de cette remarque mais qui ne furent pas retenus.

- Art. 44 (45 dans le texte final): assemblée de corps

Le texte proposé étendait l'institution de l'assemblée de corps au parquet fédéral, mais en excluant que celle-ci puisse, à l'instar des autres assemblées de corps, délibérer et prendre des décisions à propos de sujets d'intérêt général. Le C.S.J. ne voyait pas la raison de cette exclusion, et son point de vue a été explicitement relayé dans des amendements déposés à la Chambre⁴⁴ comme au Sénat⁴⁵, qui ne furent toutefois pas adoptés.

³⁹ Amendement n° 5 déposé par Mme Nyssens, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-691/2 ; amendement n° 22 déposé par MM Vandenberghe et D'Hooghe, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-691/2.

⁴⁰ Aucun de ces trois amendements ne faisait explicitement référence à l'avis du C.S.J.

⁴¹ Amendement n° 10 déposé par Mme Nyssens, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-691/2 ; amendement n° 25 déposé par MM Vandenberghe et D'Hooghe, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-691/2

⁴² Amendement n° 21 déposé par M. Viseur, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-897/8.

⁴³ Amendement n° 11 déposé par Mme Nyssens, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-691/2.

⁴⁴ Amendement n° 13 déposé par MM Van Parys, Vandeurzen et Verherstraeten, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-897/5.

⁴⁵ Amendement n° 12 déposé par Mme Nyssens, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-691/2 ; amendement n° 19 déposé par MM Vandenberghe et D'Hooghe, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-691/2.

- Art. 54 (55 dans le texte final): police judiciaire exercée sous l'autorité du procureur fédéral

La concentration de pouvoirs entre les mains du procureur fédéral est apparue excessive au C.S.J., mais la disposition en cause a néanmoins été maintenue.

- Art. 55 (57 dans le texte final) : pouvoirs du procureur fédéral

A la suite du Conseil d'Etat, le Conseil supérieur a soulevé un certain nombre de questions qui auraient mérité, à son sens, d'être clarifiées. Il a également suggéré une augmentation du nombre des juges d'instruction, sans être toutefois suivi sur aucun de ces deux points.

- Art. 57-58 (59-60 dans le texte final) : Règlement de juges

Le C.S.J. s'est interrogé sur l'opportunité de maintenir la procédure de règlement de juges lorsque plusieurs juges d'instruction prennent connaissance d'un même délit ou de délits connexes pour lesquels le procureur fédéral est chargé de l'exercice de l'action publique, mais cette interrogation ne semble pas avoir été relayée lors des débats parlementaires.

- Art. 64 (67 dans le texte final) : Dispositions finales

A la suite du Conseil d'Etat, le C.S.J. a fait remarquer dans son avis que l'article 17 de la loi du 22 décembre 1998 devait être rapporté par la proposition examinée, dans la mesure où l'article 11 de ladite proposition modifiait l'article 185 alinéa 2 du Code judiciaire sans tenir compte de la modification apportée par l'article 17 précité.

La correction a été effectuée dans le texte final suite au dépôt, par le gouvernement, d'un amendement qui ne faisait toutefois pas référence à l'avis du C.S.J. (ni d'ailleurs à celui du Conseil d'Etat)⁴⁶.

• Conclusion

L'avis du C.S.J. semble avoir été assez largement exploité par l'opposition. Il faut peut-être y voir un effet de la présentation des modifications suggérées, qui ont été proposées article par article.

Pour certains articles, toutefois, l'avis se contente de faire une simple allusion à la partie « observations générales » ou contient certaines répétitions, ce qui réduit la lisibilité du texte.

Indépendamment de son exploitation par l'opposition, les seules modifications auxquelles il a finalement donné lieu furent purement techniques et suggérées également par le Conseil d'Etat.

⁴⁶ Amendement n° 15 du gouvernement, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-897/6.

**D. AVIS SUR L'ARTICLE 20 DU PROJET DE LOI MODIFIANT
DIVERSES DISPOSITIONS EN VUE DE CREER UNE ASSEMBLEE GENERALE
DES JUGES DE PAIX ET DES JUGES AU TRIBUNAL DE POLICE⁴⁷**

- **Rétroactes**

Voy. *supra* point II, A.

- **Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée**

Pour la finalité du projet de loi et la teneur de l'avis du Conseil supérieur de la Justice, voy. *supra* le point II, A.

Plusieurs amendements ont été déposés, après l'adoption du rapport de la commission Justice et le dépôt de l'avis du Conseil supérieur de la Justice, et ce suite aux observations formulées dans l'avis du Conseil supérieur⁴⁸. En séance plénière, le ministre de la Justice a toutefois réagi négativement quant au fait que le Conseil supérieur de la Justice se soit prononcé à propos d'amendements du gouvernement⁴⁹. Les amendements proposés n'ont pas été acceptés.

- **Conclusion**

L'avis du Conseil supérieur de la Justice a été consulté mais n'a pas été suivi. C'est du moins ce qui ressort des amendements introduits par M. Vandenberghe après le dépôt du rapport de la Commission Justice.

Il est cependant intervenu très tardivement.

Lors du processus législatif, il fut demandé au ministre s'il avait requis l'avis du Conseil supérieur de la Justice. Il ressort de sa réponse qu'il aurait demandé un avis informel⁵⁰. Or, cette affirmation ne ressort pas de la correspondance du Conseil supérieur de la Justice adressée au ministre de la Justice en date du 17 janvier 2001. Un éventuel avis informel ne saurait de toutes façons pas être considéré comme suffisant au regard du prescrit légal.

Le dépôt de cet amendement du gouvernement introduit après le dépôt du projet a mis le Conseil supérieur de la Justice dans une situation difficile l'obligeant à rendre un avis dans un délai très court puisqu'il portait sur une question en rapport direct avec ses compétences.

Il est en tout état de cause difficile de rendre un avis sur un amendement introduit par le gouvernement après le dépôt du projet.

