

**Les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire
dans une société démocratique.
Qui doit avoir la prééminence ?**

BELGIQUE

L'indépendance de la Justice et l'équilibre entre les trois pouvoirs dans un état démocratique, le législatif, l'exécutif et le judiciaire sont des questions au cœur des travaux de la première commission d'études.

Le rôle central du pouvoir législatif ne fait pas partie de nos considérations cette année. Dans le passé, la première commission d'études a examiné plusieurs thèmes pour lesquels les relations entre l'exécutif et le judiciaire étaient un des éléments de l'analyse. Cette année, ces relations sont au cœur même de nos recherches.

Un examen sous cet angle permettra d'obtenir des conclusions générales sur l'influence mutuelle de ces deux branches du pouvoir dans un état démocratique et nous espérons qu'il mettra en évidence la question de l'équilibre des pouvoirs dans les états membres et l'aspect spécifique de l'indépendance de la Justice.

Dans l'optique du questionnaire, nous vous demandons :

- (i) d'exclure de vos considérations la cour constitutionnelle (si celle-ci existe) et ses décisions, comme faisant partie du système judiciaire,
- (ii) d'exclure de vos considérations le chef de l'Etat de votre pays (par opposition au chef de gouvernement) comme faisant partie de l'exécutif, sauf si le chef de l'Etat exerce le pouvoir ou une quelconque influence. S'ils l'exercent tous deux, cela devra être indiqué.
- (iii) L'« influence » peut être ou non effective. S'il se peut qu'elle soit exercée, cela doit être noté.

Question 1 : Dans votre pays, le principe d'indépendance de la justice est-il consacré par la constitution ou un texte de valeur juridique comparable ?

Article 151 de la Constitution Belge

§ 1er. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.

Question 2 : Dans votre pays, le principe d'équilibre des pouvoirs est-il consacré par la constitution ou un texte de valeur juridique comparable ?

Par la constitution,

Art. 25 de la Constitution Belge

Tous les pouvoirs émanent de la nation.

Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.

Art. 29. Au Roi appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution.

Art. 30. Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux.

Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi.

Il ya a des autres articles consacrées au pouvoir législatif.

Question 3 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la sélection ou la première nomination des juges ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

Article 151 de la Constitution Belge

§ 1er. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.

§ 2. Il y a pour toute la Belgique un Conseil supérieur de la Justice. Dans l'exercice de ses compétences, le Conseil supérieur de la Justice respecte l'indépendance visée au § 1er.

§ 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 premier, ou d'officier du ministère public;

2° la présentation des candidats à une désignation aux fonctions visées au § 5, alinéa premier, 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;

En principe il n' y a pas d' influence, sauf quand il y a un refus du Ministre de nommer le candidat proposé par de CSJ. Quand le CSJ repropose le même candidat après un refus, le Ministre peut nommer ou refuser. En cas de refus, la place est déclaré ouvert de nouveau. Jusqu' à présent, le Conseil d' Etat, qui contrôle les nominations, à suivi les avis du CSJ à chaque fois.

	Nombre de designations	Nombre de nominations	Refus
2001	225	210	14
2002	172	167	22
2003	142	140	2
2004	132	130	1
2005	128	126	2
2006	156	155	1
2007	105	104	1

Remarques: Dans les années 2001-2002 le CSJ ne venait que commencer ses activités et n' avait pas encore engagé de personnel compétent afin de l' assister. En plus, chaque partie concernée devrait encore explorer ces limites. Après ces premières années, la situation s' est normalisée et le nombre de refus est devenu très limité sinon non-existant: il s' agit de "refus techniques" dans ce sens qu' au courant de la procédure, une faute de procédure peut s' averer. Plus tôt que de recommencer toute la procédure, on refuse la nomination, et on repropose le même candidat, sans fautes de procédure, ce qui prends beaucoup moins de temps.

Question 4 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu' elle soit sur la promotion des juges ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

Voyez la réponse sur question 3

Art. 100. de la constitution prévoit en plus ce qui suit :

Les juges sont nommés à vie.

Aucun juge ne peut être privé de sa place ni suspendu que par un jugement.

Le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.

Question 5 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu' elle soit sur la sélection, la nomination ou la révocation des chefs de juridictions ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

Voyez la réponse sur question 3-4

Question 6 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu' elle soit sur la répartition des affaires / la désignation de certains juges pour certains procès ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

Non, il appartient aux chefs de corps d'attribuer les affaires.

