

L'introduction de logiques managériales au sein des cours et tribunaux et la mission constitutionnelle des juges : une évaluation critique

Par Kevin Munungu
e-legal, Volume n°2

Pour citer l'article :

Kevin Munungu, « L'introduction de logiques managériales au sein des cours et tribunaux et la mission constitutionnelle des juges : une évaluation critique », in *e-legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, Volume n°2, avril 2019.

Adresse de l'article :

<http://e-legal.ulb.be/volume-n02/theses-1/l-introduction-de-logiques-manageriales-au-sein-des-cours-et-tribunaux-et-la-mission-constitutionnelle-des-juges-une-evaluation-critique>

La reproduction, la communication au public en ce compris la mise à la disposition du public, la distribution, la location et le prêt de cet article, de manière directe ou indirecte, provisoire ou permanente, par quelque moyen et sous quelque forme que ce soit, en tout ou en partie, ainsi que toute autre utilisation qui pourrait être réservée à l'auteur ou à ses ayants droits par une législation future, sont interdits, sauf accord préalable et écrit de l'Université libre de Bruxelles, en dehors des cas prévus par la législation sur le droit d'auteur et les droits voisins applicable en Belgique.

© Université libre de Bruxelles - avril 2019 - Tous droits réservés pour tous pays - ISSN 2593-8010



Introduction générale

§1 Depuis la fin des années 1990, les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire belge sont au cœur de plusieurs réformes qui cherchent à optimiser la gestion des ressources humaines, financières et matérielles qui leur sont allouées en y transposant les recettes tirées du « Nouveau management public »¹. Cette doctrine porte une attention particulière à l'amélioration de l'efficacité du traitement des dossiers (c'est-à-dire leur efficacité à moindre coût) et à la satisfaction des usagers. Elle exige, par conséquent, une reddition périodique de comptes en vue de mesurer le degré de réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs prédéfinis².

En attestent, entre autres, la technique d'évaluation des juges mise sur pied dans le sillage de la réforme dite *Octopus*³, la réforme du statut⁴ et des missions des chefs de corps au sein des juridictions⁵, l'intégration de conseillers en gestion de ressources humaines dans les cours d'appel⁶, le dispositif de mesure de la charge de travail des magistrats⁷, certaines initiatives locales visant à renforcer la cohérence des décisions judiciaires⁸, la description des fonctions du personnel judiciaire élaborée par la Commission de modernisation de l'ordre judiciaire⁹, ou encore les réformes récentes visant à décentraliser la gestion des juridictions ou encore à renforcer la mobilité des magistrats au sein d'un ressort de la cour d'appel¹⁰.

§2 Officiellement, ces réformes cherchent à rencontrer trois objectifs distincts : un objectif d'efficacité procédurale, d'abord, en luttant contre l'arriéré judiciaire ; un objectif budgétaire, ensuite, en maîtrisant les dépenses publiques ; et un objectif de démocratisation, enfin, en répondant aux attentes des usagers de la justice¹¹.

§3 On ajoute que, suivant les auteurs de ces réformes, celles-ci ne mettent en place que des mesures purement techniques destinées à améliorer le fonctionnement de la justice et qui ne comporteraient aucun enjeu politique.

Les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2004¹² qui met en place un système d'autonomie de gestion au sein des juridictions judiciaires en constitue une parfaite illustration. Comme nous le verrons, cette loi met en place de nouvelles structures au sein de l'Ordre judiciaire qui sont chargées de négocier des enveloppes fermées avec le pouvoir exécutif et de distribuer le budget entre les juridictions.

