

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2006-2007

10 JANVIER 2007

Projet de 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

AVIS DU CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA JUSTICE (1)

I. INTRODUCTION

En raison de l'impact projeté de cette réforme sur le fonctionnement général de l'organisation judiciaire, il a été demandé à la ministre de la Justice, le 11 octobre 2006, de transmettre l'avant-projet de loi définitif ainsi que l'exposé des motifs.

Le Conseil supérieur de la Justice (CSJ) a reçu ces documents le 26 octobre 2006 et dès lors décidé de rendre un avis sur cet avant-projet de loi.

II. LIGNES DE FORCE DE L'AVIS

Le CSJ estime globalement que l'avant-projet s'inscrit de manière adéquate dans l'ensemble des réformes actuellement en cours qui a pour but la modernisation de l'institution judiciaire.

Le CSJ insiste néanmoins sur la nécessité de développer une vision de l'organisation judiciaire après avoir procédé à une analyse détaillée des fonctions de tous les acteurs majeurs des services de l'ordre judiciaire, analyse qui devra permettre de redéfinir ces fonctions et les cadres nécessaires à l'accomplissement du service de la justice.

Ce n'est qu'après cette analyse que le niveau de toutes les fonctions pourra être déterminé. Il est dès lors prématuré et guère souhaitable de placer au niveau A les seules fonctions de greffier en chef, greffier-chef de service, secrétaire en chef et secrétaire-chef de service, ainsi que le prévoit l'avant-projet.

(1) Le texte original a été rédigé en français.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2006-2007

10 JANUARI 2007

Wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek inzonderheid met betrekking tot bepalingen inzake het gerechtspersoneel van het niveau A, de griffiers en de secretarissen, en inzake de rechterlijke organisatie

ADVIES VAN DE HOGE RAAD
VOOR DE JUSTITIE (1)

I. INLEIDING

Aangezien de beoogde hervorming een impact zal hebben op de algemene werking van de rechterlijke orde, werd op 11 oktober 2006 aan de minister van Justitie gevraagd om het definitieve voorontwerp van wet en de memorie van toelichting over te maken.

Op 26 oktober 2006 ontving de Hoge Raad voor de Justitie (HRJ) deze documenten. De Hoge Raad besloot daarop om een ambtshalve advies met betrekking tot dit voorontwerp van wet uit te brengen.

II. KRACHTLIJNEN VAN HET ADVIES

De HRJ is over het algemeen van mening dat het voorontwerp passend aansluit bij andere hervormingen die momenteel in de steigers staan ten behoeve van de modernisering van justitie.

De HRJ dringt evenwel aan op de ontwikkeling van een visie op de rechtelijke organisatie voor de toekomst en de noodzaak om hiertoe als eerste stap een gedetailleerde analyse te maken van de taken van alle belangrijke actoren van de diensten van de rechterlijke orde uit te voeren. Op basis van die analyse zal het mogelijk zijn de taken en de personeelsformaties die nodig zijn voor de rechtsbedeling, opnieuw te omschrijven.

Pas dan ook kan finaal het niveau van alle functies worden bepaald. Het is momenteel dus voorbarig en niet wenselijk om slechts de functies van hoofdgriffier, griffier hoofd van dienst, hoofdsecretaris en secretaris hoofd van dienst in het niveau A te situeren, zoals het voorontwerp nu doet.

(1) Het advies werd oorspronkelijk in het Frans opgesteld.

Le CSJ est prêt à collaborer à la réflexion sur la vision future de l'organisation judiciaire.

III. EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet examiné s'inscrit dans un ensemble de réformes qui a pour but la modernisation des services de l'ordre judiciaire.

Ainsi, notamment, la carrière et le statut pécuniaire des agents du personnel de l'ordre judiciaire des niveaux B, C et D viennent d'être réformés (Loi du 10 juin 2006 portant réforme de la carrière et du statut pécuniaire des membres du personnel des greffes et des secrétariats des parquets, *Moniteur belge* du 24 novembre 2006).

