

127ème Session du Comité des droits de l'homme
Examen du rapport de la Belgique (procédure de rapportage simplifiée)

Rapport alternatif



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

127ème Session du Comité des droits de l'homme |

Examen du rapport de la Belgique (procédure de rapportage simplifiée)

Conseil supérieur de la Justice

Rue de la Croix de Fer, 67
B-1000 Bruxelles

Tel: +32 (0)2 535 16 16

www.csj.be

Table des matières

I. INTRODUCTION.....	2
II. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE.....	3
A. RESPECT DES CADRES PRÉVUS PAR LA LOI.....	3
B. LES BÂTIMENTS JUDICIAIRES	3
C. L'INFORMATISATION.....	3
D. LA RÉFORME DE L'APPLICATION DES PEINES	4
E. LA LIMITATION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES	5
F. L'ACCÈS À LA JUSTICE	5
1.1. <i>Guichet Unique</i>	5
1.2. <i>L'augmentation des plafonds de revenus pour avoir accès à l'aide juridique de deuxième ligne.....</i>	5
1.3. <i>Rendre l'assurance protection juridique plus accessible</i>	6
1.4. <i>Droits de greffe et TVA sur les prestations des avocats et des huissiers de justice</i>	6
G. UN STATUT PLUS ATTRAYANT POUR LES CHEFS DE CORPS.....	6
III. LE RÔLE DU CSJ DANS LA CARRIÈRE DES MAGISTRATS	8

I. INTRODUCTION

Le Conseil Supérieur de la Justice (CSJ)¹ souhaite par l'intermédiaire du présent rapport alternatif apporter sa contribution à l'examen réalisée par le Comité des droits de l'homme sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ratifié par la Belgique le 21 avril 1983.

Eu égard aux compétences du CSJ prévues par la Constitution belge², les recommandations et constats suivants portent uniquement sur l'Ordre judiciaire. A ce titre, les pistes d'amélioration formulées ci-dessous visent à rendre effectif le droit de tout justiciable à une bonne administration de la Justice et, plus largement, à la réalisation au niveau national de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques³.

¹ <http://www.csj.be/en>

² Article 151 de la Constitution belge:

§ 3. Le Conseil supérieur de la Justice exerce ses compétences dans les matières suivantes:

1° la présentation des candidats à une nomination de juge, telle que visée au § 4, alinéa 1er, ou d'officier du ministère public;

2° la présentation des candidats à une désignation aux fonctions visées au § 5, alinéa 1er, et aux fonctions de chef de corps auprès du ministère public;

3° l'accès à la fonction de juge ou d'officier du ministère public;

4° la formation des juges et des officiers du ministère public;

5° l'établissement de profils généraux pour les désignations visées au 2°;

6° l'émission d'avis et de propositions concernant le fonctionnement général et l'organisation de l'ordre judiciaire;

7° la surveillance générale et la promotion de l'utilisation des moyens de contrôle interne;

8° à l'exclusion de toutes compétences disciplinaires et pénales:

– recevoir et s'assurer du suivi de plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire;

– engager une enquête sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire

https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetFR.pdf

³ <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

II. Améliorer le fonctionnement de la Justice

A. Respect des cadres prévus par la loi

Dans l'attente des résultats de la mesure de la charge de travail, permettant la répartition adéquate des ressources en fonction des besoins, il appartient au futur gouvernement de compléter le cadre des magistrats, des greffiers et secrétaires et du personnel judiciaire.

B. Les bâtiments judiciaires

Malgré la construction de plusieurs nouveaux palais de justice, de nombreux bâtiments judiciaires sont dans un état d'extrême vétusté. La fermeture récente d'une grande partie du palais de justice de Namur en est un exemple frappant.

Les dispositions en matière de bien-être au travail et de sécurité des travailleurs qui figurent au Code sur le Bien-être au travail ne sont pas toujours respectées. Les mauvaises conditions de travail ont des répercussions directes sur le bon fonctionnement de la Justice et sur l'attractivité de la magistrature.

La rénovation et la construction de bâtiments judiciaires doivent être poursuivies sans délai en faisant montre d'une attention particulière à l'égard de leur fonctionnalité, de leur accessibilité et de leur sécurité.

À plusieurs reprises, le CSJ a attiré l'attention des ministres de la Justice successifs au sujet de l'absence de politique générale concernant la problématique de la sécurité des bâtiments de justice. Des plans d'approche ont à chaque fois été annoncés, sans résultats concrets ni satisfaisants.

