

M. Jean De Codt, premier président de la Cour de cassation de Belgique

A. AVANT PROPOS

En Belgique, la Justice est organisée en un pouvoir dont l'article 151, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution proclame l'indépendance. Il est spécifié toutefois que cette indépendance concerne, en ce qui concerne les juges, l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. En d'autres termes, aucune indépendance n'est garantie en dehors du strict périmètre de l'activité qui consiste à juger.

Jamais, jusqu'à ce jour, la Justice belge n'a bénéficié d'une autonomie de décision ou de gestion budgétaire en quelque domaine que ce soit. Les cadres et traitements des magistrats sont fixés par la loi, de sorte qu'aucune politique de personnel n'est envisageable en la matière. Il en va de même pour les membres des greffes et des secrétariats de parquet dont le statut, très réglementé et syndicalement protégé, ne permet aucune flexibilité. Quant aux moyens matériels nécessaires au fonctionnement des cours et tribunaux, ils sont définis par le budget du ministère de la Justice, département dont le titulaire dépend du ministre du Budget et du Conseil des ministres pour l'obtention des crédits nécessaires. Enfin, les « palais » abritant les juridictions n'appartiennent pas à la Justice mais à un parastatal, la Régie des Bâtiments, qui en assure ou n'en assure pas l'entretien selon les priorités qui lui sont propres.

Le pouvoir judiciaire peut donc se trouver fragilisé par une politique d'austérité budgétaire axée sur des économies linéaires frappant l'Etat jusqu'au cœur même de ses fonctions régaliennes. Le paradoxe vient de ce que notre Pays est obligé, pour satisfaire aux standards européens en matière de Justice, de consentir des investissements et des dépenses considérables que le pacte européen de stabilité et de croissance lui interdit d'effectuer. L'Europe place la Belgique devant une injonction paradoxale.

Cette situation difficile fait désirer l'autonomie de gestion comme un palliatif à la déshérence actuelle. Il faut se rappeler toutefois qu'il fut un temps, pas si éloigné, où notre pays bénéficiait d'une administration efficace, correctement financée et capable de fournir, sans barguigner, la logistique nécessaire aux cours et tribunaux. A cette époque, la magistrature, libérée de toute tâche ancillaire, pouvait affecter l'entièreté de ses forces à son corps de métier, rendre la justice. Cette heureuse répartition des tâches a disparu. Il faut en prendre son parti. Ceci permet de comprendre qu'en Belgique, l'autonomie de gestion n'est pas quelque chose que la magistrature a revendiqué au départ, mais qu'elle est une évolution

à laquelle il semble que nous devons nous résoudre dans un contexte d'affaiblissement des structures centrales de l'Etat.

## **B. LE CONTEXTE DE LA RÉFORME**

L'idée que la Justice doit se gérer elle-même trouve sa source dans l'accord du gouvernement de décembre 2011 et dans la note de politique générale « Justice » de la même année, qui définissent quelques balises importantes « *pour faire entrer définitivement la Justice dans le vingt-et-unième siècle* ». Le gouvernement y affirmait sa volonté de réaliser une Justice *accessible, rapide et moderne*, objectifs difficilement contestables : personne n'a jamais plaidé pour une Justice inaccessible, lente et archaïque, à part ceux, assez nombreux il est vrai, qui se préoccupent surtout d'échapper à son action. Les balises annoncées consistaient notamment à réaménager le paysage judiciaire par une diminution importante du nombre d'arrondissements judiciaires (de 27 à 12), à renforcer la mobilité des magistrats et du personnel, à accélérer l'informatisation de la Justice et à bâtir un système de gestion autonome.

Cette volonté réformatrice a débouché d'abord sur une première loi, en 2013, portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire. Le deuxième volet de la réforme, inséparable du premier, réside dans la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire. Cette loi est en vigueur mais elle ne fixe que le cadre général de la réforme. La concrétisation du nouveau régime appelle la promulgation d'une législation complémentaire, plus détaillée, dont l'élaboration est en cours et dont l'accouchement s'avère extrêmement difficile. Les discussions se déroulent de manière multilatérale : le ministre de la Justice et son cabinet dialoguent avec les trois piliers que constituent le siège des cours et tribunaux, le ministère public institué près de ces juridictions et la Cour de cassation. Pour les deux premiers piliers, un des points d'achoppement est la difficulté de définir les clefs de répartition entre les différentes enveloppes budgétaires sans verser dans un système à ce point rigide que l'autonomie s'en trouverait vidée de toute substance.