Par ailleurs, la ministre de la Justice a développé un plan dit plan Thémis de décentralisation de la gestion des services de l'ordre judiciaire.

Le CSJ s'inscrit dans cette optique d'une modernisation des services et de la gestion de l'appareil judiciaire (1).

Les avancées intéressantes de l'avant-projet

Dans cette perspective, les dispositions de l'avant-projet contiennent des avancées intéressantes.

On peut ainsi citer la possibilité de créer un service d'appui auprès d'une cour, d'un tribunal ou d'un parquet, service qui permettra d'engager des spécialistes avec un statut correct. Ces spécialistes dans diverses matières contribueront à une gestion performante des entités décentralisées, comme des informaticiens, des gestionnaires en ressources humaines ou des spécialistes budgétaires (finances).

De même, l'avant-projet permet aux référendaires et aux juristes de parquet de bénéficier d'une réelle possibilité de faire carrière dans cette filière de l'assistance juridique aux magistrats.

L'avant-projet prévoit encore que le greffier en chef exerce toujours la direction du greffe mais sous l'autorité et la surveillance du chef de corps (2), élément indispensable pour permettre la réforme Thémis.

L'avant-projet pose, par ailleurs, les bases d'une meilleure objectivation des nominations dans les fonctions visées et d'une professionnalisation accrue grâce à des formations développées et ciblées.

L'absence d'une vision globale (de l'institution judiciaire)

L'avant-projet ne démontre néanmoins pas qu'il a été précédé d'une vision réellement globale des services judiciaires.

— En effet, d'abord, en ce qui concerne les juristes de parquet et les référendaires, l'avant-projet n'est pas appuyé par une analyse précise de l'apport actuel et attendu, tant quantitatif que qualitatif, de ces juristes, collaborateurs directs des magistrats.

(1) Voir l'avis du CSJ sur la note d'orientation pour la réforme de l'organisation judiciaire, le « plan Thémis » (28 novembre 2005) et l'avis d'office du CSJ sur la « Note fondatrice du Plan Thémis » annexée au projet de loi instaurant la Commission de Modernisation de l'Ordre judiciaire et le Conseil général des partenaires de l'Ordre judiciaire (28 juin 2006) sur www.csj.be.

(2) L'article 21 de l'avant-projet renvoie clairement aux présidents des tribunaux et aux premiers présidents des cours, ainsi qu'aux juges aux tribunaux de police les plus anciens et aux juges de paix.

De HRJ is bereid zijn medewerking te verlenen aan de reflectie op een toekomstvisie voor de rechterlijke organisatie.

III. BESCHOUWINGEN BIJ HET VOORONTWERP

Het voorontwerp sluit aan bij een reeks hervormingen die de diensten van de rechterlijke orde willen moderniseren.

Zo was er recentelijk de hervorming van de loopbanen en de bezoldiging van de personeelsleden van niveau B, C, en D van de rechterlijke orde (Wet van 10 juni 2006 tot herziening van de loopbanen en de bezoldiging van het personeel van de griffies en de parketsecretariaten, *Belgisch Staatsblad* van 24 november 2006).

Daarnaast heeft de minister van Justitie het zogenaamde Themisplan ontwikkeld, dat de decentralisatie van het beheer van de diensten van de rechterlijke orde beoogt.

De HRJ kan zich vinden in de optiek van modernisering van de diensten en van het beheer van het gerechtelijk apparaat (1).

De pluspunten van het voorontwerp

Vanuit die invalshoek bevatten de bepalingen van het voorontwerp interessante pluspunten.

Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de mogelijkheid tot oprichting van een steundienst bij een hof, rechtbank of parket, die kansen biedt om specialisten in dienst te nemen in een degelijk statuut. Deze specialisten in verschillende disciplines zullen bijdragen tot een performanter beheer van de gedecentraliseerde entiteiten. Daarbij wordt gedacht aan informatici, human resources managers, of specialisten budget (financiën).