Le CSJ insiste à nouveau sur la nécessité d'une politique coordonnée en cette matière, qui tienne compte des exigences en termes de sécurité des magistrats, du personnel judiciaire, des avocats et des justiciables, tout en prenant simultanément en considération la nécessité que les bâtiments de justice demeurent accessibles en tant que lieux où le droit est rendu de manière publique et transparente.

C. L'informatisation

L'utilisation des technologies de l'information dans le domaine de la justice peut améliorer considérablement l'efficacité, l'efficience et la qualité du service aux citoyens et faire accroître la confiance des citoyens.

Dans le domaine de l'informatique, plusieurs initiatives ont été prises au niveau de la justice belge (e-deposit, e-box, Regsol, Mach kit N). Toutefois, le déploiement de ces projets ne se déroule pas toujours sans heurts ni de la même manière à tous les niveaux. Une multitude de facteurs sont à l'origine de ces problèmes : vétusté de certains programmes qui datent d'il y a plus de quinze ans manque d'uniformité dans les applications informatiques, chevauchements, intérêts divergents des acteurs concernés, ...

Malgré ces initiatives, la Belgique est clairement à la traîne par rapport à d'autres pays européens, et certainement par rapport à ses voisins⁴:

⁴ *European judicial systems, Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES No. 26 Nr. 4.2 "State of Information Technology (IT) Development in European Judicial Systems: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>*

- Des statistiques fiables ne sont pas toujours disponibles. On observe souvent que certaines données ne sont pas enregistrées, si bien qu'il faut procéder à un comptage manuel dossier par dossier. D'autres données ne sont pas enregistrées de manière uniforme, ce qui réduit les possibilités d'exploitation des statistiques. Il en résulte que, pour certains sujets, les recherches internationales sur le fonctionnement de la justice ne disposent pas de données pour la Belgique⁵.
- Une éventuelle utilisation future de l'intelligence artificielle suppose la disponibilité de toutes les décisions judiciaires ou d'un nombre suffisant de décisions judiciaires dans des « données ouvertes ». Bien que certains jugements et décisions belges soient disponibles sous forme électronique la Belgique est encore loin de disposer d'une base de données contenant toutes les décisions ou suffisamment d'entre elles sous une forme qui pourrait être utile aux applications de l'intelligence artificielle. Il manque également un cadre légal et une politique qui garantissent que ces données seront traitées dans le respect de la vie privée et d'une manière éthiquement responsable.

Il faut investir en priorité dans l'informatisation continue de la Justice. L'informatisation doit passer par une concertation constructive avec tous les acteurs concernés. Les avis de l'autorité de protection des données doivent en outre être respectés.

Il est crucial que le pouvoir judiciaire conserve la propriété intellectuelle et le contrôle de ses décisions judiciaires. Ces décisions doivent être enregistrées dans une banque de données alimentée et gérée par le pouvoir judiciaire. L'entité judiciaire qui a pris la décision la transfère aux parties.

Le pouvoir judiciaire doit conserver la maîtrise de ces propres systèmes et données informatiques, sans être dépendant d'acteurs externes.

D. La réforme de l'application des peines

En Belgique, l'application des peines, tant privatives de liberté que patrimoniales, n'est pas optimale⁶.

Les règles actuelles relatives à l'exécution des peines privatives de liberté remontent à 2006 mais ont été modifiées si souvent qu'elles ne sont plus cohérentes. Plus personne ne comprend la réglementation. Dans certains cas, il n'est même pas évident de savoir si et quand une personne est admissible à une libération. Cette situation est inacceptable tant pour les condamnés que pour les victimes.

L'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins a fait récemment l'objet d'une réforme fondamentale⁷ laquelle rencontre fort peu les critiques convergentes des différents experts entendus par la Commission Justice de la Chambre.

⁵ Voir certains graphiques de l'étude CEPEJ précitée et du « Justice Scoreboard » de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

⁶ Voir la mercuriale du procureur général d'Anvers du 3 septembre 2018, "Strafuitvoering: het kneusje van de strafketen": <https://www.ommp.be/nl/article/openingsrede-pg-antwerpen-strafuitvoering-het-kneusje-van-strafketen>

⁷ Proposition de loi modifiant la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine en vue d'adapter la procédure devant le juge de l'application des peines en ce qui concerne les peines privatives de liberté de trois ans ou moins (Chambre, 54-3527/11), adoptée par la Chambre en séance plénière du 25 avril 2019

La Commission d'avis et d'enquête réunie du CSJ a déjà mis en exergue⁸, d'une part, les conséquences désastreuses de cette réforme en terme de surpopulation carcérale et, d'autre part, l'impossibilité de rendre celle-ci effective à défaut d'une mise à disposition massive de moyens financiers et humains supplémentaires tant au niveau des magistrats et du personnel judiciaire qu'en ce qui concerne les autres acteurs concernés (maison de justice, centre de surveillance électronique, services psychosociaux des prisons,...).

