



# Démocratiser les structures judiciaires

10 mars 2016 – ULB – Colloque organisé par l'Association Syndicale des Magistrats en collaboration avec l'Unité de droit judiciaire de l'ULB (dir. scient. Manuela Cadelli)

© ASM

- ⊗ Benoit Frydman
- ⊗ Christian De Valkeneer
- ⊗ Eric Lemmens
- ⊗ Frédéric Schoenaers
- ⊗ Isabelle Ferreras
- ⊗ Jean-Paul Janssens
- ⊗ Jean-Pierre Lebrun
- ⊗ Luc Hennart
- ⊗ Manuela Cadelli
- ⊗ Monique Leveque
- ⊗ Paul Martens
- ⊗ Raf Van Ransbeeck

[www.democratisation-structures-judiciaires.net/](http://www.democratisation-structures-judiciaires.net/)

## Le tribunal disciplinaire ouvre-t-il des perspectives de démocratisation ?

**Eric Lemmens**

avocat

ancien bâtonnier du Barreau de Liège

Existe-t-il une pathologie disciplinaire chez les magistrats ? A lire Madame Christine Matray<sup>1</sup> pas vraiment.

Mais il convenait néanmoins de revoir de fond en comble une procédure archaïque, paternaliste, fondée sur la culture du chef et du corps, trop susceptible d'arbitraire tant à charge qu'à décharge, et de créer au

---

<sup>1</sup> « Magistrature : de quelques incartades », in *Liber Amicorum François Glansdorf et Pierre Legros*, Bruylant, Bruxelles, p. 685 à 704),

profit des magistrats et du personnel de l'ordre judiciaire à la fois la distance souhaitable par rapport à l'autorité disciplinaire, l'indépendance collective de celle-ci par la création de véritables tribunaux, et l'effectivité des droits de la défense.

Alors oui, ainsi que les magistrats, le Conseil supérieur de la justice, les syndicats de magistrats l'avaient tant et tant revendiqué, il était temps de faire entrer le droit et la procédure disciplinaire des magistrats dans le 21<sup>ème</sup> siècle.

Mais comme les relations entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir politique n'ont jamais été simples, c'est sous couvert de créer une avancée pour prétendument rompre l'immobilisme qu'entraînait l'absence de procédure disciplinaire que la révolution copernicienne, portée dans le cadre des travaux du groupe Atomium, a eu lieu.

La magistrature, à juste titre, y a vu un progrès majeur et un instrument de protection potentiellement efficace contre l'arbitraire, mais aussi de protection de ses droits fondamentaux dont celui de la liberté d'expression et du droit d'indignation qui, lorsque j'étais jeune avocat, n'étaient dans le meilleur des cas que fariboles de gauchistes en mal de publicité, et dans le pire des cas qu'une hérésie totale portant atteinte à l'indépendance et à la crédibilité des juges, et partant à l'Etat de droit lui-même.

Que de chemin parcouru.

Je me propose d'examiner dans un premier temps les principales caractéristiques de cette « nouvelle » procédure disciplinaire, puis, dans un deuxième temps, de formuler quelques réflexions.

## **I. Résumé des principales caractéristiques de la procédure**

1. La loi de 2013 crée deux juridictions disciplinaires d'instance, siégeant respectivement à Namur et à Gand, et deux juridictions disciplinaires d'appel siégeant à Bruxelles, la juridiction francophone et la juridiction néerlandophone.

Ces juridictions sont compétentes pour les magistrats comme pour les membres du personnel de l'ordre judiciaire.

2. La composition de la juridiction disciplinaire est spécifique puisqu'elle comprend deux magistrats « *invariants* » pour reprendre les termes du Président de Codt, un membre assesseur choisi parmi 102 personnes provenant des 5 ressorts de cours d'appel, occupant une fonction semblable à celle de la personne poursuivie, et un bâtonnier ou ancien bâtonnier d'un Ordre des avocats, lequel ne dispose que d'une voix consultative.

Retenons que la désignation des magistrats se fait au terme d'une procédure particulièrement complexe, où les chefs de corps disposent encore d'un rôle prépondérant.

3. Les membres de la juridiction disciplinaire ne peuvent appartenir à une juridiction, un Parquet, un greffe ou un secrétariat de Parquet du même ressort que la personne poursuivie. Le législateur se défie à l'évidence à l'extrême de toute proximité – fut-elle lâche ou distendue – entre la personne poursuivie et ses juges.