Evenzo bevat het voorontwerp de mogelijkheid voor referendarissen en parketjuristen om een loopbaan uit te bouwen binnen het veld van de juridische ondersteuning van magistraten.

Het voorontwerp bevestigt voorts dat de hoofdgriffier de leiding uitoefent over de griffie, maar dan wel onder het gezag en het toezicht van de korpschef (2). Zulks is noodzakelijk in het vooruitzicht van de Themishervorming.

Het voorontwerp legt ook nog de grondslag voor een betere objectivering van de benoemingen in de betrokken functies en voor een meer professionele benadering dankzij uitgewerkte en doelgerichte opleidingen.

Het ontbreken van een totaalvisie (op de rechterlijke organisatie)

Uit het voorontwerp blijkt evenwel nergens dat wordt uitgegaan van een echt doordachte totaalvisie op de gerechtelijke diensten.

— Vooreerst is het voorontwerp wat de parketjuristen en referendarissen betreft, niet gesteund op een precieze analyse van de ondersteuning, die deze rechtstreekse medewerkers van de magistraten, zowel kwantitatief als kwalitatief, actueel leveren en in de toekomst zouden moeten kunnen bieden.

(1) Zie het advies van de HRJ over de oriëntatienota voor de hervorming van de gerechtelijke organisatie, het « Themisplan » (28 november 2005) en het ambtshalve advies van de HRJ over de « Oprichtingsnota van het Themisplan » bijgevoegd aan het wetsontwerp tot instelling van de Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke Orde en de Algemene Raad van de partners van de Rechterlijke Orde (28 juni 2006) op www.hrj.be.

(2) Artikel 21 van het voorontwerp verwijst hier duidelijk naar de voorzitters van de rechtbanken en de eerste voorzitters van de hoven, alsook de oudst benoemde politierechter en de vrederechter.

Ainsi, si la limitation de leur nombre, par ressort de cour d'appel à 35 % du nombre de magistrats du ressort, se justifie peut-être d'un point de vue budgétaire au regard de la situation actuelle, elle ne se justifie pas d'un point de vue fonctionnel.

— Par ailleurs, l'avant-projet ne témoigne pas non plus d'une réflexion aboutie sur les rôles respectifs d'assistance, d'une part, de ces collaborateurs, et, d'autre part, des greffiers et secrétaires de parquet.

Notamment, le nombre limité des collaborateurs juristes devrait avoir pour conséquence que beaucoup de magistrats ne pourront pas bénéficier de leur concours et devront ainsi toujours rechercher une assistance dans le personnel de leur greffe ou de leur secrétariat.

Dans cette logique, il est tout à fait regrettable que l'avant-projet ne maintienne pas les garanties de compétence que les magistrats pouvaient espérer dans le chef des greffiers et secrétaires de parquet.

— Le cas précis du statut du greffier est particulièrement préoccupant : membre lui-même de l'ordre judiciaire (arrêt n° 138/98 de la Cour d'arbitrage du 16 décembre 1998), il est le gardien de la procédure et est chargé, par le Code judiciaire, de l'accomplissement de nombreux actes pour lesquels il est responsable spécialement et personnellement. Or, ces tâches nécessitent actuellement des capacités élevées (juridiques évidemment, mais aussi organisationnelles, financières, informatiques, etc.)

Dans le cadre des négociations qui ont eu lieu pour la modernisation de l'ordre judiciaire, les greffiers revendiquaient d'être placés dans le niveau A.

L'avant-projet les place dans le niveau B.

La justification faite dans l'avant-projet n'est guère satisfaisante. D'une part, elle omet le fait que pour devenir greffier, les non-titulaires d'une licence/d'un master en droit doivent satisfaire à un examen spécifique portant sur une série de matières juridiques, examen au surplus sélectif. D'autre part, elle ne tient pas compte de l'engagement récent de plus en plus important de licenciés/masters en droit dans ces fonctions (1).

L'utilité d'une analyse détaillée des fonctions de tous les acteurs essentiels de l'institution

Le CSJ insiste, en conséquence, sur l'utilité de procéder à une analyse des fonctions de tous les acteurs essentiels des services de l'ordre judiciaire.