E. La limitation des délais de traitement des affaires

Les mesures qui ont été prises ces dernières années en vue de limiter le délai de traitement des affaires⁹ doivent être évaluées, et, le cas échéant, adaptées.

Beaucoup d'affaires prennent également du retard à cause du fait qu'il faut faire appel à des experts ou des interprètes, qui ne sont pas toujours disponibles ou qui ont une charge de travail trop lourde. Une rémunération correcte s'impose. De plus, une gestion performante et un raffinement du registre national des experts judiciaires sont nécessaires.

F. L'accès à la Justice

Dans un avis du 16 juin 2017¹⁰, relatif à la réforme des droits de greffe, le CSJ a indiqué que, depuis l'augmentation des indemnités de procédure de 2008, la charge financière inhérente aux procédures judiciaires a systématiquement augmenté et compromet l'accès à la justice.

De nouvelles mesures susceptibles de limiter ou de compliquer l'accès à la justice sont, dès lors, à exclure dans tous les cas. De plus, un certain nombre de mesures pourraient améliorer l'accès à la justice.

1.1. Guichet Unique

Le CSJ plaide pour un guichet unique, auquel le justiciable peut s'adresser aussi bien pour de l'assistance judiciaire (procédure gratuite) que pour de l'aide juridique de deuxième ligne (assistance gratuite par un avocat). Même si les conditions d'obtention des deux formes d'aide sont analogues, actuellement, le justiciable est toujours tenu de s'adresser tant au bureau d'assistance judiciaire qu'au bureau d'aide juridique.

1.2. L'augmentation des plafonds de revenus pour avoir accès à l'aide juridique de deuxième ligne

Les plafonds de revenus pour bénéficier de l'assistance (totalement ou partiellement) gratuite d'un avocat sont très bas. Un groupe, de plus en plus important, de justiciables, disposant de ressources insuffisantes pour assumer les coûts d'une procédure judiciaire, reste dès lors sur la touche.

Le CSJ considère que ces limites doivent être revues et augmentées.

⁸ Note de la Commission d'avis et d'enquête réunie du Conseil supérieur de la Justice en vue de l'audition par la Commission Justice de la Chambre du 20 mars 2019 au sujet de la proposition de Loi 3527/001 : http://www.csj.be/sites/default/files/related-documents/note_caer_reforme_jap.pdf

⁹ Voir entre autres :

- Avis d'office du 2 décembre 2013 sur les dispositions relatives au juge unique en appel et au conseiller unique contenues dans le Projet de loi portant des dispositions diverses en matière de Justice : http://www.hrj.be/sites/default/files/press_publications/a0089b.pdf

- Avis d'office du CSJ du 27 mai 2015 Avis d'office sur l'avant-projet de loi modifiant le droit de la procédure civile : <http://www.hrj.be/fr/content/avis-d-office-avant-projet-de-loi-modifiant-le-droit-de-la-procedure-civile>

¹⁰ Avis sur l'avant-projet de loi modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe: http://www.hrj.be/sites/default/files/press_publications/avis-droitgreffe-fr.pdf

1.3. Rendre l'assurance protection juridique plus accessible

Pour les justiciables qui ne peuvent pas prétendre à l'assistance judiciaire et/ou à l'aide juridique de deuxième ligne, les coûts d'une procédure judiciaire et de l'assistance d'un avocat peuvent être tellement dissuasifs qu'ils décident d'y renoncer.

Pour cette catégorie de justiciables, une assurance protection juridique, avec une couverture suffisamment large, peut apporter une solution. Le Conseil des ministres a approuvé, fin 2018, un avant-projet de loi censé rendre plus accessible une telle assurance élargie et ce, par l'octroi d'un avantage fiscal. Cet avant-projet a été déposé à la Chambre en tant que proposition de loi. Elle a été adoptée en séance plénière de la Chambre, le 4 avril 2019¹¹.

Le CSJ estime que le prochain gouvernement doit veiller à la mise en œuvre complète de cette réforme.