⁴⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, 50-800/7; loi du 13 mars 2001, *M.B.*, 30 mars 2001

⁴⁸ *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-441/11, amendements n° 9, 10, 11 et 12.

⁴⁹ *Ann. parl.*, Sénat, 2000-2001, 22 février 2001, p. 31.

⁵⁰ *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, 2-441/8, p. 4.

E. AVIS SUR LE PROJET DE LOI MODIFIANT CERTAINES DISPOSITIONS DU CODE JUDICIAIRE, DU CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE ET DU CODE DES DROITS D'ENREGISTREMENT, D'HYPOTHEQUE ET DE GREFFE, EN CE QUI CONCERNE LE DESSAISISSEMENT ET LA RECUSATION⁵¹

- **Rétroactes**

Cet avis a été rendu d'office, sur la base de l'article 259*bis*-12 du Code judiciaire. Il a été approuvé en assemblée générale le 3 octobre 2001.

Le projet sur lequel portait l'avis a donné lieu à l'adoption de la loi du 10 juin 2001⁵².

- **Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée**

Il ne paraît pas utile d'analyser la teneur du projet de loi et de l'avis du C.S.J., puisque l'avis a été rendu après l'adoption de la loi (et même après sa publication au Moniteur), et qu'il n'a donc logiquement pas pu en être tenu compte.

- **Conclusion**

Le Sénat n'a pas déposé de complément à la proposition de loi sur lequel portait l'avis du Conseil supérieur de la Justice contrairement à ce qui avait été prévu. Il n'a donc pas rencontré les préoccupations du Conseil supérieur de la Justice.

Dans le cadre de la loi programme du 22 décembre 2003⁵³, on a pris en compte en tous les cas pour partie l'avis du Conseil supérieur de la Justice sur la récusation (signature de l'avocat).

F. AVIS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI MODIFIANT LA DEUXIEME PARTIE , LIVRE II, TITRE V, DU CODE JUDICIAIRE RELATIF A LA DISCIPLINE ET RAPPORTANT LA LOI DU 7 MAI 1999 MODIFANT LE CODE JUDICIAIRE EN CE QUI CONCERNE LE REGIME DISCIPLINAIRE APPLICABLE AUX MEMBRES DE L'ORDRE JUDICIAIRE

- **Rétroactes**

Cet avis faisait suite à une demande du ministre de la Justice en date du 24 juillet 2001. Il a été approuvé lors de l'assemblée générale du 24 octobre 2001.

L'avis portait sur l'état premier du texte tel que proposé par le ministre, avant même que celui-ci ne soit soumis au Conseil d'Etat (saisi le 16 octobre 2001).

Le projet a ensuite été déposé à la Chambre au début du mois de décembre 2001⁵⁴. Il a donné lieu à l'adoption de la loi du 7 juillet 2002⁵⁵.

⁵¹ *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, 50-886/1.

⁵² *M.B.*, 22 septembre 2001.

⁵³ *Doc. Parl.*, Chambre, 2003-2004, 51-0473/038.

⁵⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, 50-1553/1.

⁵⁵ *M.B.*, 14 août 2002.

- **Finalité de l'avant-projet, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée**

Le projet réglait le régime disciplinaire des magistrats, des référendaires près la Cour de cassation, des référendaires, juristes de parquet, attachés au service de la documentation et de la concordance des textes près la Cour de cassation, des greffiers, des secrétaires et du personnel des greffes et des secrétariats de parquet.

Le projet entendait plus particulièrement modifier la loi du 7 mai 1999 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le régime disciplinaire applicable aux membres de l'Ordre judiciaire dans une triple intention : augmenter la lisibilité de la loi, en combler les lacunes et en remplacer certaines dispositions pour des raisons de cohérence et d'opportunité.

Sur le plan des peines, le projet distingue les peines mineures — sans conséquence financière et effaçables après 3 ans — des peines majeures — avec conséquences financières et/ou professionnelles pouvant éventuellement entraîner une réhabilitation. Sur le plan de la compétence, le projet de loi distingue également les peines disciplinaires mineures des peines disciplinaires majeures.

L'avis du Conseil supérieur de la Justice s'articule autour d'une série d'observations de principe (1), suivies de considérations plus techniques sur diverses dispositions de l'avant-projet (2) et d'une réflexion sur les compétences du C.S.J. (3).

1. Observations de principe

- Un code déontologique : une nécessité ?

La rédaction d'un code déontologique ne s'imposait pas selon le Conseil supérieur de la Justice. Une description des principes de la déontologie des magistrats serait toutefois fort utile. Le Conseil supérieur de la Justice constituerait à cet effet un forum idéal⁵⁶.

Le Conseil supérieur de la Justice insistait également sur la nécessité de mener une réflexion sur l'uniformisation des différentes réformes disciplinaires.

- Plus de transparence

Un régime disciplinaire plus transparent s'imposait. L'avis insistait sur une meilleure description de la notion de « plainte » et sur une meilleure information du plaignant quant à la décision intervenue.

Le texte a été adapté sur ces deux points (cf. art. 410, § 3, alinéa 2⁵⁷ et art. 424 dernier alinéa⁵⁸ C. J.).

⁵⁶ Voy. observation H. Coveliers qui renvoie, en cette matière, à l'avis du Conseil supérieur de la Justice (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, 50-1553/7, p. 48-49).

⁵⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, 50-1553/1.

⁵⁸ Approbation de l'amendement n° 20 de M. Bourgeois – sans référence explicite à l'avis du Conseil supérieur de la Justice (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, 50-1553/5, p. 4 et 50-1553/7, p. 22).

- La composition du Conseil national de discipline

Les greffiers qui en font partie auraient dû être élus parmi leurs pairs pour y siéger.

Le texte proposé a été partiellement adapté dans ce sens dans le projet de loi déposé (voy. article 409, § 3 C. J.).