Une telle analyse devrait permettre une meilleure répartition des tâches de collaboration au bénéfice du chef de corps dans la mission d'appui à la gestion du corps, d'une part, et au bénéfice du magistrat dans sa mission juridictionnelle, d'autre part.

En effet, au cours de ses différents travaux, le CSJ a constaté que des membres de l'institution judiciaire accomplissaient parfois certaines tâches qui n'étaient pas en rapport avec leur niveau de compétence.

Deux exemples typiques peuvent être donnés, à savoir :

— le cas du magistrat de parquet qui remplit lui-même toutes les mentions sur la chemise du dossier d'audience;

(1) L'adoption pure et simple de l'avant-projet sur ce point entraînerait un risque important de démotivation de cette catégorie de membres de l'institution, démotivation qui rejaillirait sur la qualité du service de la Justice.

Zo is het beperken van hun aantal per rechtsgebied van hof van beroep tot 35 % van het aantal magistraten van dat rechtsgebied, hoewel begrijpelijk vanuit de bestaande budgettaire toestand, niet verantwoord vanuit functioneel oogpunt.

— Uit het voorontwerp blijkt evenmin een diepgaande reflectie over de verschillende ondersteunende rollen. Hierbij wordt onder meer gedacht aan rol van de referendarissen en parketjuristen enerzijds, en de griffiers en parketsecretarissen anderzijds.

Zo zal het beperkt aantal juristen, zoals het voorontwerp bepaalt, ertoe leiden dat veel magistraten niet of onvoldoende kunnen rekenen op de hoogstaande juridische bijstand en zich voor bijstand bij een gelijkblijvende situatie nog steeds tot het personeel van hun griffie of hun secretariaat zullen moeten wenden.

In die logica valt het ten zeerste te betreuren dat het voorontwerp voor de griffiers en parketsecretarissen, niet dezelfde bekwaamheidsvereisten garandeert die de magistraten van deze medewerkers mogen verwachten.

— Het statuut van de griffier is bijzonder zorgwekkend : de griffier is zelf lid van de rechterlijke orde (arrest nr. 138/98 van 16 december 1998 van het Arbitragehof), de bewaker van de procedure en wordt door het Gerechtelijk Wetboek belast met het vervullen van tal van taken waarvoor hij speciaal en persoonlijk aansprakelijk is. In de actuele toestand vereisen deze taken tal van hoogstaande bekwaamheden (uiteraard juridische, maar ook op het vlak van organisatie, financiën, informatica, ...)

Bij de onderhandelingen die over de modernisering van de rechterlijke orde werden gevoerd, eisten de griffiers op in niveau A te worden geplaatst.

Het voorontwerp brengt hen onder in het niveau B.

Het voorontwerp geeft daarover amper verantwoording. Enerzijds wordt over het hoofd gezien dat wie geen licentie/master in de rechten heeft en griffier wil worden eerst dient te slagen voor een selectief specifiek examen over een hele reeks juridische materies. Anderzijds wordt evenmin rekening gehouden met de recente tendens dat steeds meer licentiaten/masters in de rechten in die functies worden aangeworven (1).

Het nut van een gedetailleerde analyse van alle essentiële functies binnen de rechterlijke organisatie

De HRJ dringt er bijgevolg op aan dat het nuttig is een functieanalyse uit te voeren voor alle essentiële actoren van de diensten van de rechterlijke orde.

Een dergelijke analyse moet een betere taakverdeling inzake ondersteuning mogelijk maken, zowel ten behoeve van de korpsschef in zijn managementopdracht als van de magistraat in zijn rechtsprekende opdracht.

In de loop van zijn onderscheiden werkzaamheden heeft de HRJ immers vastgesteld dat sommige leden van de rechterlijke orde soms opdrachten uitvoeren die helemaal geen verband houden met hun competentieniveau.

