

# Une modernisation hors chiffres : osons la démocratisation de la magistrature<sup>1</sup> !

1. Le mode de fonctionnement interne des juridictions ne répond pas aux vœux conjugués du législateur et du Conseil supérieur de la justice exprimés voici plus de dix ans.

Rompant avec un système de nominations à vie et décidées par le pouvoir exécutif, souvent sur la base de considérations politiques, la loi du 22 décembre 1998 a en effet instauré pour les chefs de corps le principe des mandats à terme, basés sur une véritable *accréditation* du Conseil supérieur de la justice.

De son côté, le C.S.J. a défini dès 2000 une liste des compétences et des qualités managériales que doivent présenter les chefs de corps, qui tiennent pour une part importante à leurs vertus relationnelles, parmi lesquelles les facultés d'écoute, de motivation, de concertation et de médiation. S'agissant de la Cour de cassation, l'on peut noter qu'était souhaité « le développement d'une démocratie interne », pas moins.

2. La réalité vécue sur le terrain ne respecte pas l'esprit qui présidait à cette réforme et témoigne au contraire de son inaboutissement.

Dans bon nombre de juridictions, les chefs de corps sont restés conformes à la figure de l'hierarque et le profil du *chef* ne s'est en rien émancipé de celui du *maître*

Faute de tout recours à l'encontre des mesures et décisions prises à leur endroit, les magistrats sont livrés de manière objective au pouvoir de leur chef, pouvoir qu'il n'est pas abusif de qualifier d'absolu. Tant la vie quotidienne que la gestion des projets de multiples organisations judiciaires relève ainsi du bon vouloir de leurs responsables et les magistrats dépendent de leur chef de corps en tout point de leur vie professionnelle : attribution de leurs tâches, des locaux et du matériel, octroi et répartition des congés, évaluation lors des postulations, remplacement des collègues, gestion de leur dossier professionnel et maîtrise de l'intentement d'une procédure disciplinaire.

Aucune procédure de concertation n'est prévue légalement, qui permettrait à la base de s'exprimer par des propositions, interpellations ou critiques. Aucun réel contre-pouvoir n'est institué, et souvent l'assemblée générale est un lieu de pur entérinement. Et il n'est pas rare de relever des exemples de carence de gestion, d'intimidation, de mesures absurdes, de repréailles ou de complaisances injustifiées. Aussi, le découragement ou le sentiment d'injustice marquent-ils ici et là les propos de certains magistrats *lambda*.

Certes, la loi du 18 février 2014 introduisant la gestion autonome des organisations judiciaires institue au sein des cours, tribunaux et parquets un comité de direction qui « assiste le chef de corps dans la direction générale, l'organisation et la gestion de l'entité judiciaire » (article 185/2 nouveau du Code judiciaire). Toutefois au siège, les candidats présidents de division sont présentés au vote de l'assemblée générale par le président de la structure concernée, sans qu'ils puissent se présenter directement au suffrage de leurs collègues. Quant aux procureurs de division, ils sont désignés par leur procureur sans aucune intervention de la « base ». Il faut noter aussi que l'élargissement des comités de direction à des personnes jugées « compétentes en raison de leur aptitude à la gestion » relève de la seule appréciation du chef de corps et que la loi prévoit que les comités de direction décident

« par consensus », consensus à défaut duquel le chef de corps décide seul. L'on a ainsi seulement affaire à une amorce de collégialité dont l'effectivité va en réalité dépendre du bon vouloir exclusif des dirigeants nommés.

En outre, le déplacement d'un magistrat au sein d'un arrondissement ou d'un ressort est désormais possible et l'on mesure dans le contexte hiérarchique décrit combien la condition requise dans quelques cas par la loi, du consentement du magistrat concerné, va s'avérer sans réelle portée. De même, on voit mal quel magistrat « de la base » aura l'audace de contrarier son chef de corps en introduisant un recours — non suspensif ! — à l'encontre d'une décision de déplacement, devant le comité de direction de la cour d'appel ou du parquet général de son ressort...