Il ressort des travaux préparatoires que le législateur est parti du constat - sans toutefois l'étayer par des analyses probantes - que la centralisation de l'allocation des ressources aux juridictions n'est pas compatible avec les exigences d'une organisation judiciaire performante : elle favorise une (grande) dispersion des

moyens entre les juridictions qui n'est pas justifiée et à un déficit de responsabilisation des autorités judiciaires quant au bon fonctionnement de l'organisation judiciaire.¹³

Au départ de ce constat, les auteurs de cette réforme ont proposé un remède directement inspiré du Nouveau management public :

« [...] l'organisation d'un mode de gestion moderne, dont la philosophie de base est que la gestion est confiée au niveau capable d'évaluer au mieux les besoins, c'est-à-dire le plus près possible du tribunal concerné, particulièrement au niveau des nouveaux arrondissements, mais de manière plus centrale pour les besoins qui doivent être déterminés et gérés collectivement [...]. C'est la base de la théorie des organisations modernes : faites confiance à votre propre personnel, laissez-le d'abord formuler et gérer ses besoins. [...]

Lors des négociations concernant les contrats de gestion, l'objectif est de partir des rapports d'évaluation élaborés par les services eux-mêmes et pouvant être examinés par rapport à des objectifs distincts. Les objectifs auxquels des moyens sont liés seront intégrés dans ces contrats. L'usage qui en est fait sera contrôlé *a posteriori* par les services d'appui des deux Collèges et, à un niveau supérieur, par la Cour des Comptes et les administrations de la Justice et du Budget. Les mots-clés sont « objectivation », « assouplissement » et « transparence ». »¹⁴

Dans l'esprit du législateur, la réforme proposée ne participerait donc qu'à un effort de modernisation des structures judiciaires. Elle favoriserait une allocation plus objective et transparente des moyens aux juridictions judiciaires et une meilleure gestion de ceux-ci par les chefs de corps, lesquels seraient davantage responsabilisés.

En outre, d'après les auteurs de ces réformes, celles-ci seraient compatibles avec la mission des juges et les garanties fondamentales à l'exercice de cette mission (en particulier la séparation des pouvoirs et l'indépendance des juges) dans la mesure où elles ne porteraient que sur les structures organisationnelles dans lesquelles les juges exercent leur mission et n'auraient aucun impact sur l'exercice de compétences juridictionnelles. Les promoteurs des réformes supposent ainsi une parfaite étanchéité entre, d'un côté, la fonction dévolue aux juges de trancher des litiges en mettant en œuvre des règles de droit au terme d'une procédure - qui seraient à l'abri de toute pression - et, de l'autre côté, les structures professionnelles et organisationnelles dans lesquelles les juges exercent leur fonction, qui peuvent être soumises à des contraintes managériales.

Plus encore, loin de remettre en cause les principes fondamentaux, ces réformes contribueraient au contraire à les renforcer. Cet argument a notamment été exprimée – et illustrée – à plusieurs reprises par Annemie Turtelboom au cours des débats en commission tant à la Chambre qu’au Sénat sur la réforme de l’autonomie de gestion, en ces termes :

« La séparation des pouvoirs est un pilier de base de la démocratie. L’affaiblir ou la rejeter reviendrait à ouvrir la porte à l’autoritarisme. La ministre comprend que le manque d’évolution de l’organisation du pouvoir judiciaire puisse susciter une certaine impatience. Mais cette incapacité à décider et à réformer n’est pas seulement le fait du pouvoir judiciaire même. Il s’agit d’une responsabilité collective de la société, du politique et de la magistrature.

Cette problématique requiert dès lors une approche commune qui ne mine pas les piliers du système. Telle est notamment la raison d’être du projet de loi à l’examen qui, ainsi qu’il a été précisé ci-dessus, renforce expressément la séparation des pouvoirs. »¹⁵

Dans un discours prononcé à l’occasion d’un colloque organisé sur la compatibilité des réformes judiciaires avec l’indépendance de la justice, Annemie Turtelboom renchérit :

« Je sais que cela fait l’objet de nombreuses discussions. Mais je ne vois pas comment je pourrais garantir une plus grande autonomie de l’organisation du pouvoir judiciaire.