Twee typische voorbeelden daarvan zijn :

— de magistraat die zelf alle vermeldingen op de kافت van het zittingsdossier aanbrengt;

(1) Indien het voorontwerp zonder meer wordt aangenomen, zou die categorie van personeelsleden wel eens sterk gedemotiveerd kunnen raken, met op termijn een aftakeling van de kwaliteit van de rechtsbedeling als neveneffect.

— le cas du greffier qui dactylographie ou met en page le contenu d'une décision judiciaire déjà rédigée par le juge.

Les résultats de cette analyse devraient permettre de mieux définir les différentes fonctions nécessaires à la réalisation de la mission de l'institution judiciaire (1).

Ainsi, en ce qui concerne toute la partie administrative de l'institution, les tâches d'exécution devraient être distinguées des tâches qui requièrent des initiatives personnelles ou qui entraînent une responsabilité spécifique de l'agent.

De même, l'étendue exacte de la collaboration que peut apporter un juriste de parquet ou un référendaire doit être précisée au regard de la nécessité de toujours permettre au magistrat de pouvoir prendre connaissance des éléments utiles pour exercer correctement son pouvoir décisionnel.

L'ensemble de cette analyse devrait encore permettre de revoir la logique des cadres de tous les acteurs de justice, à savoir, non seulement le cadre des magistrats, mais aussi, d'une part, celui des référendaires et des juristes de parquets, et d'autre part, ceux de l'encadrement administratif tant de niveau supérieur et que de niveaux subalternes.

Dans cette perspective, le pourcentage de limitation du nombre de juristes ou de référendaires mentionné dans l'avant-projet pourrait se révéler inadéquat. Il serait, en conséquence, plus pragmatique de fixer ce pourcentage par arrêté royal, après une analyse approfondie.

Le CSJ est prêt à apporter sa collaboration à la réalisation d'une telle analyse qui pourrait utilement être mise en œuvre par la Commission de modernisation de l'ordre judiciaire qui vient d'être créée par la loi du 20 juillet 2006.

— de griffier die een rechterlijke beslissing die al door de rechter werd opgesteld, dient uit te tikken of in de juiste vorm te gieten.

Op basis van de resultaten van die analyse kunnen de verschillende functies die nodig zijn voor het uitoefenen van de opdracht van het gerechtelijk apparaat, beter worden omschreven (1).

Zo kan voor het volledige administratieve luik van het gerechtelijk apparaat een opsplitsing gebeuren tussen enerzijds de uitvoerende taken en anderzijds de taken waarvoor persoonlijk initiatief vereist is of waarvoor het personeelslid specifiek verantwoordelijk is.

Evenzo moet voor de parketjuristen en referendarissen worden omschreven hoever precies hun medewerking reikt, waarbij het steeds de rol van de magistraat moet blijven om, met kennisname van alle nuttige elementen zijn beslissingsbevoegdheid correct uit te oefenen.

Op basis van die volledige analyse dient ook de logica van de personeelsformaties van alle justitiële actoren te worden herzien, dus niet enkel het kader van magistraten, maar ook dat van enerzijds de referendarissen en parketjuristen en anderzijds de administratieve ondersteuning, zowel van de hogere als van de lagere niveaus.

In dat vooruitzicht kan het beperkt percentage van parketjuristen of referendarissen dat het voorontwerp voorstelt, niet adequaat blijken. Bijgevolg zou het pragmatischer zijn om de vaststelling van die percentages via koninklijk besluit te laten gebeuren en dit na grondige analyse.

De HRJ wil zeker meewerken aan een dergelijke analyse, die kan worden uitgevoerd door de Commissie voor de modernisering van de rechterlijke orde die door de wet van 20 juli 2006 werd ingesteld.

(1) Cette analyse permettrait aussi de prévoir une évaluation des différents acteurs beaucoup plus pointue que celle qui est prévue dans l'avant-projet.

(1) Die analyse zou ook een meer doorgedreven evaluatie van de actoren mogelijk maken dan de evaluatie die onderhavig voorontwerp voorziet.