1.4. Droits de greffe et TVA sur les prestations des avocats et des huissiers de justice

En vue de limiter l'obstacle à l'accès à la justice que constituent les coûts, non seulement pour les personnes les plus démunies de ressources, qui ont droit à l'assistance judiciaire et à l'aide juridique, mais aussi au profit des personnes bénéficiant de revenus moyens, qui peuvent être contraintes pour cette raison de renoncer à leurs droits, le CSJ demande aussi la baisse des droits de greffe et la réduction à 6% du taux de TVA sur le prix des prestations de services des avocats et des huissiers de justice. La Justice devant être considérée comme un bien de première nécessité, ce taux réduit se justifie.

G. Un statut plus attrayant pour les chefs de corps

Le réaménagement du paysage judiciaire en 2014 et les réformes dans le cadre de l'autonomisation progressive de l'ordre judiciaire, ont considérablement augmenté les tâches et responsabilités du chef de corps. Il est donc devenu encore plus important de convaincre de bons candidats de devenir chef de corps.

Dans son avis du 26 janvier 2017¹², le CSJ souligne le fait que très peu de candidats postulent pour la fonction de chef de corps et qu'il arrive même qu'il n'y ait qu'un seul candidat à la place vacante. L'attrait limité d'une fonction devenue cruciale pour le bon fonctionnement d'un corps est de mauvais augure.

La loi Potpourri V¹³ a quelque peu amélioré le sort réservé au chef de corps au terme de son mandat. Mais cela ne s'avère pas suffisant au vu du nombre toujours limité de candidats chefs de corps.

Outre le développement d'un trajet de manager au sein de la magistrature, le CSJ soulignait dans ce même avis l'intérêt d'une meilleure rémunération du chef de corps au cours de son mandat :

« La différence de traitement entre une fonction de base au sein du corps et une fonction de chef de corps n'est pas proportionnelle aux différences de responsabilités et aux missions spécifiques qui sont inhérentes à cette dernière. Ce faisant, la fonction de chef de corps deviendrait financièrement plus attrayante et le nombre de candidats serait susceptible d'augmenter ce qui favoriserait le choix du candidat le plus compétent. »

Cependant, il est au moins aussi important de rendre le mandat de chef de corps plus intéressant en termes de contenu et d'enthousiasmer les magistrats ayant le profil adéquat pour un poste de

¹¹ Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique (Chambre, 54-3560/6)

¹² Avis d'office sur les dispositions du projet de loi Pot-pourri V relatives au sort réservé aux chefs de corps au terme de leur mandat : http://5023.makemeweb.net/sites/default/files/press_publications/20170126avisfr.pdf

¹³ Loi du 6 juillet 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, M.B., 24 juillet 2017

management. Dans son avis du 26 janvier 2017, le CSJ a donc proposé de développer une trajectoire managériale au sein de la magistrature. Enfin, le chef de corps devrait être mieux encadré afin qu'il puisse gérer correctement et effectivement son tribunal ou son parquet. Le manque de personnel, le manque de soutien spécialisé, les problèmes informatiques, les bâtiments obsolètes, etc. sont autant d'éléments qui peuvent dissuader les candidats compétents, d'autant plus que ces problèmes résultent souvent de restrictions budgétaires ou d'autres mesures sur lesquelles le chef de corps n'a aucune prise.

Le GRECO¹⁴ insiste lui aussi sur une revalorisation et un renforcement des fonctions managériales au sein de la Justice¹⁵.

Concernant l'évaluation des chefs de corps, la Cour constitutionnelle (« Cour d'arbitrage » à l'époque) a annulé partiellement la loi du 18 décembre 2006, et plus spécifiquement ses dispositions relatives à l'évaluation des chefs de corps du siège. Le CSJ demande dès lors que le Constituant et le législateur interviennent d'urgence afin que tous les chefs de corps, ceux du siège également, fassent l'objet d'une évaluation. Le GRECO lui aussi souligne l'intérêt d'une évaluation des chefs de corps¹⁶:

« Une revalorisation et un renforcement de la fonction managériale serait souhaitable, assorti notamment de critères objectifs liés au mérite pour les nominations et renouvellements aux postes de chefs de corps et de chefs de corps adjoints au minimum ; les objections d'inconstitutionnalité à l'appréciation périodique des magistrats du siège ne doivent pas faire obstacle à toute possibilité de prise en compte du mérite objectif et peut-être ces objections ne se justifient-elles plus aujourd'hui vu les impératifs d'amélioration de la gestion. »