- Les membres du ministère public

Le Conseil supérieur a estimé qu'il n'était pas souhaitable de confier le pouvoir disciplinaire sur les membres du ministère public au Roi et au ministre de la Justice. Il a également fait valoir que l'appel des peines infligées par le procureur général près la Cour de cassation aux membres du ministère public devrait être traité par les chambres réunies de la Cour de cassation.

Le Conseil supérieur de la Justice estimait, en outre, que l'avis d'imposer une peine sévère devrait être transmis à l'autorité compétente pour imposer une peine moins sévère.

Ces objections furent explicitement balayées par le ministre de la Justice dans l'exposé des motifs du projet déposé⁵⁹.

- Les possibilités d'appel

Il fut remarqué que, en cas de sanction majeure, l'avant-projet de loi créait une forte discrimination au niveau de l'appel des référendaires, juristes de parquet et membres des greffes. En effet, aucune procédure spécifique d'appel n'était pas prévue dans ce cas.

Le texte proposé a été adapté dans ce sens dans le projet de loi déposé (voy. article 415, § 6, C. J.).

Le Conseil supérieur de la Justice a également fait valoir qu'il serait opportun de permettre au Procureur général près la Cour de cassation d'interjeter appel pour les peines majeures infligées à des magistrats.

La loi prévoit une possibilité générale d'appel pour le ministère public⁶⁰.

- L'aide juridique

Aucune aide juridique n'a été prévue pour les magistrats qui, pour des raisons professionnelles, ont été impliqués dans une procédure civile ou pénale.

Le texte proposé est resté inchangé sur ce point.

- Le Conseil national de discipline

Il aurait fallu prévoir des dispositions transitoires, avant que le Conseil ne puisse démarrer et fonctionner.

Le texte proposé est resté inchangé sur ce point.

⁵⁹ *Doc. parl.* Chambre, 2001-2002, 1553/1, p.6.

⁶⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, 50-1553/4, p. 4 - amendement n°12 déposé par M. Van Parijs et *Doc. Parl.*, Chambre, 2001- 2002, 50-1553/7, p. 31 - amendement du gouvernement; article 415,§12 de la loi du 7 juillet 2002.

- Arsenal de sanctions se chevauchant

Les sanctions disciplinaires et les sanctions pouvant être prises lors de l'évaluation des magistrats font double emploi. A l'estime du Conseil supérieur de la Justice, il aurait fallu supprimer toute sanction dans la procédure d'évaluation.

Le texte proposé est resté inchangé sur ce point.

- Renforcement des garanties en cas de révocation

Le Conseil supérieur de la Justice estimait que la révocation de membres du siège devait relever exclusivement de la compétence de l'assemblée générale de la Cour de cassation. Il préconisait également que l'avis du Conseil national de discipline conseillant la révocation soit transmis à l'autorité disciplinaire compétente pour infliger des peines moins sévères.

Ces recommandations ne furent pas suivies d'effet.

2. *Observations de fond et de forme*

- L'article 3 de l'avant-projet

- Il y avait eu confusion dans la terminologie au niveau du mandat et des mandats adjoints : inchangé.
- En cas de retrait d'un mandat, il restait possible de poser sa candidature après réhabilitation ; cela manquait de clarté : adapté dans le projet de loi déposé (article 405, § 3, cinquième alinéa C. J.).
- Il y avait confusion entre les retenues sur traitement brut ou net : adapté dans le projet de loi déposé (article 405, § 3, troisième alinéa C. J.).
- Les suspensions disciplinaires auraient pu être prévues pour 1 an : adapté dans le projet de loi déposé (article 405, § 3, deuxième alinéa C. J.).
- La perte de la qualité de membre de l'ordre judiciaire en cas de démission devrait être étendue à la destitution et à la révocation : adapté dans le projet de loi déposé (article 405, § 3, septième alinéa C. J.).

- L'article 6 de l'avant-projet

- Il manquait une précision quant au traitement (brut ou net ?) : adapté dans le projet de loi déposé (article 406, § 1 C. J.).
- Il était question de remboursement par l'autorité sans précision de l'autorité concernée : adapté dans le projet de loi déposé (article 406, § 2 C. J.).
- Une suspension pendant l'enquête n'était envisageable qu'en cas de sanction disciplinaire majeure : inchangé.

- L'article 7 du projet de loi (articles 10, 11, 12 de la loi)

- Il fallait prévoir l'abrogation des articles 414*bis* et *-ter*, 415 et 416 : adapté dans le projet de loi déposé.
- Les références devaient être améliorées : adapté dans le projet de loi déposé.