En réalité, par son inachèvement, le système dans son ensemble a fait, pour fonctionner, le pari, d'une part, des qualités morales et des bonnes intentions des chefs de corps, d'autre part, de la docilité des magistrats relevant de la base du pouvoir judiciaire. À aucun moment en termes de procédure, le pari n'est fait de leur créativité, de leur intelligence et de leur maturité.

3. Au-delà du déficit de motivation (et donc pour le dire en des termes actuels, au-delà du déficit de productivité) que ce système engendre nécessairement, il faut noter que les dysfonctionnements mineurs ou majeurs, comme certaines atteintes qui peuvent être portées au principe d'impartialité ou d'indépendance, ont peu de chance d'y être révélés ou corrigés tant domine encore dans les relations la culture hiérarchique et l'habitude du silence<sup>2</sup>.

La justice est pourtant un service public singulier et exceptionnel, en ce sens qu'il procède à la fois d'une vertu — c'est un truisme — mais aussi d'une *institution* au sens sociopolitique du terme, qui désigne le fait que le pouvoir judiciaire ne peut être réduit au seul déploiement de sa rationalité apparente, à savoir trancher des litiges en fonction d'une norme préexistante. Il présente en effet fondamentalement une rationalité proprement politique, productrice de valeurs et de symboles, qui consiste à assurer la préservation de l'État de droit, le respect des principes démocratiques et des libertés publiques.

Cette donnée incontournable légitime les critiques qui émanent du monde judiciaire à l'égard d'une stricte application des principes managériaux propres au monde de l'entreprise, critiques qui soulignent la difficulté — et au-delà, le risque d'atteinte portée aux valeurs démocratiques — qu'il y a à évaluer la justice sur la seule base de sa « production ».

Mais elle légitime aussi de faire prévaloir en son sein plutôt qu'un « management » de stricte obéissance et la recherche sur un mode vertical de qualité et de rentabilité du service, une conception partenariale ou horizontale de la gestion des relations professionnelles. En d'autres termes, l'importance politique et la hauteur des missions du judiciaire justifient que tous ceux qui les accomplissent soient associés au processus organisationnel des juridictions. À tout le moins justifie-t-elle qu'ils y soient représentés, et qu'ils puissent actionner des méca-

(1) L'Association syndicale des magistrats organise le 28 mai 2015 un colloque consacré à cette question.  
(2) On rappelle pourtant qu'en son arrêt *Koudechkina c. Russie* prononcé le 26 février 2009, la Cour européenne des droits de l'homme a indiqué que la dénonciation des dysfonctionnements et des atteintes aux principes démocratiques, au sein de la magistrature, doit bénéficier de la protection conférée à la liberté d'expression par l'article 10 de la Convention européenne des droits de

l'homme. Le *Guide des principes et valeurs* distribué en 2012 aux magistrats et réalisé à l'initiative conjointe du Conseil supérieur de la justice et du Conseil consultatif de la magistrature contient, il faut le noter, comme s'il était directement inspiré par cet arrêt et la reconnaissance au niveau international des *lanceurs d'alerte*, trois préceptes totalement inédits dans la culture judiciaire belge, selon lesquels :  
— « lorsque la démocratie et les libertés fondamentales sont en péril, la

réserve cède devant le droit d'indignation » (p. 12) ;  
— s'agissant de la loyauté que les magistrats doivent nourrir à l'égard de la Constitution, des droits fondamentaux, de la loi, de la procédure et de l'organisation de l'ordre judiciaire, elle « ne peut être exigée du magistrat lorsque la démocratie et la liberté fondamentale sont en péril » (p. 20) ;  
— les magistrats doivent faire preuve de courage « tant sur le plan physique que moral pour mener cer-

taines procédures, faire face aux pressions internes et externes, et répondre aux défis de la société nouvelles » (p. 21). En l'état actuel des relations au sein des cours, tribunaux et parquets, on peine à imaginer une possibilité de concrétisation efficace de ces principes particuliers et de ces valeurs fondatrices de démocratie que sont le *courage* et l'*indignation*.

nismes de contrôle et de contre-pouvoir durant le mandat des responsables accrédités pour diriger leur structure.