4. Qui intente la procédure ?

La procédure est intentée, sous réserve de ce qui sera précisé ci-après *sub* 1.6, par le chef de corps, par le greffier en chef ou par le secrétaire du Parquet selon la fonction de la personne poursuivie.

5. Le chef de corps désigne, dès qu'il a connaissance de faits susceptibles de donner lieu à des poursuites disciplinaires, un magistrat chargé de réaliser une enquête au sujet des faits. Ce magistrat peut procéder à l'audition de toute personne utile, y compris des témoins, mais ne dispose d'aucun pouvoir coercitif.

Il convient en outre de préciser que, à mon estime, en matière disciplinaire comme en matière pénale, il n'existe pas d'obligation de s'auto-incriminer.

6. Dès lors que le législateur se défie de l'esprit de corps, il existe deux palliatifs à l'abstention d'agir du chef de corps :

- a) le Ministère public peut saisir le tribunal disciplinaire à l'égard d'un magistrat du siège ou d'un membre du personnel ;
- b) le Premier Président de la cour d'appel ou de la Cour du travail peut donner injonction au Ministère public de saisir le tribunal disciplinaire d'un dossier à l'égard d'un magistrat du Ministère public.

7. L'enquête préliminaire doit être réalisée dans un délai de trois mois, et bien entendu la personne concernée en est informée.

8. Le dépôt d'une plainte par un particulier peut entraîner l'obligation d'ouvrir une enquête préalable à deux conditions très formelles :

- a) la plainte doit être écrite, datée et signée, et accompagnée de toutes pièces utiles ;
- b) la plainte doit avoir un caractère disciplinaire. Si le sens de cette condition mérite d'être précisé, il paraît certain que ne peut être visée l'autorité juridictionnelle du juge, soit le sens ou le contenu de sa décision.

Si le plaignant doit être informé des suites réservées à sa plainte, il ne dispose pas de recours contre une décision du chef de corps de ne pas poursuivre.

Il convient d'être attentif au fait que le chef de corps a tout intérêt à décider et à communiquer sa

décision dans le délai requis, car, en cas de silence de l'autorité dans les trois mois de la plainte, le Ministère public peut être saisi, et peut demander à l'autorité disciplinaire de lui faire part de ses conclusions, de même qu'il peut ensuite et dans le mois saisir ou non le tribunal disciplinaire.

9. La Commission d'avis et d'enquête du Conseil supérieur de la justice peut décider, soit d'emblée, soit au terme de sa propre enquête, d'informer l'autorité disciplinaire de toute plainte qu'elle aurait reçue.

En ce cas, l'autorité disciplinaire doit à son tour informer le Conseil supérieur de la justice des suites réservées à l'information et à la plainte lui transmise, dans les trois mois et de manière motivée.

A défaut, le Conseil supérieur de la justice peut saisir le Ministère public, comme peut le faire un particulier (voir ci-dessus, *sub* 1.8).

10. Lorsque l'enquête disciplinaire est close, le chef de corps peut :

- a) classer le dossier soit parce qu'il estime qu'il n'y a pas de faute disciplinaire, soit parce qu'il estime que les poursuites sont inopportunes (ainsi que l'estime à juste titre M. de Codt) ;
- b) prononcer une peine mineure : un rappel à l'ordre ou un blâme. Cette décision est susceptible de recours, non suspensif, devant le tribunal

disciplinaire de la part de la personne concernée et du Ministère public ;

- c) saisir le tribunal disciplinaire. Cette saisine est obligatoire si la faute disciplinaire reprochée est un manquement répété à l'obligation pour le juge de vider son délibéré dans les délais de l'article 770 du Code judiciaire.

11. Lorsque des poursuites pénales du chef d'un crime ou d'un délit, ou des poursuites disciplinaires sont exercées, le chef de corps peut prononcer la suspension préventive dans l'intérêt du service.

Cette suspension préventive requiert :

- a) l'audition préalable de la personne concernée, sauf extrême urgence (auquel cas la suspension doit être confirmée dans les dix jours, après une audition) ou flagrante (on n'aperçoit toutefois pas en quoi la flagrante justifierait le défaut d'audition préalable à défaut d'extrême urgence) ;
- b) que l'intérêt du service et lui seul justifie cette suspension préventive qui ne peut être une sanction avant la sanction ou une sanction déguisée.

La suspension préventive peut être prononcée pour une période maximum de trois mois, renouvelable, moyennant nouvelle audition avant chaque renouvellement.

Elle peut être accompagnée d'une retenue de traitement de 20 % maximum.