Question 7 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la mutation des juges dans d'autres juridictions ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

Non, puisque la nomination est en principe « à vie », un juge ne peut être muté contre son gré.

Question 8 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la décision de mettre fin aux fonctions des juges ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

Non, puisque la nomination est en principe « à vie ». Selon l'art. 100 de la constitution, ils sont mis à la retraite à un âge déterminé par la loi et bénéficient de la pension prévue par la loi.

Question 9 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la procédure disciplinaire contre les juges ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

La jurisprudence disciplinaire est entre les mains de l'appareil judiciaire, cela fait partie de l'indépendance du pouvoir judiciaire. La loi a instauré le Conseil National de la Discipline afin de garantir l'indépendance de la procédure disciplinaire. (sur l'organisation et le travail de ce conseil : <http://www.iun-uim.be/frans/index.htm>, « Le Conseil national de discipline dans le nouveau droit judiciaire »)

Question 10 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la formation initiale des juges ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

A partir du 2 février 2008, l'Institut de formation judiciaire, créé par la loi du 31 janvier 2007, se charge de la formation initiale, de la formation permanente et de l'accompagnement de la carrière non seulement des magistrats et stagiaires judiciaires, mais également de tous les autres membres de l'organisation judiciaire. L'Institut établira les programmes de formation et en assurera l'exécution et l'évaluation.

Suite aux problèmes de formation d'un gouvernement, cette loi n'a pas encore été exécutée et le Conseil supérieur a continué la formation.

Très récemment, le Conseil supérieur de la Justice a été alarmé en prenant connaissance:

- de l'accord de gouvernement du 18 mars 2008 prévoyant que la formation des magistrats et du personnel de l'ordre judiciaire doit être dispensée « en collaboration avec les Communautés » ;
- de la proposition de loi modifiant la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire, cette dernière étant entrée en vigueur le 2 février 2008.

Le Conseil supérieur de la Justice a été créé pour améliorer le fonctionnement de la justice. En vertu de l'article 151 de la Constitution, le CSJ est notamment compétent en matière de formation des magistrats.

A ce titre, il considère que la proposition de loi du 22 mai 2008 modifiant la loi du 31 janvier 2007, amène les observations suivantes :

1. la fixation de pourcentages contraignants de formations dispensés par des institutions universitaires chargées de la formation de base et au surplus, de pourcentages aussi importants (de 66 à 75 %), est inadéquate au regard des objectifs de la formation professionnelle spécifique des magistrats.

2. le Conseil de l'Europe considère que l'indépendance et la composition de l'autorité chargée de la formation des magistrats et de son contenu, sont un corollaire du principe général de l'indépendance de la magistrature (voir notamment la Charte européenne sur le statut des juges ainsi que l'avis n° 4 du Conseil consultatif des juges européens sur la formation initiale et continue appropriée des juges, aux niveaux national et européen).

Le Conseil supérieur de la Justice constate que la proposition de loi va à l'encontre des standards du Conseil de l'Europe en la matière. En renforçant la position du pouvoir exécutif dans les organes de l'Institut de formation judiciaire, elle touche à l'indépendance de la magistrature.

Dans l'intérêt d'une justice de qualité, le CSJ attend du législateur qu'il réexamine son projet en fonction de ces considérations.

Question 11 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la formation continue des juges ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

Voyez la réponse sur question 10

Question 12 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur les traitements / salaires des juges ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

La sécurité financière et le statut social des juges sont déterminés en conformité avec la loi et sans intervention arbitraire de l'exécutif et en respectant l'indépendance institutionnelle. L'article 154 de la Constitution prévoit que les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi. Les articles 355 à 365 du Code judiciaire sont applicables. La rémunération est fixée par la loi, en fonction du rang et de l'ancienneté du magistrat. Six majorations triennales sont prévues et ensuite selon la fonction exercée de un à trois suppléments de traitements.

Des suppléments de traitements sont prévus pour les mandats spécifiques.

Question 13 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur (a) la décision relative à la détermination du budget global de la justice et/ou (b) la façon dont les fonds affectés à la Justice doivent être dépensés

En cas de réponse positive (que ce soit à (a) ou (b)), décrivez là.