4. Il n'est en outre plus possible aujourd'hui d'ignorer que l'évaluation de la qualité des décisions de justice doit être recherchée dans le mode de fonctionnement global de l'institution dont elles émanent : « Une procédure juridictionnelle peut en effet répondre, à travers les règles qui lui sont applicables, aux exigences du procès équitable. Mais cette qualité-là est susceptible d'être affectée par les dysfonctionnements, divers et multiples, auxquels les acteurs du procès sont quotidiennement confrontés et qui ne tiennent pas à la procédure du jugement proprement dite (...). La procédure équitable s'entend donc au sens large et s'étend à des questions qui relèvent du statut de la magistrature et de l'administration de la justice »<sup>3</sup>.

Selon Benoît Frydman, l'évaluation du processus s'étend désormais « à tous les paramètres qui affectent la qualité, l'efficacité et la légitimité du fonctionnement du service public de la justice »<sup>4</sup>. Et donc aux questions de formation, de nominations, de promotions mais aussi — il faut pousser le raisonnement plus loin — à la nature des relations entre les magistrats, entre les magistrats et leur hiérarchie, et au domaine disciplinaire. La qualité et la légitimité des décisions rendues dépendent ainsi de l'organisation même de l'institution et des structures qui la composent et, en réalité, de leur mode de gouvernance. Parler de gouvernance et non de « management » témoigne plus adéquatement du besoin légitime d'implication des acteurs judiciaires concernés par la mission générale du pouvoir judiciaire, de leur besoin de dialogue et de participation. L'idée se réfère au pari qui doit être fait, comme on l'a dit, de la maturité, de l'intelligence et de la créativité des membres d'une institution, *a fortiori* s'il s'agit de magistrats ! Mais dans le même temps, et c'est essentiel, le terme de gouvernance dit aussi la charge politique que porte la fonction juridictionnelle, ce qui la distingue radicalement du monde de l'entreprise.

Si, comme on le sait, la confiance du justiciable est d'abord fonction du respect par les juges des principes d'indépendance et d'impartialité, leur liberté d'expression sur ce point, leurs idées, leurs critiques et l'information qu'ils donnent des dysfonctionnements qu'ils constatent est alors une condition non pas essentielle, mais nécessaire, de la qualité du service qu'ils rendent et de cette confiance qu'ils prétendent précisément postuler. Je pense ainsi démontrer que le corps social a grand intérêt à ce que soient mis en place au sein de la justice non seulement les canaux de parole qui s'imposent, mais également une culture nouvelle d'ouverture, de concertation véritable et de débats, et pour commencer, de bienveillance à l'égard de la critique.

5. Il convient, afin de permettre une circulation du charisme et des énergies, d'assurer une certaine transversalité dont le mérite serait de souder et motiver les différents membres des juridictions autour des objectifs collectifs, à la fois de l'institution et du chef de corps, et d'imaginer certains processus élémentaires :

— Un contrôle doit être accordé à l'assemblée générale des entités judiciaires que président les chefs de corps, en amont de leur nomination — à tout le moins à ce niveau, soit un pouvoir d'avis, soit un travail de concertation devrait être instauré — mais également en aval, durant le mandat exercé. Actuellement, seuls les membres des cours d'appel prennent connaissance du plan de gestion de leurs chefs de corps. Cette information minimale doit en tout cas être étendue aux juges d'instance.