Je ne le fais pas par philanthropie, mais en m’appuyant sur une saine prise de conscience libérale : en ces temps de polarisation politique, de tabloïdisation des médias, et donc de la politique (où la Justice fait souvent office de souffre-douleur de prédilection), un renforcement de la séparation des pouvoirs est une absolue nécessité. Il ne faut pas nier la vox populi mais il faut prendre suffisamment ses distances justement au nom de l’État de droit et de la sécurité juridique. Cette mission et cette responsabilité exigent également du pouvoir judiciaire qu’il s’organise suffisamment afin de s’affirmer comme un tout vis-à-vis du monde extérieur et du politique. »¹⁶

§4 Ce discours est, à première vue, peu clivant. En effet, comment s’opposer à des réformes qui prétendent lutter contre l’arriéré judiciaire ? Pourquoi la justice

devrait-elle être plus dépensière que les autres services publics, comme la sécurité, l'éducation ou la santé, et pourquoi donc s'opposer à des dispositifs qui ont pour seul objectif d'assurer une bonne gestion des deniers publics ? Comment encore s'opposer – sans être accusé d'être « conservateur » – à des réformes qui visent à moderniser les structures judiciaires au bénéfice des justiciables et à faire entrer la justice dans le 21^{ème} siècle ?

La critique de ces réformes paraît d'autant moins évidente que la paternité de celles-ci transcende tous les clivages politiques et idéologiques existant en Belgique. En effet, ces réformes ont été portées par des responsables politiques de tous les bords, qu'ils soient de gauche, du centre ou de la droite, qu'ils soient francophones ou néerlandophones. Cette évolution n'a pas non plus suscité une opposition parlementaire forte sur son principe ; lorsque l'opposition s'est exprimée avec vigueur, c'était pour réclamer que des moyens supplémentaires accompagnent les réformes entreprises.

§5 C'est ce discours que nous avons voulu interroger dans le cadre de la thèse dont il est ici rendu compte. Plus précisément, celle-ci poursuivait deux objectifs.

Le premier était de mettre en perspective l'ensemble des réformes managériales de la justice qui ont été entreprises depuis la fin des années 1990 jusqu'en 2017 et les différents facteurs qui ont justifié leur mise en œuvre. Le second objectif était d'évaluer la compatibilité de ces réformes avec la mission dévolue aux juges dans notre système politique et les garanties inhérentes à l'exercice de cette mission.

§6 En raison de la quantité et de la technicité des réformes judiciaires entreprises en Belgique ces dernières décennies, nous n'avons pas analysé de façon systématique, dans le temps et l'espace définis par l'exercice de la thèse, tous les éléments de ces réformes qui ont contribué à introduire les logiques managériales au sein des juridictions. C'est la raison pour laquelle l'étude a été volontairement circonscrite aux réformes qui touchent à la gestion des ressources humaines affectées aux juridictions judiciaires, à l'exclusion des initiatives visant à rationaliser la gestion des ressources matérielles dédiées aux juridictions (en particulier les bâtiments ainsi que les moyens matériels mis à la disposition des juges) et des frais de justice en matière pénale.

§7 Sur le plan méthodologique, nous avons procédé à une analyse interdisciplinaire ; nous avons fait appel à des outils relevant de disciplines différentes pour procéder à l'analyse d'un même objet juridique. Ainsi, suivant une méthode relevant de la technique juridique¹⁷ (qui constituait, en quelque sorte, la « discipline maîtresse »¹⁸), il s'agissait donc de mettre en ordre les différentes réformes de la gestion des ressources humaines au sein des juridictions qui ont été entreprises depuis la fin des années 1990 et d'évaluer leur compatibilité avec la mission des juges en droit constitutionnel belge et les garanties inhérentes à

l'exercice de celle-ci telles qu'elles sont définies par la Constitution et les traités internationaux directement applicables en droit belge. L'analyse a également été éclairée par un examen des réformes entreprises aux Pays-Bas qui ont inspiré les évolutions observées en Belgique. L'essentiel des réformes datant de 2001, l'étude du cas néerlandais a notamment permis de mesurer, au-delà du seul discours, certains effets des dispositifs managériaux mis en place.

§8 Cependant, pour bien appréhender les différentes réformes managériales qui ont été réalisées et saisir leurs enjeux notamment sur le plan démocratique, nous avons été grandement aidés par la littérature relevant d'autres disciplines (en particulier la philosophie et la sociologie).