- a) Les moyens financiers forment la base pour l'existence même de l'organisation judiciaire et pour la réalisation de ses objectifs. Les moyens financiers

disponibles au sein de l'organisation judiciaire sont fixés dans les budgets votés par le Parlement lesquels font partie du Budget général annuel des dépenses de l'Etat. L'un des budgets de l'organisation judiciaire dépend du budget global du Service Public Fédéral Justice (SPF Justice). D'autres budgets, comme ceux relatifs à la rénovation et la restauration des bâtiments, sont gérés par d'autres services publics tels que la Régie des Bâtiments ; le budget pour la sélection et la promotion de magistrats, référendaires et juristes de parquets est géré par le CSJ.

Le budget global est déterminé par le Gouvernement. Il ressort d'un rapport émanant de la Commission pour la Modernisation de la Magistrature, que des efforts considérables ont été faits ces dernières années pour augmenter les budgets de Justice. (http://www.cmro-cmoj.be/pdf/Budget_FR.pdf p. 97) Mais cet effort ne peut rattraper le retard qui a été mis en place pendant les années précédentes...

- b) A l'heure actuelle, c'est la Direction générale de l'organisation judiciaire du Service Public Fédéral Justice (SPF Justice) qui a en main la gestion « financière » de l'ordre Judiciaire. Il appartient à cette direction d'allouer aux cours et tribunaux les moyens logistiques et matériels nécessaires et de veiller à la gestion de l'ensemble du personnel de l'Ordre judiciaire. Les dépenses que l'organisation judiciaire engage en moyens humains et matériels relèvent donc quasi intégralement de la gestion du SPF Justice, i.e. un organe du pouvoir exécutif. La note de politique générale du ministre de la Justice donne l'orientation à l'utilisation de ces moyens budgétaires. Cette direction générale est chargée du paiement des frais de justice et exerce une mission de contrôle. Au surplus, il lui appartient de fixer les objectifs à atteindre ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour la réalisation. La direction générale ne peut dès lors que très difficilement nouer avec l'Ordre Judiciaire un dialogue favorable à l'élaboration d'une politique de gestion cohérente. On peut qualifier ce système de « paternaliste ». La commission plaide pour une plus grande autonomie (financière) du pouvoir judiciaire., que l'on préconise depuis l'introduction des chefs de corps mandataires. Cette idée ressort également du précédent accord de gouvernement et est de nouveau repris dans l'accord gouvernementale du présent gouvernement : « L'informatisation, l'autonomie de gestion et la formation – cette dernière en collaboration avec les Communautés doivent, à court terme, procurer à la justice des instruments modernes devenus depuis longtemps courants ailleurs. »

Question 14 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la sélection et la nomination des greffiers ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

Les greffiers et les secrétaires assistent les magistrats dans le déroulement de la procédure des affaires en cours et sont responsables des services administratifs. Les commis-greffiers, greffiers, greffiers-chefs de service, greffiers-chefs de greffe, greffiers en chef, commis-secrétaires, secrétaires adjoints et secrétaires sont nommés par le Roi sur proposition du ministre de la Justice, et sur proposition conjointe des ministres ayant la Justice et l'Emploi et le Travail dans leurs attributions en ce qui concerne les nominations dans les juridictions du travail.

Indépendamment des conditions d'accès (âge, état, diplôme), qui sont spécifiques à chaque grade, la loi ne dit mot de critères d'évaluation éventuels tels que l'ancienneté, les antécédents professionnels, les mérites, l'aptitude ou d'autres critères encore, laissant ainsi au Roi un très large pouvoir d'appréciation pour choisir parmi les candidats répondant aux conditions d'accès prévues par la loi.

En l'absence de critères d'évaluation, d'autres motifs, étrangers à l'intérêt du service, peuvent jouer un rôle dans la pratique actuelle.

La règle du secret fait que la technique appliquée manque incontestablement de transparence. L'intéressé n'a ni droit de consultation ni, a fortiori, moyen de protection juridique.

Une nouvelle loi rentrera en vigueur à partir du 1.12.2008 afin d'objectiver ces nominations.

Pour pouvoir être nommé, par recrutement, au grade de greffier, le candidat doit :

1° être porteur d'un diplôme ou certificat d'études pris en considération pour l'admission aux fonctions du niveau B dans les administrations de l'Etat;

2° être lauréat d'une sélection comparative pour la fonction concernée, organisée par Selor - le Bureau de sélection de l'Administration fédérale.

La nomination d'un greffier ne devient définitive qu'à l'expiration d'une période de nomination provisoire qui doit permettre de déterminer si le candidat est apte à exercer la fonction.