— Les chefs de corps devraient rendre compte annuellement du respect et de la réalisation des objectifs qu'ils ont définis dans le cadre du projet de gestion qu'ils ont soumis au Conseil supérieur de la justice

au moment de leur accréditation, tant auprès de celui-ci — qui est en quelque sorte leur mandant — qu'auprès de l'assemblée générale de l'organisation qu'ils dirigent.

— Il s'impose ainsi également que les membres du C.S.J. qui seront chargés du suivi des chefs de corps bénéficient d'une formation en gestion des ressources humaines et « management » des entités publiques.

— Un poste de « médiateur » ou de « magistrat de référence » doit être créé au sein de chaque entité, élu parmi les membres de l'assemblée générale et par ceux-ci. Il pourra jouer un rôle d'interface entre celle-ci et le chef de corps, mais également être un interlocuteur privilégié du C.S.J. Cette personne de confiance pourra également être amenée à entreprendre une concertation au sein de la juridiction lorsque le chef de corps peine à résoudre un problème plus fonctionnel ou lorsqu'un conflit interpersonnel survient et se prolonge au détriment du service.

— Une procédure d'alerte doit être mise en place — via ce magistrat de référence — permettant de dénoncer les dysfonctionnements, les abus ou excès de pouvoir dont souffrent certaines organisations. Un accompagnement des chefs de corps peut en ce cas être envisagé. La question du déplacement d'un magistrat en dehors de sa juridiction devrait être soumise pour avis à l'assemblée générale.

— Une procédure d'évaluation doit être instaurée à la fois à mi-mandat et au terme de celui-ci. Une évaluation positive doit en principe amener à la prolongation du mandat, étant absurde de remplacer un chef de corps qui a de bons résultats et qui a fédéré son équipe. Au contraire, une évaluation négative doit l'exclure. L'assemblée générale doit pouvoir exprimer un avis dans le cadre de cette évaluation.

— Il serait bon que le C.S.J. interpelle les prochains candidats à des postes de chef de corps sur la possible désignation de telles personnes-ressources et les accrédite sur la base de leurs bonnes dispositions à l'égard de cette idée vertueuse de contre-pouvoir.

— Enfin, il convient également et logiquement de valoriser davantage la fonction de chef de corps, notamment au plan financier. La question du statut des *managers* arrivés en fin de mandat doit également être intégralement repensée. Leur fragilité à ce niveau et l'évaluation nécessairement chiffrée dont ils seront l'objet désormais dans le cadre de l'allocation des budgets est de nature à fragiliser l'institution dans son ensemble.

6. Les mesures qui précèdent relèvent, on le devine, d'une véritable révolution culturelle. Il est question en effet d'admettre au sein du monde judiciaire que la prise de parole, la contradiction, le débat et la concertation sont autant de leviers du bien commun et de la réalisation des missions de la justice... ce n'est pas rien.

Observons cependant à quel point la magistrature a questionné la légitimité de tant d'autorités, a accompagné — parfois provoqué — l'émancipation de tant de secteurs socioéconomiques, culturels ou politiques...

Je crois, d'une part, qu'elle est capable d'accomplir le même questionnement et le même renouvellement en son sein, notamment grâce à l'influence que peut avoir le Conseil supérieur de la justice au travers de la sélection des futurs chefs de corps, d'autre part, que cette réforme est de nature à responsabiliser les magistrats de la base, et en valorisant leur investissement au sein de leur structure, à améliorer tant leur efficacité que l'éthique et la qualité de leur office. Je crois aussi que tel est le sens de l'histoire et que le pouvoir judiciaire ne peut y échapper.

Manuela CADELLI

Juge au tribunal de première instance de Namur  
Présidente de l'A.S.M.

(3) L. CADIEU, « La théorie du procès et le nouveau management de la justice : processus et procédure », *Le*

*nouveau management de la justice et l'indépendance des juges*, Dalloz, 2011, pp. 119 et s.

(4) B. FRYDMAN, *L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice*, *Wor-*

*king Papers* du Centre Perelman de philosophie du droit, n° 2007/4, www.philodroit.be.