Il devient, notamment en raison de ces recommandations internationales, important de réellement se pencher sur la question de l'évaluation des chefs de corps du siège en rencontrant les objections exprimées par la Cour constitutionnelle. Compte tenu de l'importance du plan de gestion dans le cadre de la présentation et de l'évaluation, il semble logique qu'au début de son mandat, le chef de corps le communique aux membres de son corps et qu'il le commente lors de l'assemblée générale ou de l'assemblée de corps, d'autant plus que en général cette assemblée doit émettre un avis dans le cadre de la procédure d'évaluation (art. 259novies, §10, al. 5, C. jud.). Comme il apparaît néanmoins que cela n'a pas toujours lieu, le chef de corps devrait y être légalement contraint.

¹⁴ <https://www.coe.int/fr/web/greco> Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) est un organe du Conseil de l'Europe qui a pour objectif de détecter les lacunes dans les textes nationaux concernant la lutte contre la corruption et de donner des « conseils » sur la manière de réformer la législation, les institutions et la pratique pour mieux éviter et combattre la corruption. Dans le cadre de son quatrième cycle d'évaluation consacré à la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, le GRECO a émis un certain nombre de recommandations. Dans son rapport de conformité intermédiaire de mars 2018, le GRECO a estimé qu'une grande partie de ses recommandations n'ont toujours pas été suivie: <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/belgium>

¹⁵ Rapport d'évaluation du 28 mars 2014, quatrième cycle d'évaluation, GRECO, Recommandation n°xi, paragraphe 94: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c2c3e>

¹⁶ Rapport d'évaluation du 28 mars 2014, quatrième cycle d'évaluation, GRECO, Recommandation n°xi, paragraphe 94: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c2c3e>

III. Le rôle du CSJ dans la carrière des magistrats

Le CSJ a été créé en 2000 en vue de rétablir la confiance du citoyen en la Justice :

- en assurant une sélection de meilleure qualité des juristes qui souhaitent devenir magistrat, et en nommant des magistrats et en désignant des chefs de corps de manière plus objective ;
- en prévoyant un contrôle externe du fonctionnement de la Justice, par le biais d'un suivi des plaintes et des compétences en matière d'audit et d'enquêtes particulières ;
- en délivrant des avis aux décideurs politiques au sujet des initiatives législatives concernant le fonctionnement de la Justice, et en formulant de propositions en la matière.

Compte tenu de l'importance des missions du CSJ et de la nature des tâches qui lui reviennent, le Constituant et le Législateur ont veillé à garantir son indépendance en lui conférant un statut particulier et en prévoyant une composition inédite. Le CSJ ne relève ni du pouvoir législatif ni du pouvoir exécutif, mais il ne relève pas non plus du pouvoir judiciaire. Il est composé paritairement de magistrats directement élus par leurs pairs, et de non-magistrats désignés par le Sénat (des avocats, des professeurs et d'autres personnes ayant acquis une expérience utile).

Le CSJ est convaincu d'avoir œuvré à l'amélioration et l'objectivation tant de la sélection des magistrats que des nominations. En matière de contrôle externe également, des progrès manifestes ont été réalisés. La qualité des avis émis par le Conseil est par ailleurs fréquemment soulignée. Le statut et la composition pluridisciplinaire de l'institution, ainsi que le débat qui précède obligatoirement toute décision, ont permis ces avancées.

Concernant les nominations et désignations, le CSJ souhaite rappeler qu'il importe, s'agissant des nominations et désignations au sein de l'organisation judiciaire, que toutes les voies d'accès à la magistrature demeurent régies par un organe indépendant.

Dans son avis du 14 novembre 2014¹⁷, le CSJ a proposé d'étendre les compétences de la Commission de nomination et de désignation réunie aux présentations de candidats pour l'ensemble des juridictions internationales. À l'heure actuelle, le CSJ est uniquement compétent pour établir un classement des candidats belges à une fonction de juge à la Cour pénale internationale. En généralisant cette compétence aux autres fonctions internationales, les présentations pour ce type de poste deviendraient plus transparentes et plus objectives, et offriraient moins de prise à la critique répandue selon laquelle ces nominations sont dans une large mesure politisées et manquent de transparence.

* * *

¹⁷ Avis d'office du 14 novembre 2013 modifiant la loi du 29 mars 2004 concernant la coopération avec la Cour pénale internationale et les tribunaux pénaux internationaux : <http://www.hrj.be/fr/content/avis-le-conseil-superieur-doit-presenter-le-candidat-pour-la-cpi>