- Pour le greffier en chef de la Cour de cassation et le secrétaire en chef du parquet général près la Cour de cassation, il aurait fallu préciser les autorités disciplinaires : adapté dans le projet de loi déposé (article 410, § 1, 7°, premier tiret C. J.).
- Il aurait fallu prévoir une réglementation pour les justices militaires : inchangé.
- Il était question que la « Première Chambre » de la Cour du travail soit l'organe compétent pour mettre les affaires en instance ; les juges non professionnels seraient dès lors compétents : inchangé.
- L'accent fut également mis sur l'absence de tout règlement disciplinaire particulier pour le premier avocat général près la Cour de cassation : adapté dans le projet de loi déposé (article 410 § 1, 3°, quatrième tiret C. J.).
- Les référendaires qui assistent les conseillers et ceux qui assistent les membres du parquet général étaient traités différemment en ce qui concerne l'autorité disciplinaire (première chambre de la Cour de cassation d'une part et ministre ou Roi d'autre part) : adapté dans le projet de loi déposé (article 410, § 1, 7° et article 412, §2, 4° C. J.).
- L'autorité disciplinaire pour les greffiers qui ont commis des erreurs dans leur tâche d'assistance à l'audience revenait au président de chambre ; ce qui désavantageait le juge d'instruction et de la jeunesse, qui sont également assistés de greffiers : adapté dans le projet de loi déposé (article 410, § 2. C. J.).
- Le terme « président de chambre » était utilisé à mauvais escient : adapté dans le projet de loi déposé (article 410, § 2.C. J.).
- Aucun appel n'était possible pour les peines mineures prononcées à l'encontre des greffiers : adapté par amendement du gouvernement⁶¹.
- L'avis du Conseil supérieur de la Justice proposait que le premier président de chambre de la Cour de cassation et le procureur général soient poursuivis par le Conseil national de discipline et punis par l'assemblée générale de la Cour de cassation. L'impartialité objective serait dès lors respectée pour les peines majeures et il serait satisfait au principe d'autorégulation par le groupe professionnel concerné. Pour le premier président, ce point a été adapté par un amendement du gouvernement avec référence explicite à l'avis du Conseil supérieur de la Justice⁶². Pour le procureur général, ce point n'a pas été adapté malgré l'avis contraire du Conseil supérieur de la Justice et du Conseil d'Etat⁶³.
- Le Conseil national de discipline siégeait plutôt « dans les bâtiments de la Cour de cassation » que « à la Cour de cassation » : adapté dans le projet de loi déposé (article 409, § 9 C. J.).
- Pour les peines mineures, c'était la même autorité qui initiait l'enquête, intentait des poursuites et infligeait la peine; le Conseil supérieur de la Justice estimait que l'enquête aurait dû être confiée à un magistrat séparé du ressort ; cela favoriserait une meilleure garantie des droits de la défense : modifié mais prévu comme une possibilité et non comme une obligation⁶⁴.
- Aucune disposition spécifique ne prévoyait l'intentement d'une action disciplinaire, par le ministère public, devant l'autorité disciplinaire : modifié⁶⁵.

⁶¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, 50-1553/7, p. 30- amendement du gouvernement, article 415, §§ 7 et 8 C. J.

⁶² *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, 50/ 1553/3 - amendement du gouvernement n° 2 et 3.

⁶³ *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, 50-1553/1 (exposé des motifs, p.6) et 50-1553/7, p.5.

⁶⁴ *Voy.*, en ce sens, l'exposé introductif du ministre de la Justice en commission à la Chambre (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, 50-1553/7, p. 6).

⁶⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 1553/003, amendement du gouvernement n° 3, Article 9, p. 3, sans référence à l'avis du Conseil supérieur de la Justice.

- Aucune disposition spécifique ne prévoyait le retrait du mandat du premier président près la Cour de cassation : adapté dans le projet de loi déposé (article 412, § 2, 2° C. J.).
 - Pour les sanctions des traducteurs, aucune compétence disciplinaire n'était attribuée au magistrat d'assistance : non adapté.
 - Certaines traductions et numérotations étaient erronées : adapté dans le projet de loi déposé (article 412 § 3 en 413 C. J.).
 - L'oubli au niveau du parquet fédéral : adapté dans le projet de loi déposé (article 412, § 2, 7° C. J.)⁶⁶.
- L'article 14 de l'avant-projet
 - L'organe chargé de la notification n'était pas précisé : adapté dans le projet de loi déposé (article 424 C. J.).
 - L'article 16 de l'avant-projet
 - Certaines références étaient erronées : adapté dans le projet de loi déposé.
 - L'article 17 de l'avant-projet
 - On voulait créer une banque de données qui ne reprendrait pas uniquement les décisions : non adapté.
 - On demandait un accès plus étendu à la banque de données : adapté dans le projet de loi déposé avec référence explicite au Conseil supérieur de la Justice⁶⁷ (article 427 C. J.).
 - L'article 18 de l'avant-projet
 - En ce qui concerne la réhabilitation, il n'y avait pas de délai d'introduction pour l'avis du chef de corps : adapté dans le projet de loi déposé (article 427ter C. J.).
 - Une force rétroactive a été prévue en cas de révision de la peine disciplinaire. Quant aux effets du *status ante quo*, rien n'a été prévu dans ce cadre : supprimé.

3. La réforme proposée et les compétences du C.S.J.

Elle comportait une disposition superflue en ce qui concerne le rapport à faire au ministre de la Justice : non adapté.

L'accent était mis sur le fait que les avis du Conseil national de discipline auraient dû être transmis à la C.A.E.R. afin qu'elle puisse connaître le déroulement du suivi de ces décisions : non adapté.

⁶⁶ *Do. parl.*, Chambre, 2001-2002, 50-1553/7, p. 26- amendement du gouvernement n° 5.

⁶⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, 50- 1553/1, discussion article par article, art. 25, p. 19.

- **Conclusion**

De nombreuses dispositions ont été adaptées suite à l'avis du C.S.J..

L'exposé des motifs et la justification par le ministre de la Justice renvoient à plusieurs reprises à l'avis du Conseil supérieur de la Justice qui a été intégré dans les documents parlementaires et qui a été approuvé avant l'avis du Conseil d'Etat⁶⁸.

Les amendements et propositions du gouvernement ont (in)directement tenu compte de l'avis du C.S.J. Plusieurs parlementaires l'évoquent⁶⁹. Ce projet a toutefois été relativement peu discuté, peut-être en raison de sa complexité.

Au Sénat, le ministre de la Justice a même affirmé que les observations (sic) du Conseil supérieur de la Justice avaient été suivies de très près mais *ne concernaient que la procédure*⁷⁰. Cette remarque apparaît plutôt réductrice.

La matière discutée concerne ici le *core-business* du Conseil supérieur de la Justice. L'avis a été rédigé sur demande et très tôt dans le processus législatif, ce qui a permis d'adapter de nombreuses dispositions de l'avant-projet avant le dépôt du projet à la Chambre.

G. AVIS SUR LE PROJET DE LOI RÉFORMANT L'ADOPTION⁷¹

- **Rétroactes**

Le Conseil supérieur de la Justice a décidé de rendre un avis d'office sur ce projet de loi, introduit à la Chambre le 17 juillet 2001. L'assemblée générale l'a approuvé le 27 mars 2002. Le projet de loi a été voté une première fois à la Chambre à la mi-janvier 2003 et, après amendement par le Sénat, adopté définitivement en mars 2003.