## **C. LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA NOUVELLE ORGANISATION**

L'objectif du législateur et du gouvernement est de mettre fin à un système où chaque juridiction ou parquet vient frapper individuellement à la porte du ministre de la Justice pour

quémander les moyens nécessaires, ce qui entraîne une dispersion des efforts, des inégalités et des gaspillages. Le rapport final de la Commission Dutroux<sup>1</sup>, déposé en avril 1997, plaidait déjà pour l'octroi d'une enveloppe de moyens de fonctionnement aux chefs de corps sur la base d'une évaluation des besoins et des priorités. Le législateur de 2014 a repris l'idée. La réforme est présentée comme « *la clef de voûte d'un débat de société qui a duré près de trente ans* ». C'est une réforme « *historique* », « *la principale réforme du système judiciaire intervenant en Belgique depuis 1830* »<sup>2</sup>. On a également parlé d'un « *nouveau modèle confédéral dans le secteur de la Justice* », tout en précisant que « *la réforme sera ce que la magistrature et le personnel judiciaire en feront* »<sup>3</sup>.

Pour appuyer la gestion locale tout en la surveillant, la loi crée deux Collèges, un pour le siège et un pour le ministère public. Les juges et les procureurs forment donc deux ensembles intégrés s'occupant chacun, séparément, de leur propre gestion, sauf à se concerter sur les matières qu'ils décideraient de gérer en commun. Le modèle de gestion se veut dual : chaque pilier est responsable de ses propres entités. Rien que cela est déjà une révolution car jusqu'à ce jour, les magistratures assise et debout avaient été confiées aux mêmes structures de gestion centralisée.

#### **D. LA POSITION DE LA COUR DE CASSATION DE BELGIQUE**

La Cour de cassation a pris rapidement ses distances avec le modèle retenu pour le reste de l'ordre judiciaire. Réunis en une seule et même assemblée générale tenue en juin 2011, le siège et le parquet de la Cour ont opté pour une position, dite de *stand alone*, qui consiste à ne ressortir à aucun des deux Collèges de gestion, de manière à constituer ensemble une entité distincte assumant elle-même sa propre gestion. Ce choix était inéluctable. Le siège et le parquet de la Cour sont unis par la fonction et par l'histoire. Prononcer leur divorce de manière à ce qu'ils rejoignent chacun un des deux Collèges eût été nuisible à la vie même de l'institution. Disloquée en deux morceaux, celle-ci aurait été noyée

---

<sup>1</sup> Marc Dutroux est un criminel de droit commun, libéré conditionnel, dont les agissements (enlèvements, viols et meurtres d'enfants) ont considérablement ému la population au point de lui faire croire à l'existence de protections au sein de l'appareil d'Etat au vu de la faiblesse de la répression et des carences dans les recherches policières. Une commission parlementaire, baptisée du nom de ce délinquant, fut chargée d'enquêter sur ce sujet et d'émettre des recommandations pour « moderniser la Justice » et améliorer le fonctionnement des services de police.

<sup>2</sup> Doc. parl., Sénat, 2013-2014, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice, n° 5-2408/2, p. 2.

<sup>3</sup> Ibidem, pp. 13-14.

dans des ensembles plus vastes au sein desquels sa position numériquement minoritaire lui aurait fait perdre la maîtrise de sa gestion et, partant, son indépendance.

Ce choix présente un inconvénient et un avantage.