Elle peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal disciplinaire d'appel. Lorsqu'une mesure de suspension préventive est prononcée, il y a alors lieu à saisine immédiate du tribunal disciplinaire.

## 12. La saisine du tribunal disciplinaire

La saisine du tribunal disciplinaire doit intervenir dans les six mois de la prise de connaissance des faits par l'autorité, à peine de forclusion.

Elle peut être opérée :

- a) par le chef de corps ;
- b) par le Ministère public :
  - en toutes circonstances dès lors qu'il dispose d'un droit propre de saisine,
  - en réaction à l'inaction du chef de corps ou en cas de recours contre une sanction disciplinaire mineure (voir en particulier I.8, I.9 et I.10 ci-dessus).

Le tribunal disciplinaire peut encore être saisi dans deux hypothèses spécifiques :

- a) il peut être saisi par la personne qui fait l'objet d'une enquête préalable si cette enquête dépasse trois mois. Le chef de corps est alors dessaisi et



envoie au tribunal disciplinaire un rapport et ses conclusions ;

- b) en cas de demande de révision d'une sanction antérieure.

13. La procédure devant le tribunal disciplinaire saisie par le chef de corps ou par le Ministère public

L'audience est en principe publique sauf demande de huis clos formulée par la personne poursuivie, et acceptation de celle-ci par le tribunal disciplinaire.

Le tribunal disciplinaire peut éventuellement désigner à son tour un magistrat instructeur, qui pourra :

- procéder à des enquêtes, des confrontations et tous devoirs d'instruction généralement quelconques, mais toujours sans disposer de moyens coercitifs ;
- et qui devra procéder à l'audition de la personne concernée, en présence de son défenseur qui peut être ou non un avocat, ledit défenseur pouvant même représenter la personne concernée lors de l'audition si cette représentation n'a pas été exclue. La personne entendue a également le droit de consulter le dossier d'instruction, le PV de son audition doit être signé par elle, elle dispose d'un droit de solliciter des devoirs d'instruction spécifiques, ainsi que d'un recours devant le tribunal disciplinaire d'appel en cas de

refus de réalisation des devoirs d'instruction spécifiques sollicités par elle.

Lors de la convocation devant le tribunal disciplinaire, la personne poursuivie :

- dispose d'un droit de récusation, et bien entendu d'un droit de consultation du dossier ;
- a l'obligation de comparaître en personne.

Le cas échéant, le pénal peut tenir le disciplinaire en l'état, mais il convient de rappeler que cette éventuelle surséance à statuer doit être utilisée avec discernement dans la mesure où elle ne dispense pas l'autorité disciplinaire du respect du délai raisonnable.

Enfin, le jugement du tribunal disciplinaire doit être prononcé dans les deux mois de la clôture des débats, ce délai constituant un délai d'ordre et non un délai de rigueur.

14. Une nouveauté particulièrement utile et importante a été introduite par le législateur, laquelle a pour objet de protéger les magistrats contre ce que Mme Christine Matray appelle la « discipline sournoise ».

Le tribunal disciplinaire peut en effet être saisi au titre d'autorité de recours contre une mesure d'ordre constituant une sanction disciplinaire déguisée, et de manière générale contre toute sanction disciplinaire déguisée à l'égard d'un magistrat (lorsqu'une telle sanction disciplinaire déguisée est prise à l'encontre d'un

membre du personnel des greffes ou des Parquets ou de tout autre membre du personnel administratif, le Conseil d'Etat est compétent pour connaître d'un éventuel recours).

Les caractéristiques de ce recours sont les suivantes :

- a) le recours, non suspensif, doit être introduit dans les 30 jours ;
- b) le tribunal disciplinaire peut procéder à l'audition des intéressés et/ou de témoins ;
- c) en cas d'annulation de la mesure d'ordre, le chef de corps dispose d'une possibilité d'appel devant le tribunal disciplinaire d'appel.

15. Les principales hypothèses de saisine du tribunal disciplinaire d'appel

Le tribunal disciplinaire d'appel peut, pour l'essentiel, être saisi dans les hypothèses suivantes :

- a) appel contre un refus d'accès au dossier ou d'actes d'instruction complémentaires (dans la phase d'instruction par le tribunal disciplinaire dès lors) ;
- b) appel, non suspensif, contre une décision prononçant une suspension préventive, ou appel du Ministère public contre un refus de prononcer une suspension préventive ;

- c) appel du chef de corps contre une décision du tribunal disciplinaire en cas d'annulation d'une mesure d'ordre ou de tout autre acte constituant une sanction disciplinaire déguisée ;
- d) appel contre une peine disciplinaire majeure (sauf la révocation d'un magistrat du Ministère public qui ne peut être prononcée que par le Roi), ou appel – mais en ce cas par le seul Ministère public ou le chef de corps – contre une peine disciplinaire mineure ou un acquittement prononcé par le tribunal disciplinaire d'instance sur appel de la personne poursuivie.