- **Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée**

Le projet de loi entendait, d'une part, exécuter dans notre pays la Convention de La Haye du 29 mai 1993 concernant la coopération internationale et la protection des enfants en matière d'adoption internationale et, d'autre part, adapter le droit de l'adoption à la société actuelle (ex. l'adoption par des personnes non mariées), combler certaines lacunes et effectuer quelques innovations. Le projet de loi entendait concrétiser ces objectifs par de profondes modifications de la législation en vigueur sur l'adoption.

Plusieurs des innovations proposées étaient de nature à avoir un impact sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire : dans la plupart des cas, la loi prévoyait l'évaluation préalable obligatoire de l'aptitude des personnes désireuses d'adopter ; l'acte d'adoption et la procédure d'homologation ont été supprimés et remplacés par une procédure judiciaire devant le juge de paix – qui devenait dès lors juge de l'adoption – avec une possibilité d'appel devant le tribunal de la jeunesse, siégeant à trois juges ; lors de la procédure d'adoption, l'enfant âgé

⁶⁸ Notamment *Doc. parl.*, Chambre, Exposé des motifs, 2001-2002, 50-1553/1, p. 6; *Doc. parl.*, Chambre, Rapport au nom de la Commission Justice, 2001-2002, 50-1553/7, p. 5 et 33.

⁶⁹ Notamment *Doc. parl.*, Chambre, Rapport au nom de la Commission Justice, 2001-2002, 50-1553/7, p. 13 à 15 et 48.

⁷⁰ *Ann. parl.*, Sénat, 2-1198/2, 12 juin 2002, p. 9.

⁷¹ *Doc. parl.*, Chambre, , 2000-2001, 50-1366/1; loi du 24 avril 2003, *M.B.* 16 mai 2003.

d'au moins douze ans devait donner son accord ; la possibilité d'une révision de l'adoption simple ou plénière était introduite.

L'avis du Conseil supérieur de la Justice se limitait toutefois aux quatre points suivants :

Le choix du juge de paix comme juge de l'adoption (article 4 du projet de loi)

Dans son avis, le C.S.J. s'est interrogé quant au choix du juge de paix comme juge de l'adoption. Il fut souligné que le juge de la jeunesse était le mieux placé pour défendre les intérêts de l'enfant et que le projet de loi ne justifiait pas suffisamment le choix qui consistait à faire du juge de paix un juge de l'adoption. Le C.S.J. prônait également le développement d'une vision globale des compétences en matière de droit de la famille.

Le choix d'une enquête sociale sur l'aptitude du candidat adoptant qui serait effectuée par un service à la disposition du tribunal (article 2 du projet de loi)

Le C.S.J. était partisan d'un service indépendant à la disposition du tribunal mais doutait de l'efficacité d'un service social spécifique à la disposition des justices de paix. Le C.S.J. a également rappelé son souci de voir l'expertise des services d'adoption agréés fonctionner de façon complémentaire avec le service social.

Le recours 'provisoire' par le juge de paix, à titre de mesure transitoire, au service social du tribunal de la jeunesse (article 23 du projet de loi)

Ce point a fait l'objet d'un avis négatif.

La charge de travail

Le Conseil supérieur de la Justice a estimé qu'il n'avait pas été suffisamment réfléchi à l'impact de cette réforme sur la charge de travail des magistrats, du personnel et des services d'appui.

Bien que ni les amendements ni les rapports parlementaires ne renvoient au contenu de l'avis du Conseil supérieur de la Justice – en raison peut-être de son introduction relativement tardive (voir *infra*, pour de plus amples détails, point III, G, conclusion) –, ils ont néanmoins formulé les mêmes remarques et le projet de loi a finalement été amendé et voté dans ce sens.

- **Conclusion**

Les travaux préparatoires ne se réfèrent pas explicitement à l'avis du Conseil supérieur de la Justice mais on y retrouve largement les préoccupations exprimées dans son avis.

L'avis du C.S.J. a été rendu relativement tard, soit 8 mois après l'introduction du projet de loi et après la tenue de multiples auditions des gens de terrain mais pas du Conseil supérieur de la Justice, rendant sa lecture et le renvoi à celui-ci moins aisée.

H. AVIS RELATIF AU PROJET DE LOI MODIFIANT LE CODE JUDICIAIRE EN CE QUI CONCERNE LE TRAITEMENT DES MAGISTRATS, ET SUR LES AMENDEMENTS 1 A 5 PROPOSES PAR LE GOUVERNEMENT⁷²

- **Rétroactes**

Cet avis faisait suite à une demande du président de la Chambre datée du 22 juillet 2002. Il a été approuvé par l'assemblée générale le 9 octobre 2002.

L'avis du C.S.J. est intervenu en cours de processus parlementaire, plusieurs mois après celui du Conseil d'Etat (27 juin 2002), alors que le texte était à l'examen en commission de la Justice de la Chambre, qui adoptera son rapport un mois et demi plus tard (le 22 novembre 2002).

Le projet a donné lieu à l'adoption de la loi du 27 décembre 2002⁷³.

- **Finalité du projet de loi, avis du Conseil supérieur de la Justice et suite y réservée**

Le projet de loi et les amendements soumis au C.S.J. s'articulaient autour de trois volets distincts, relatifs, respectivement, au traitement des magistrats (1), à l'instauration d'un âge minimum pour l'accès à la magistrature assise (2) et l'organisation du stage judiciaire (3).

1. Traitement des magistrats

Un premier volet visait à revaloriser le traitement des magistrats, à la fois par catégorie (il s'agissait de supprimer certains écarts jugés illogiques entre différentes catégories de magistrats) et de manière linéaire (en augmentant les traitements maximums de 4 %).