L'inconvénient, c'est que l'unité du Pouvoir judiciaire belge a volé en éclats. Nous disposions autrefois d'une plate-forme de concertation, dénommée « Conférence permanente des chefs de corps », qui permettait une prise de parole structurée émanant d'un collège rassemblant toutes les juridictions, parquets et auditorats dont la Justice se compose. Nous avons signé l'acte de décès de cette instance, perdant ainsi la réponse que nous pouvions donner à cette lancinante question : *qui représente le Pouvoir judiciaire ?*

Le *stand alone* présente cependant aussi, pour la Cour, un avantage qui est d'échapper au nouveau management public rendu applicable au reste de la Justice. La fonction de cassation est un service fourni d'abord au législateur, puisqu'il s'agit de défendre son ouvrage, ensuite aux cours et tribunaux, puisqu'il s'agit de rétablir sans cesse la cohérence de leurs décisions disparates et centrifuges, enfin aux justiciables eux-mêmes, puisqu'il s'agit de statuer sur leurs pourvois et donc de prolonger ou d'arrêter leurs procès. La plus-value de la Cour est rebelle à toute évaluation quantitative, puisqu'elle réside exclusivement dans la qualité juridique de sa contribution à l'édification du droit. Il était donc particulièrement malvenu d'appliquer à la Cour des concepts empruntés à la loi sur les entreprises publiques autonomes, comme les contrats de gestion, les indicateurs de performance, les accords relatifs à des objectifs et les mécanismes de tutelles d'annulation et de substitution.

N'étant pas un organe de gestion compétent pour de multiples sous-entités, à l'instar des deux Collèges, mais constituant une entité séparée de ceux-ci, la Cour et son parquet ont souhaité bénéficier d'un modèle de gestion autonome souple et économique, mieux adapté à la structure légère de cette institution qui se compose d'environ cent quarante personnes, est investie d'une mission particulière et occupe une position unique à la tête de l'Ordre judiciaire.

Les principes de base de la gestion autonome, qui sous-tendent la réforme de l'appareil judiciaire, sont la *subsidiarité*, le *management intégral* et la *mobilité maximale*. Par application de ces principes, il a donc été proposé de retenir, pour l'entité Cassation, le régime de la dotation, établie sur la base d'un budget calculé annuellement, à l'instar de ce qui est en usage dans les autres organes juridictionnels de contrôle belges que sont la Cour constitutionnelle et la Cour des comptes, où ce modèle fonctionne à la satisfaction générale.

De ce choix découlent les cinq principes directeurs suivants :

- La Cour de cassation ne s'adressera qu'à la Chambre des Représentants – et non au gouvernement – pour la présentation de ses budgets et comptes et, partant, pour la sollicitation de sa dotation.
- La Cour de cassation ne dépend pas de l'Exécutif en manière telle que ses dépenses ne seront pas soumises à un contrôle *a priori* de l'Inspection des finances ni ses décisions aux recours d'un commissaire du gouvernement.
- La Cour déterminera le cadre de son personnel non-magistrat et en assurera la sélection.
- Les chefs de corps auront la qualité d'ordonnateurs primaires des dépenses hors personnel.
- Le budget de la Cour n'est pas pluriannuel ; il est recalculé chaque année, ce qui limite les risques liés à toute prévision sur le long ou le moyen terme.

Les propositions de la Cour ont été plutôt bien accueillies à ce jour. Il reste cependant, comme dit plus haut, à donner un contenu effectif à cette architecture et c'est ce que la Cour a été invitée à réaliser par la rédaction d'un avant-projet de loi doublé de la confection d'un premier avant-projet de budget, lequel représente, en quelque sorte, l'addition ou la facture de la décentralisation que le gouvernement recherche. L'exercice est difficile. Il faudrait pouvoir disposer, en amont, d'une comptabilité analytique, afin d'isoler les dépenses par type et par service. Or, de telles informations ne sont pas toujours disponibles. De nombreuses dépenses doivent donc être estimées, la méthode de calcul et le montant final faisant ensuite l'objet de discussions et de négociations, sans certitude quant à l'évaluation faite.

Ambitieux, le projet a contre lui d'être mis en œuvre, d'une part, dans un Etat affaibli par les six réformes institutionnelles dont il a fait l'objet, et d'autre part, dans un contexte d'austérité budgétaire favorisant la compétition plus que la solidarité<sup>4</sup>. Le projet suscite aussi l'angoisse du personnel administratif qui craint, à travers la mobilité pourtant très relative qui s'annonce, une diminution de la protection statutaire et sociale dont il bénéficie.