Le Roi peut, au cours de cette période, mettre fin, en cas d'inaptitude professionnelle ou pour faute grave, aux fonctions exercées à titre provisoire sur la proposition, selon le cas, du premier président, du président, du juge au tribunal de police le plus ancien ou du juge de paix, que le greffier en chef transmet directement au ministre de la Justice en y joignant la sienne. (Loi du 25 AVRIL 2007. - Loi modifiant le Code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire)

Question 15 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif de quelque nature qu'elle soit sur la composition des Conseils de Justice, ou de l'organisme similaire (si cet organisme existe) ?
En cas de réponse positive, décrivez là.

COMPOSITION du CsJ : (art. 151, § 2, Const., art. 259bis-1 C. j.)

- Le Conseil supérieur est composé de 44 membres.
- Ces membres sont répartis en un collège francophone et en un collège néerlandophone, composés chacun de 22 membres.
- Chaque collège compte à son tour 11 magistrats et 11 non-magistrats.

- Le groupe des non-magistrats compte, par collège, au moins:
 - quatre membres de chaque sexe;
 - quatre avocats possédant une expérience professionnelle d'au moins dix ans;
 - trois professeurs d'une université ou d'une école supérieure possédant une expérience professionnelle utile pour la mission du Conseil supérieur d'au moins dix ans;
 - quatre membres, porteurs d'au moins un diplôme d'une école supérieure et possédant une expérience professionnelle utile pour la mission du Conseil supérieur d'au moins dix années dans le domaine juridique, économique,

administratif, social ou scientifique.

Les non-magistrats sont nommés par le Sénat à la majorité des 2/3 des suffrages émis. Pour chaque collège, au moins cinq membres sont nommés parmi les candidats présentés par chacun des ordres des avocats et par chacune des universités et des hautes écoles. Il y a donc une influence sur la nomination des membres non-magistrats qui se fait en principe par le pouvoir législatif. Les liens entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont assez étroites.

Question 16 : Y a-t-il d'autres influences du pouvoir exécutif sur le travail du Conseil de Justice ou de l'organisme similaire (si cet organisme existe) ?

En cas de réponse positive, décrivez là.

Non, le CSJ est pour le surplus indépendant.

Question 17 : Quelle influence (s'il en existe une) le pouvoir judiciaire a-t-il sur le pouvoir exécutif au niveau central / au niveau local ?

En particulier, (a) le pouvoir judiciaire a-t-il un quelconque pouvoir pour contrôler l'exercice du pouvoir exécutif (en vertu par exemple d'injonctions que les juridictions pourraient délivrer dans le cadre d'un procès) ? (b) quel pouvoir, s'il y en a, les juridictions ont-elles pour superviser les nominations des membres de l'exécutif ?

Le contrôle de la légalité des décisions et des actes en respectant la séparation des pouvoirs.

Question 18 : Quels sont les pouvoirs de l'autorité judiciaire sur les autres organes publics (par exemple la police ou les autres pouvoirs quasi gouvernementaux) dans votre pays ?

Le contrôle de la légalité des décisions et des actes en respectant la séparation des pouvoirs.

Question 19 : Qui a la charge des poursuites dans votre pays ?

Le Procureur du Roi en tant que ministère public.

Question 20 : Juges et procureurs ont-ils une carrière commune ?

Oui

Question 21 : Les juges peuvent-ils être nommés procureurs et vice versa ?

Oui

Question 22 : Y a-t-il une influence du pouvoir exécutif sur la nomination / la promotion des procureurs ?

Voyez la réponse sur la question 3

Question 23 : Y a-t-il une possible influence de l'exécutif sur les affaires dont les procureurs ont la charge ?

Article 151 de la Constitution Belge

§ 1er. ... Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.

Question 24 : Quels problèmes (s'il y en a) apercevez vous dans les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire dans votre pays ?

Les problèmes éventuels ont été traités ci-dessus.

Question 25 : Existe-t-il des projets concrets visant à changer les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ? Si oui, qu'est ce qui pourrait changer ?

Les changements éventuels ont été traités ci-dessus.

Les membres de la première commission d'études vous sauraient gré de bien vouloir envoyer les réponses au secrétariat général, de même qu'aux membres du comité de présidence de la 1ere commission au plus tard le 5 juillet 2008.

Gerhard Reissner
g.reissner@nexta.at

Richard Aikens
mrjustice.aikens@judiciary.gsi.gov.uk

Christophe Régnard
chreg67@yahoo.fr