Le Conseil supérieur s'est déclaré favorable à ce premier volet de la réforme, tout en soulignant la nécessité d'une approche plus structurelle du problème de l'attractivité de la magistrature. Il a suggéré diverses réformes complémentaires à celles proposées, dont il n'a pas été tenu compte dans le texte finalement adopté.

Le C.S.J. avait proposé, plus particulièrement :

- une prise en compte des nouveaux suppléments de traitement pour le régime des pensions

Le C.S.J. a fait siennes, sur ce point, les observations du Conseil d'Etat qui avait souligné dans son avis que - faute d'adapter l'article 8 de la loi du 21 juillet 1844 - les nouveaux suppléments de traitements prévus par l'article 360*bis* du Code judiciaire et accordés aux différentes catégories de magistrats à partir de 21 ans d'ancienneté ne pourraient pas être pris en compte pour l'établissement du traitement de référence servant de base pour le calcul de la pension.

Plusieurs amendements furent déposés à la Chambre et au Sénat qui cherchaient à remédier à ce problème, soit en modifiant l'article 8 de la loi du 21 juillet 1844⁷⁴, soit en transformant les

⁷² *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, 50-1911/1 et 50-1911/2.

⁷³ *M.B.*, 31 décembre 2002.

⁷⁴ Amendement n° 4 déposé par Mme Nyssens, *Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, 2-1371/2 (cet amendement fait expressément référence aux avis du Conseil d'Etat et du Conseil supérieur de la Justice).

suppléments de traitement prévus en majoration de traitement à part entière⁷⁵, mais ils furent tous rejetés.

En commission de la Justice du Sénat, le ministre fit valoir que ce point relevait de la compétence du ministre des pensions, qui prendrait les mesures nécessaires⁷⁶. Il ne semble pas que cela ait déjà été le cas.

- une revalorisation du traitement des stagiaires judiciaires et notamment une prise en considération d'éventuelles anciennetés pour déterminer leur traitement

Il n'a pas été tenu compte de cette remarque ; tant à la Chambre qu'au Sénat un amendement a certes été déposé par plusieurs parlementaires de l'opposition, qui tendait à améliorer le statut social et financier des stagiaires, mais ledit amendement n'a pas été adopté⁷⁷.

- une simplification des échelles de traitement à trois niveaux

Il n'a pas été tenu compte de cette remarque.

- l'octroi d'une allocation mensuelle de bilinguisme

Il n'a pas été tenu compte de cette remarque dans le cadre de l'examen du projet de loi sur lequel le C.S.J. s'était prononcé, mais cette suggestion semble, par contre, avoir été ultérieurement reprise par le ministre de la Justice qui a déposé un avant-projet de loi instaurant une prime de bilinguisme pour les magistrats (avant-projet adopté en conseil des ministres du 17 janvier 2003).

- une prise en compte de toute ancienneté acquise dans une fonction juridique après l'obtention du diplôme de licencié ou docteur en droit

Loin de tenir compte de cette remarque, le gouvernement a déposé un amendement tendant à neutraliser pour partie les effets de la réforme Copernic en limitant à 6 ans maximum la valorisation, pour l'ancienneté utile, des prestations antérieurement accomplies dans le secteur privé et en qualité d'indépendant⁷⁸. C'est l'objet de l'article 8 du texte de loi finalement adopté.

- une revalorisation du statut pécuniaire des greffiers et du personnel des greffes et des parquets

Il n'a pas été tenu compte de cette remarque.

⁷⁵ Amendement n° 24 déposé par MM. Van Parys et consorts, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, 1911/8 ; amendement n° 10 déposé par MM Vandenberghe et Steverlynck, *Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, 2-1371/2 (ces deux amendements, par contre, ne font pas explicitement référence à l'avis du Conseil d'Etat ou du Conseil supérieur de la Justice).

⁷⁶ *Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, 2-1371/3, p. 16.

⁷⁷ Amendement n° 28 de MM. Van Parys et consorts, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, 1911/8 et amendement n° 6 déposé par MM Vandenberghe et Steverlynck, *Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, 2-1371/2 (la justification du premier amendement ne faisait pas explicitement référence à l'avis du C.S.J., mais celle du second bien).

⁷⁸ Amendement n° 30 du gouvernement, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, 1911/9.

2. Age minimum

Un deuxième volet du projet de loi initial tendait à instaurer un âge minimum de 33 ans pour pouvoir être nommé juge dans un tribunal.

Le Conseil supérieur n'était pas en faveur de l'instauration d'une telle condition d'âge et elle a effectivement été abandonnée dans le texte final, le gouvernement ayant déposé un amendement tendant à supprimer la modification en cause⁷⁹. L'amendement en question n'a pas fait l'objet d'une justification mais il a été déposé (le 22 octobre 2002) peu de temps après que le C.S.J. ait rendu son avis (le 9 octobre 2002) et l'on peut supposer que ledit avis n'y fut pas étranger.

3. Organisation du stage judiciaire

Le troisième volet, enfin, faisait l'objet de l'amendement n° 5 du gouvernement, proposant une réforme assez substantielle de l'organisation du stage judiciaire.

Sans être nécessairement opposé aux orientations retenues (notamment la suppression de la distinction entre le stage long et le stage court), le Conseil supérieur s'est néanmoins demandé si une telle réforme avait bien sa place dans une législation relative au traitement des magistrats. Il a plaidé pour une réflexion globale et approfondie de la formation initiale et pour la création d'un institut de formation des magistrats.

Le gouvernement semble avoir été sensible à cette remarque puisqu'il a retiré son amendement n° 5⁸⁰.

• Conclusion

Les *modifications* proposées par le C.S.J. n'ont pas été suivies d'effet (tout au plus ont-elles été exploitées par certains parlementaires de l'opposition) mais les volets de la réforme auxquels le C.S.J. s'est *opposé*, ou dont il a - à tout le moins - souhaité qu'ils fassent l'objet d'une réflexion plus approfondie, ont par contre été abandonnés par le législateur.