## **E. QUELQUES PRECISIONS ET REFLEXIONS SUR LES ORIENTATIONS DE LA REFORME**

---

<sup>4</sup> Cour de Cassation, Rapport annuel 2016, disponible sur <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/rapportannuel2016.pdf>

### *1. Un budget réel pour justifier l'octroi d'une dotation*

Le régime qui est en train de se mettre en place pour la Cour de cassation est un régime de dotation, dont les fonds seront libérés par quartier au début de chaque trimestre. Le budget justifiant la demande de dotation sera réintroduit chaque année et il sera possible de transmettre les demandes d'ajustement budgétaires éventuelles au président de la Chambre des Représentants. Il est certain que pour fixer le montant de la dotation, la Cour devra présenter au Parlement une demande motivant les besoins de la juridiction en ce qui concerne les frais de personnel, la documentation juridique, la formation, les relations internationales, une partie de l'informatique et les menues dépenses d'entretien des locaux occupés par la juridiction. Les salaires et traitements devraient constituer environ 89 % du budget, le reste, soit 11 %, représentant les crédits de fonctionnement.

En revanche, il ne devrait pas être question d'inclure, dans le budget, des objectifs et des indicateurs de résultat. Les objectifs de la Cour sont ceux que la Constitution et la loi lui assignent : statuer dans un délai raisonnable sur tous les pourvois, en veillant à ne jamais délivrer que des arrêts dont les qualités juridictionnelles et de rédaction permettent de contribuer au bon ordonnancement de l'ensemble du système juridique, notamment par l'annulation des jugements rendus en contravention à la loi et par la résolution des divergences d'interprétation persistantes sur un point de droit. Il n'est pas permis à la Cour de hiérarchiser les pourvois en les triant selon leur intérêt scientifique ou social, et en se réservant de répondre aux uns plus vite qu'aux autres sous prétexte qu'il ne serait pas possible d'accorder la même extrême attention à chacun d'eux.

Le budget de la Cour n'est pas destiné à devenir une norme dont le statut lui permettrait de s'affranchir des obligations inhérentes à la nature du contrôle que cette juridiction exerce. En d'autres termes, ce n'est pas le budget qui détermine et modélise le volume de travail de la haute juridiction, c'est, à l'inverse, le contentieux qui lui est soumis et sur l'importance duquel elle n'a aucune prise, qui détermine le budget nécessaire pour y faire face dans le respect de nos obligations internationales et nationales.

### *2. Le pilotage et le contrôle des comptes*

La Cour de cassation est dotée dès à présent d'un « comité directeur » composé du premier président, du président, du procureur général, du premier avocat général, du greffier en chef et du secrétaire en chef. Ce comité est assisté par un service d'appui qui aura notamment pour tâche de préparer, à l'intention de la réunion mensuelle du comité directeur,

un état des comptes détaillés faisant apparaître, par article budgétaire, le niveau du crédit octroyé et le montant des commandes en cours.

Par ailleurs, le comité directeur aura à désigner deux membres de la Cour en qualité de commissaires aux comptes, lesquels pourront à tout moment effectuer toute vérification comptable qu'ils estimeront utile.

L'évaluation de l'utilisation du budget se fera essentiellement sur la base des critères suivants : les comptes reposent-ils sur des documents justificatifs solides ? Donnent-ils une image complète, exacte et fidèle des opérations en recettes et en dépenses et de la situation de la trésorerie ?

Les comptes seront déférés à l'approbation de l'assemblée plénière, soumis à la censure de la Cour des comptes puis examinés par la commission de la comptabilité de la Chambre des Représentants.

La Cour de cassation refuse donc tout contrôle budgétaire *a priori*. Le contrôle *a posteriori* par la Cour des comptes aura pour objet de vérifier leur régularité ainsi que le bon emploi des deniers publics. Cette instance publie des cahiers dans lesquels elle dénonce et fustige les défaillances et gaspillages éventuels. Dans la mesure où il détient la maîtrise de la définition de l'enveloppe, le Parlement pourra trouver, dans les observations de la Cour des comptes, un levier pour imposer une redéfinition du montant alloué au titre de la dotation.