#### 16. Les effets de l'appel

- a) Le tribunal disciplinaire d'appel ne peut aggraver la peine prononcée s'il est saisi du seul appel de la personne poursuivie.
- b) L'appel dirigé à l'encontre d'une peine disciplinaire est suspensif.

17. Selon M. de Codt, un pourvoi en cassation est ouvert dans les trois mois du prononcé de l'arrêt du tribunal disciplinaire d'appel, et un droit d'opposition est ouvert dans le mois de la signification du jugement ou de l'arrêt prononcé par défaut.

Par ailleurs, le droit de récusation peut toujours être exercé pour cause de suspicion légitime.

## 18. Les sanctions disciplinaires

Deux sanctions disciplinaires mineures demeurent de la compétence du chef de corps : le rappel à l'ordre et le blâme.

Six sanctions disciplinaires majeures, de la retenue de traitement d'une durée de quinze jours à un an, à la destitution ou la révocation, sont prévues par le texte.

Deux sanctions retiennent particulièrement l'attention : la troisième dans l'échelle des sanctions, soit la régression barémique, et la quatrième, soit la rétrogradation ou le retrait de mandat.

Le législateur introduit par ailleurs deux nouveautés : la possibilité pour le tribunal disciplinaire d'instance ou d'appel de décider de la suspension à prononcé de la condamnation, ou du sursis à exécution, le cas échéant conditionnel.

Le législateur est toutefois muet en ce qui concerne la surveillance des éventuelles conditions édictées par le tribunal disciplinaire d'instance ou d'appel.

19. Les peines mineures sont automatiquement effacées après trois années, et les peines majeures à l'exclusion de la démission d'office, de la destitution ou de la révocation, sont automatiquement effacée après un délai de six années.

20. Il appartient aux tribunaux disciplinaires et aux tribunaux disciplinaires d'appel de rédiger un rapport d'activités annuel, qui permette de prendre connaissance notamment de la jurisprudence des juridictions disciplinaires, afin d'en assurer transparence et prévisibilité. Ces rapports d'activités annuels ne paraissent toutefois pas exister à l'heure d'écrire ces lignes.

## **II. Quelques réflexions suscitées par ces nouvelles juridictions et procédures disciplinaires**

I. Le tribunal disciplinaire ouvre-t-il des perspectives de démocratisation ?

Oui, sans aucun doute, au moins sous les divers aspects suivants :

a) La réforme constitue un vrai contre-pouvoir au pouvoir hiérarchique des chefs de corps, que celui-ci s'exerce par excès d'action ou par inaction. La réforme permet même de saisir le tribunal disciplinaire de recours contre une sanction mineure prononcée par le chef de corps.

La réforme crée une juridiction disciplinaire qui connaît de tous les dossiers et qui :

- est plus éloignée du « justiciable magistrat »,

- permet une jurisprudence plus unifiée et plus cohérente,

- permet d'introduire d'emblée un débat en droit, y compris au regard des grandes libertés constitutionnelles et des conventions internationales, ainsi que des principes généraux relatifs à l'exercice des droits de la défense,

- introduit un double degré de juridiction véritablement juridictionnel, ainsi que la possibilité d'un pourvoi en cassation, et ce à la fois à l'encontre des sanctions majeures, c'est-à-dire les sanctions prononcées pour les faits qualifiés de graves, mais aussi à notre estime à l'encontre des sanctions mineures prononcées sur recours par le tribunal de discipline d'instance.

Le magistrat se trouve ainsi beaucoup mieux protégé que le fonctionnaire qui, en règle générale, ne bénéficie que d'un recours devant le Conseil d'Etat.

b) Le législateur a créé une procédure claire, précise et prévisible, qui comprend l'ensemble de l'arsenal de la procédure équitable tel qu'il a été dégagé par la jurisprudence bien établie du Conseil d'Etat pour la fonction publique, et notamment :

- l'audition préalable,
- le droit de récusation,
- le droit de consulter le dossier,

- des recours à divers stades de la procédure, même à des stades intermédiaires,
- le recours en matière de suspension préventive par mesure d'ordre,
- ...