Il semble que le facteur temps ait été déterminant à cet égard puisque le ministre de la Justice souhaitait que le texte puisse être adopté à bref délai⁸¹.

⁷⁹ Amendement n° 22 du gouvernement, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, 1911/7.

⁸⁰ Voy. le rapport de la commission de la Justice de la Chambre, *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, 1911/10, p. 18.

⁸¹ Il s'en est expliqué en commission de la Justice du Sénat où il a précisé qu'il s'était engagé à l'égard des magistrats de 1^{ère} instance du siège et du parquet à leur accorder l'augmentation en question avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 2002 (*Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, 2-1371/3, p. 3).

CONCLUSION GENERALE

A. LE CHAMP D'ACTION DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE AU REGARD DE LA COMPETENCE RATIONE MATERIAE DEFINIE PAR L'ARTICLE 259BIS-12 § 1ER DU CODE JUDICIAIRE

La compétence d'avis dévolue au C.S.J. est définie en des termes particulièrement larges, puisque, conformément à l'article 259bis-12 du Code judiciaire, le Conseil peut notamment se prononcer sur les différents projets ou propositions de loi qui ont « une incidence sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire ».

Il faut bien reconnaître qu'un très grand nombre de projets et propositions de loi touchent, fût-ce indirectement, au fonctionnement de l'ordre judiciaire, et dans une conception large de la mission d'avis qui lui est dévolue, on pourrait imaginer que le C.S.J. se prononce sur l'ensemble de ces initiatives.

Une telle conception large de la mission d'avis permettrait au C.S.J. d'exercer pleinement son rôle de forum, en offrant à un « groupe de magistrats, avocats, professeurs d'université et autres experts » la possibilité « de penser ensemble l'avenir de la justice et les améliorations possibles »⁸².

Cette voie n'est toutefois guère réaliste et, eu égard aux moyens disponibles, il semble nécessaire que, en termes d'avis à tout le moins⁸³, le C.S.J. se limite à n'intervenir que dans les matières qui touchent à ses missions centrales consistant, pour faire bref, à contribuer à un meilleur fonctionnement du système judiciaire et à développer une politique de ressources humaines au niveau de la magistrature.

C'est aussi dans ce domaine que le Conseil supérieur de la Justice possède la plus grande expertise et que son avis peut s'avérer utile. Si son approche ne s'avère pas suffisamment ciblée, il risque de se retrouver surchargé et, partant, de ne plus pouvoir intervenir dans des matières où son intervention est particulièrement justifiée. De plus, il peut, en limitant son champ d'action être plus proactif en matière d'avis, et obtenir ainsi de meilleurs résultats.

Ce souci d'intervenir de manière sélective doit être tout particulièrement présent lorsque le Conseil supérieur de la Justice examine l'opportunité de rendre un avis *d'office*.

L'analyse menée a permis en effet de constater que les projets sur lesquels le C.S.J. avait estimé devoir se prononcer d'office ne touchaient pas toujours directement au fonctionnement de l'ordre judiciaire (voy. avis sur le projet de loi relatif au renforcement du contrôle des détenus condamnés qui quittent la prison, à l'amélioration du statut de la victime quand l'auteur quitte la prison et à l'optimisation de la capacité carcérale, point II, e). Dans d'autres cas, le projet analysé pouvait sembler porter sur des questions cruciales touchant au fonctionnement de l'ordre judiciaire (comme la question de l'accès à la justice), mais l'avis rendu, au lieu de se limiter à ce seul volet de la problématique, a mis l'accent sur des

⁸² Pour reprendre l'expression de J.M. Piret, « Le Conseil supérieur de la Justice et la Cour de Cassation », in *Le Conseil supérieur de la Justice*, Centre d'études constitutionnelles et administratives, 16, Bruylant, 1999, p. 217.

⁸³ Rien n'interdit évidemment le C.S.J. de formuler des propositions plus générales portant sur la justice, *sensu lato*, dans le cadre du suivi des plaintes qu'il reçoit ou de la fonction de forum qu'il entend exercer.

considérations de politique économique et sociale qui débordent sans doute quelque peu de la mission centrale du Conseil (voy. avis relatif à l'avant-projet de loi sur le contrat d'assurance protection juridique en vue de favoriser l'accès à la justice, point II, f).

B. L'IMPACT DES AVIS DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE

- **Considérations générales**

La mission d'avis du Conseil supérieur de la Justice paraît globalement prise au sérieux et faire autorité.

Les avis analysés semblent pour la plupart avoir eu un impact *certain* parfois différé mais néanmoins certain sur le processus législatif subséquent. Les recommandations formulées par le C.S.J. ont en effet généralement été exploitées par le ministre de la Justice et/ou par les parlementaires.

L'usage qui en a été fait par le ministre est parfois contestable. Il ressort toutefois des débats parlementaires qu'il a été interpellé à plusieurs reprises sur la nécessité de consulter le C.S.J. et de tenir compte de son avis. On peut donc en déduire qu'il en va, d'une certaine façon, de la crédibilité du ministre et du projet qu'il dépose.

- **Pour une amélioration de l'impact des avis rendus**

Afin que l'impact des avis rendus sur le processus législatif soit renforcé, une intervention plus rapide du C.S.J. (1), une attention accrue portée à la lisibilité de ses avis (2), et des contacts étroits entretenus avec le ministre et les parlementaires (3) s'imposent.

1. Le « timing »

Plus l'avis intervient tôt dans le processus législatif, plus il a de chances d'être dûment pris en compte.

Or, spécialement en ce qui concerne les avis rendus d'office, il faut constater que le Conseil supérieur de la Justice est parfois intervenu assez tardivement.

En ce qui concerne notamment l'avis relatif à l'assemblée générale des juges de paix et juges au tribunal de police (voy. point II, a) et l'avis relatif à l'adoption (voy. point II, d), l'impact de l'avis s'est avéré limité en raison de son dépôt tardif.