D'une part, le recours à la littérature sociologique a très largement nourri notre réflexion sur les effets générés par les réformes entreprises en Belgique et aux Pays-Bas sur les pratiques des magistrats au sein des juridictions. L'examen des effets des réformes managériales de la justice est jalonné par des entretiens libres de plusieurs personnalités qui ont directement participé à l'élaboration de ces réformes.¹⁹ Nous avons également interrogé seize juges en Belgique (dont dix chefs de corps) et huit juges aux Pays-Bas (dont deux présidents de juridiction et le vice-président du Conseil de la justice). Par ces entretiens, il s'agissait de compléter les enquêtes de terrain approfondies réalisées dans la littérature sociologique.

D'autre part, nous avons emprunté aux travaux de philosophes des outils conceptuels permettant de réinscrire les réformes managériales dans des questionnements plus vastes sur les modes de gouvernement et, plus généralement, sur le sous-texte de ce type de dispositifs.

Nous avons notamment mobilisé les travaux de Michel Foucault²⁰ sur la gouvernementalité. Ceux-ci constituent, en effet, un cadre théorique fécond pour comprendre la portée des dispositifs managériaux. Bien que Michel Foucault n'ait pas étudié le Nouveau management public dans ses travaux sur la gouvernementalité²¹, il consacre, dans *Naissance de la biopolitique*, de longs développements au néolibéralisme²², qui est la toile de fond des réformes managériales des institutions publiques²³.

La gouvernementalité est le concept qui permet de « passer derrière l'institution pour essayer de retrouver, derrière elle et plus globalement [...] ce qu'on peut appeler une technologie du pouvoir »²⁴. Une technologie de pouvoir est un dispositif « à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »²⁵. Grâce à ces prémisses théoriques, Foucault constate que le pouvoir sur les populations, et donc des personnes, n'est plus exercé, depuis la fin de l'Ancien régime, par des systèmes de répression des

comportements contraires à la loi. L'exercice du pouvoir consiste principalement à orienter le comportement sur les individus par des dispositifs non répressifs²⁶.

C'est encore cette tendance qu'il observe dans le premier tome de son livre consacré à *l'Histoire de la sexualité*. Il y soutient notamment que si « le juridique a pu servir à représenter, de façon sans doute non exhaustive, un pouvoir essentiellement centré sur le prélèvement et la mort, il est absolument hétérogène aux nouveaux procédés de pouvoir qui fonctionnent non pas au droit mais à la technique, non pas à la loi mais à la normalisation, non pas au châtement mais au contrôle, et qui s'exercent à des niveaux et dans des formes qui débordent l'État et ses appareils »²⁷. C'est le concept de gouvernementalité qui permet d'appréhender les dispositifs managériaux mis en place. Ceux-ci ne constituent pas un ensemble de « boîtes à outils » à transposer moyennant adaptation au sein des institutions publiques afin d'améliorer leur performance, maîtriser les finances publiques et favoriser la confiance des citoyens. Il s'agit, en réalité, de dispositifs normatifs qui visent à orienter le comportement des agents au sein de ces institutions afin d'y intégrer des logiques managériales.

Au départ du concept de gouvernementalité, nous avons fait l'hypothèse que les dispositifs transposés à la faveur des réformes entreprises ne sont pas réductibles à un ensemble de mesures techniques destinées à améliorer le fonctionnement de la justice. Ces dispositifs sont, en réalité, des « technologies de pouvoir » qui ont pour objectif d'orienter le comportement des juges dans l'exercice de leurs fonctions afin d'y intégrer des normes managériales.

Plus encore, ces réformes participent à l'hégémonie politique d'une certaine approche de l'institution judiciaire, de la fonction de juge et du jugement judiciaire. Cette conception de la justice repose sur trois piliers : premièrement, l'institution judiciaire serait une organisation composée de plusieurs entités chargées de prêter un service qui consiste à transformer des litiges (*inputs*) en des produits finis (*outputs*), c'est-à-dire en des décisions de justice - et ce, au terme d'un processus de production efficient et satisfaisant pour les usagers ; deuxièmement, dans cette organisation, le juge ne serait qu'une ressource humaine intervenant au cours d'un processus de production des décisions de justice ; troisièmement, le jugement judiciaire ne serait plus qu'un produit délivré au terme d'un processus de production et devrait être, pour les usagers, aussi prévisible que possible. Cette conception managériale de la justice contredit, sur plusieurs aspects, celle retenue en droit constitutionnel belge.