Il appartient au tribunal disciplinaire et au tribunal disciplinaire d'appel de veiller à l'effectivité de ces divers droits qui doivent tous pouvoir être exercés de manière utile.

- c) A l'instar de la jurisprudence du Conseil d'Etat, le législateur a créé un recours organisé contre toute sanction disciplinaire déguisée, et notamment contre toute mesure d'ordre constituant une sanction disciplinaire déguisée. Un tel recours est particulièrement important, puisqu'il permet d'éviter l'arbitraire, mais sans doute aussi parce que sa seule existence doit avoir un effet préventif à l'encontre de toute tentation autoritaire d'un chef de corps.
  - d) De manière générale, la rigueur de la procédure et les contrôles externes aux chefs de corps eux-mêmes devraient être dissuasifs de tout excès, de tout abus, ou de toute mansuétude injustifiée.
2. Il reste néanmoins des efforts importants à accomplir, au sujet desquels quatre réflexions méritent d'être soulignées :
- a) La transparence de l'action disciplinaire doit être assurée, et dès lors l'accès à la jurisprudence des



juridictions disciplinaires par la rédaction de leur rapport annuel d'activités respectant l'anonymat, mais aussi par l'accessibilité audit rapport au profit des magistrats, ainsi que de toutes les personnes justiciables des juridictions disciplinaires. Il y va à la fois de la prévisibilité des normes de comportement admises et non admises, mais aussi de la prévisibilité des sanctions encourues.

- b) La mission des membres des juridictions disciplinaires est une nouvelle mission bénévole qui s'ajoute à d'autres tâches multiples dans un contexte de réduction des moyens. Dans cette mesure, le risque est important qu'il n'y ait pas suffisamment de magistrats volontaires pour assurer le bon fonctionnement du système, ce que chacun a pu constater après un premier appel à candidats.

Or, les magistrats eux-mêmes ont intérêt à se mobiliser pour assurer le meilleur et le plus juste traitement de leur discipline, ce qui peut influencer sur les règles qui les gouvernent dans la mesure où le tribunal disciplinaire peut être un vecteur de progrès dans la culture judiciaire.

Le bon fonctionnement des juridictions disciplinaires constitue en outre un gage de qualité, mais aussi d'image positive de la justice. Il constitue également un instrument de sauvegarde des propres libertés et droits fondamentaux des magistrats en particulier, dans un milieu professionnel en pleine évolution et face à un pouvoir,

l'Exécutif, qui n'épargne pas un autre pouvoir, le Judiciaire, sans que le troisième pouvoir, le Législatif, ne s'en émeuve.

- c) Liée à la transparence, la question de la définition de l'infraction déontologique, de la faute disciplinaire, reste entière : aux termes de l'article 404 du Code judiciaire, le magistrat peut être poursuivi s'il manque aux devoirs de sa charge, porte atteinte par sa conduite à la dignité de la fonction, ou néglige les devoirs de sa charge et porte atteinte ainsi au bon fonctionnement de la justice ou à la confiance dans l'institution.

Cette norme est-elle suffisamment claire et précise pour appréhender la limite entre les comportements permis et les autres ? Madame Christine Matray estime que cette question appelle une réponse affirmative, mais il reste que l'absence de publicité et d'accès à la jurisprudence n'assure pas la meilleure prévisibilité et la meilleure transparence de la norme.

- d) Le courage des tribunaux disciplinaires sera déterminant.

Le courage et l'ouverture, ou non, des conseils de discipline d'instance et d'appel sur l'élargissement par analogie de leurs compétences et sur la qualification de sanctions déguisées d'un certain nombre de mesures constitueront à n'en pas douter un élément déterminant de leur utilité.

### **III. En conclusion**

La procédure nouvelle sera efficace si elle est respectée dans sa lettre, mais aussi dans son esprit, à l'instar de ce que fait le Conseil d'Etat de longue date.

Les juridictions disciplinaires seront les vecteurs de progrès à la mesure de ce que les magistrats eux-mêmes en feront, mais ils constituent incontestablement un outil de progrès et d'émancipation qui assure la liberté et l'effectivité du troisième pouvoir, gage de respect des règles et principes démocratiques.

Pour citer cet article : E. Lemmens , « Le tribunal disciplinaire ouvre-t-il des perspectives de démocratisation ? », in *Démocratiser les structures judiciaires*, M. Cadelli (dir.), [www.democratisation-structures-judiciaires.net/](http://www.democratisation-structures-judiciaires.net/)