Idéalement, l'avis du C.S.J. devrait, lorsqu'il porte sur une initiative du gouvernement, être rendu avant même le dépôt du projet de loi au Parlement, et avant l'avis du Conseil d'Etat. Cette formule présente un double avantage : permettre au gouvernement d'adapter son texte en fonction des remarques du C.S.J. avant même de le défendre à la Chambre ou au Sénat, et permettre au Conseil d'Etat de rendre un avis technique et légistique sur cette version modifiée du projet.

Cela ne pourrait toutefois en aucun cas impliquer un recours systématique par le Ministre de la Justice à la procédure d'urgence prévue à l'article 259bis-18, § 2, du Code judiciaire. Pour garder l'impact d'un avis rendu par tout le Conseil supérieur de la Justice, il est en effet important que la procédure légale suivant laquelle les avis sont approuvés par l'assemblée générale du Conseil supérieur, reste la règle, et que les avis donnés suivant la procédure d'urgence, l'exception.

Il importe par ailleurs que, même s'il est rendu avant le dépôt du projet de loi à la Chambre ou au Sénat, l'avis du C.S.J. soit repris comme un document à part entière dans les travaux préparatoires, de manière à ce que les éventuelles remarques faites qui n'auraient pas été prises en compte par le gouvernement puissent encore être exploitées au cours de débats parlementaires.

L'article 5 de la loi du 19 décembre 2002⁸⁴ prévoit explicitement à ce propos la jonction de l'avis du Conseil supérieur de la Justice au projet du gouvernement.

Dans ce cadre, il est indispensable de retrouver dans les documents parlementaires le texte de l'avant-projet tel qu'il a été soumis au C.S.J. (à l'instar de ce qui se fait pour les avis du Conseil d'Etat), faute de quoi l'avis rendu sera largement incompréhensible.

Un suivi de son avis par le Conseil supérieur de la Justice à partir du dépôt du projet de loi permettrait d'apprécier dans quelle mesure il en a été tenu compte. Il est ressorti d'une discussion du Conseil supérieur de la Justice avec les secrétaires des commissions de la justice du Sénat et de la Chambre qu'il pourrait être opportun, à cet effet, d'envisager de déposer un second avis adapté ou, à tout le moins, d'adresser un courrier aux parlementaires. Ceci permettrait d'attirer l'attention sur les points essentiels soulignés par le Conseil supérieur de la Justice et qui n'ont pas été suivis dans le texte déposé, et de formuler, le cas échéant, de nouvelles observations sur les modifications intervenues dans l'intervalle. Dans un même ordre d'idées, il a été suggéré par les secrétaires des commissions de la justice au Sénat ou à la Chambre d'envisager, en cas d'urgence, l'audition d'un des membres du bureau du Conseil supérieur de la Justice afin d'explicitier le point de vue du C.S.J..

2. La lisibilité

Un des points que le C.S.J. entend évaluer dans le cadre de sa compétence d'avis concerne la lisibilité des propositions et projets de loi qu'il examine (voy. le point 4.3 « optimiser la fonction d'avis » projet dans le plan de management). Ce souci de veiller à ce que les propositions ou projets de loi touchant au fonctionnement de l'ordre judiciaire soient compréhensibles et lisibles pour le citoyen, devrait également l'animer, *mutatis mutandis*, lorsqu'il rédige ses propres avis.

Il y va d'une exigence démocratique, mais aussi d'un souci d'efficacité. Si l'on veut que les avis rendus soient dûment pris en compte, il convient en effet qu'ils soient structurés et clairs. Il convient aussi d'être attentif à éviter les répétitions et longueurs inutiles.

Il ne faut pas perdre de vue que les parlementaires, premiers destinataires des avis du C.S.J., ne sont pas tous juristes de formation, et qu'ils suivent par ailleurs de très nombreux dossiers en parallèle. Plus les avis rendus seront synthétiques, clairs et précis, plus ils auront donc de chances d'être pris en considération.

La meilleure manière de procéder est sans doute d'articuler les avis autour de deux axes: le premier (court) reprenant des considérations générales et un second proposant une analyse du texte, faisant clairement référence, quand cela s'avère nécessaire, tant à l'article du projet soumis qu'à l'article de loi à modifier et à leur contenu respectif, de manière à pouvoir retrouver plus aisément les dispositions expressément critiquées par le C.S.J. Dans le cadre de ce second axe, le C.S.J. pourrait, quand cela s'avère opportun, lorsqu'il critique une ou plusieurs dispositions qui lui sont soumises, et proposer de manière constructive un texte alternatif. Les parlementaires qui ne sont pas tous des techniciens du droit et qui doivent, bien souvent, réagir dans une relative urgence pourraient plus aisément s'en inspirer.

⁸⁴ Article 259bis-12 § 3.

Enfin, conclure l'avis par l'insertion d'un résumé reprenant les points sur lesquels le Conseil supérieur de la Justice s'est spécialement focalisé pourrait accentuer sa portée.

3. Les contacts

Un troisième paramètre à prendre en compte concerne les contacts à entretenir, tant avec le ministre de la Justice et son cabinet, qu'avec les parlementaires.

Il faudrait en effet inciter le ministre de la Justice à consulter le C.S.J. le plus tôt possible. Le C.S.J. devrait également se tenir informé des initiatives gouvernementales et des travaux parlementaires afin de se saisir éventuellement d'office.

Le ministre de la Justice devrait par ailleurs tenir le C.S.J. informé du dépôt des projets pour lesquels celui-ci a donné son avis antérieurement.

Des contacts suivis avec les parlementaires membres des commissions justice de la Chambre ou du Sénat s'imposent également. Faute d'avoir été pris en compte par le ministre, des points considérés comme cruciaux par le C.S.J. pourraient en effet être à nouveau proposés par le biais d'amendements.

Enfin, il ne faut pas négliger les renseignements qui peuvent être données par les secrétaires des commissions de justice sur l'état d'avancement des projets et la volonté d'aboutissement qui anime les parlementaires.