### 3. *La dyarchie*

L'avant-projet de loi relatif à l'introduction d'une gestion autonome pour la Cour de cassation prévoit que le mode d'ordonnancement des dépenses sera fixé par un règlement d'ordre qui entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Ce règlement existe déjà à l'état de projet. Il prévoit que le premier président et le procureur général, ou le magistrat qu'ils désignent à cette fin, auront chacun la signature pour tous engagements de dépenses et tous ordres de paiement dans les limites du budget établi par la Cour et de la dotation allouée à celle-ci.

C'est donc le modèle dyarchique qui est provisoirement retenu. Compte tenu des inconvénients liés à l'obligation de consensus pour chaque dépense, il n'est pas impossible que ce modèle soit remis en question par l'assemblée plénière des magistrats du siège et du parquet qui devra l'adopter.

### 4. *Une politique du personnel*

La Cour aura-t-elle la liberté de décider de quelle manière une fonction sera occupée, à savoir par recrutement, par promotion, par changement de grade, par mutation, par mobilité intra-fédérale ? La réponse est non, à cet égard, rien ne change.

Allons-nous organiser une procédure de sélection permettant à la Cour de se dispenser, d'une manière générale, de l'intervention du « SELOR » qui est l'administration fédérale habituellement chargée de cette procédure ? La réponse est non, à cet égard, rien ne change.

Est-il prévu de modifier le statut barémique, administratif et disciplinaire ? D'amender le régime d'évaluation ? De toucher d'une manière quelconque aux arrêtés royaux portant statut, carrière et statut pécuniaire du personnel judiciaire ? La concertation syndicale est-elle atteinte ? La réponse est non, à cet égard, rien ne change.

Mais alors qu'est ce qui change ?

Ceci : actuellement, c'est le Roi qui détermine le nombre d'emplois pour les catégories de personnel visées aux articles 172 et 177 du Code judiciaire. L'avant-projet de loi gestion autonome donne cette compétence, de manière générale, à la Cour, et plus exactement au comité de direction où siègent le greffier en chef et le secrétaire en chef. La future loi précise que le cadre du personnel administratif sera déterminé par le comité de direction de la Cour en fonction des nécessités du service et que ce cadre sera publié ensuite au moniteur belge.

Et puisque c'est le comité de direction qui a la main, on abroge les dispositions légales et réglementaires prévoyant le nombre de greffiers et de secrétaires desservant le siège et le parquet de la Cour.

Dans notre esprit, ce n'est donc pas le budget qui va déterminer notre cadre, c'est notre cadre, lequel exprime nos besoins en personnel, qui va déterminer notre budget.

Il est vrai dès lors, et cela en inquiète plus d'un, que le cadre des greffiers et le cadre des secrétaires ne seront plus fixés par la loi ou par arrêté royal mais seulement par une décision du comité de direction, laquelle peut évoluer d'une année à l'autre, vers le haut comme vers le bas.

Et il est vrai aussi que ce système amène une différence avec les magistrats puisque le cadre du personnel magistrat reste défini par la loi. Le comité de direction ne pourra pas décider que la Cour de cassation ne se compose que de 28 conseillers ou qu'elle en comprend 32. La loi dit trente, point à la ligne.



La différence s'explique par l'existence, dans la Constitution, d'un article 151, § 4, qui prévoit que pour les magistrats du siège, il faut une loi, et non une décision d'un comité directeur quel qu'il soit, pour déterminer les conditions et les modes de nomination des juges.

Mais l'inquiétude subsiste : comment la Cour va-t-elle négocier un budget avec le Parlement s'il n'existe plus un texte légal ou réglementaire fixant le minimum incompressible du personnel nécessaire ?

En réalité, le statut du texte fixant le cadre n'a aucune importance. Actuellement, le fait que le cadre soit prévu par la loi ou par arrêté royal ne donne à ce cadre aucune autorité : l'Exécutif, avec son inspection des finances intraitable, s'assied sur ces règles sans même attendre leur abrogation.

Le cadre sera toujours là mais sous la forme d'un plan de personnel approuvé par l'assemblée plénière de la Cour et de son parquet. Cela n'aura pas plus d'autorité que la loi ou l'arrêté royal, mais cela aura plus de souplesse puisque la juridiction pourra revoir son plan à la hausse comme à la baisse, en fonction de la charge de travail, donc avec une flexibilité que le régime actuel ne permet pas.

Ceci permet de comprendre que l'autonomie donnée à la Cour est limitée en ce sens qu'elle ne concerne pas les emplois existants. Il ne s'agit pas de licencier du personnel. Il s'agit seulement de conférer à la juridiction le pouvoir de décider, lorsqu'un ou plusieurs postes sont vacants, quels sont ceux qu'on va remplir et quels sont ceux qu'on ne va pas remplir.

Maintenant, que va-t-il se passer si le montant de la dotation finalement octroyée est insuffisant pour couvrir les besoins en personnel tels que la Cour les aura définis ? Eh bien, dans ce cas-là, il appartiendra au comité de direction de faire des arbitrages, par exemple en renonçant au recrutement d'un référendaire pour pouvoir engager deux greffiers.

##### *5. Le délai*

Une énergie considérable a été consacrée, ces dernières années, à l'accompagnement par la Cour et par l'ensemble du pouvoir judiciaire des projets gouvernementaux en matière d'autonomie de gestion. De nombreuses réunions ont eu lieu à ce sujet et la discussion intense, ponctuée de ruptures suivies de reprises du dialogue, n'a pas encore permis d'aboutir en ce qui concerne les collèges de gestion des cours et tribunaux et du ministère public. La situation de la Cour de cassation étant moins complexe, l'objectif était de rendre la réforme opérationnelle pour cette juridiction à l'horizon 2018. Mais dans un avis émis à la veille des vacances judiciaires, l'inspection des finances a relevé que l'échéance 2019, compte tenu des mesures transitoires à mettre en place, paraissait plus réaliste. Il est donc possible

que nous nous dirigeons vers un système hybride ou à deux vitesses, avec une Cour de cassation ayant basculé dans le régime de l'autonomie et des cours, tribunaux et parquets toujours englués dans les structures de gestion actuelles.

## F. EN GUISE D'EPILOGUE

L'autonomie de gestion ne doit pas être voulue pour elle-même mais pour les avantages qu'elle procure. Or cette valeur ajoutée n'est pas à rechercher, selon moi, dans la performance quantitative mais dans la qualité et l'impartialité d'une justice qui, pour mériter son nom, ne peut être rendue qu'à l'abri de toute pression. Toute la question est là : l'indépendance des hautes juridictions est-elle liée à leur indépendance financière ? Le Constituant belge ne le croit pas. Il pense qu'il y a entre les deux une barrière étanche. Il proclame en effet, comme dit-dessus, une indépendance purement intellectuelle ou fonctionnelle qu'il croit pouvoir faire exister sans préjudice de la sujétion matérielle et logistique à l'Exécutif. Mais le Constituant, sauf le respect qui lui est dû, se trompe. L'expérience a montré que l'étanchéité n'existait pas entre l'acte de juger et les conditions qui rendent cet acte possible. Le gouvernement belge a prouvé sa capacité à entraver le bon fonctionnement et donc l'indépendance des juridictions, notamment en refusant de pourvoir aux nominations prescrites par la loi, en mettant fin à l'accès régulier des cours et tribunaux à la totalité des sources documentaires, ou en s'avérant incapable d'assurer un minimum de décence à de nombreux locaux où la Justice doit être rendue. Ce même Exécutif invoque aujourd'hui la nécessité de renforcer l'indépendance de la Justice pour justifier de la rendre autonome et responsable de sa propre gestion. Comment ne pas comprendre la méfiance d'une partie de la magistrature face à une médication dont l'auteur est à l'origine de la pathologie qu'il prétend guérir ? Comment croire qu'en étant autonome, la Cour coûtera moins cher qu'en ne l'étant pas ? Qui peut imaginer que la décentralisation effacera la pauvreté ? Il y a bien un moyen de s'en sortir, c'est tout simplement d'offrir une société moins juste, moins protectrice des plus faibles, avec un appareil judiciaire plus rare, plus dispendieux, plus mesquin, plus difficile d'accès. L'autonomie de gestion est-elle une farce dont le justiciable sera le dindon ? Il est trop tôt pour le dire. Nous commençons seulement à comprendre le jeu, mais nous ignorons encore tout du joueur.