Au départ de ces premiers constats, nous avons alors interrogé, d'une part, la légitimité de ces réformes, notamment sur le plan démocratique. Notre thèse, sur ce point, est que certaines réformes comportent un déficit démocratique majeur à défaut d'avoir été précédées d'un débat collectif sur leur portée, voire d'un débat au sein d'une assemblée démocratiquement élue. D'autre part, nous avons

procéder à un examen de la compatibilité des réformes entreprises aux garanties fondamentales inhérentes à l'exercice de la fonction de juger. La thèse que nous défendons est que certains dispositifs managériaux transposés dans l'institution judiciaire doivent être revues pour être conformes à l'indépendance des juges.

§9 Dans cette contribution, nous nous proposons d'exposer brièvement certaines des conclusions auxquelles nous avons abouti au terme de nos recherches doctorales. Ainsi, dans un premier temps, nous allons dépeindre l'organisation des cours et tribunaux au terme des réformes managériales réalisées. Dans un deuxième temps, nous montrerons, par plusieurs exemples, en quoi ces réformes reposent effectivement sur une conception managériale de la justice et s'accompagnent de nouvelles « technologies de pouvoir » au sein de l'institution judiciaire. Dans un troisième temps, nous identifierons quelques difficultés posées par les outils transposés au regard de la mission des juges et des garanties inhérentes à son exercice.

Un état des lieux des réformes

§10 Les réformes entreprises depuis la fin des années 1990 ont profondément bouleversé la gestion des ressources humaines affectées aux juridictions de l'ordre judiciaire. A des fins de clarté, nous proposons de regrouper ces réformes en quatre catégories.

§11 Premièrement, de nouvelles catégories professionnelles ont été créées afin d'épauler les juges dans l'exercice de leurs fonctions : les référendaires, d'une part, et les attachés-judiciaires²⁸, d'autre part. Les référendaires exercent leurs fonctions au sein de la Cour de cassation, des cours d'appel et des tribunaux de première instance²⁹. De manière générale, ils ont principalement pour mission de préparer le travail des magistrats sous l'autorité et selon leurs indications. Dans ce cadre, ils sont notamment chargés de traiter un litige, de proposer une solution et, le cas échéant, de rédiger un projet de jugement ou d'arrêt. Les référendaires à la Cour de cassation sont, en outre, chargés d'assurer une mise en concordance linguistique des arrêts de la Cour. La création du statut d'attaché-judiciaire s'inscrit, pour sa part, dans le cadre de la réforme de l'accès à la magistrature qui a été réalisée par la loi du 6 juillet 2017. Cette loi prévoit que, si aucun poste vacant n'existe à la fin du stage d'un candidat, ce dernier est d'office nommé par le Roi comme attaché judiciaire près d'un tribunal ou d'un parquet. En cette qualité, il est chargé, par le Ministre de la Justice en fonction des nécessités de service, d'exercer la fonction de substitut au sein du ministère public ou de juge suppléant au sein du siège. Au siège, l'attaché judiciaire peut être chargé d'exercer la fonction de greffier ou de juge suppléant. Au ministère public, l'attaché judiciaire a la qualité d'officier de police judiciaire et peut exercer, en toute ou partie, les fonctions de substitut du procureur du Roi ou de substitut de l'auditeur du travail.

L'objectif de ces réformes est de fournir aux chefs de corps de nouvelles catégories de ressources humaines, au statut plus flexible, supposées intervenir dans le processus de décision, afin d'accélérer les procédures (et donc lutter contre l'arriéré judiciaire) tout en maîtrisant les dépenses publiques affectées à l'institution judiciaire (car la charge salariale de ces nouvelles catégories est inférieure à celle des magistrats). S'agissant des référendaires, nous avons notamment montré que leur rôle au sein des juridictions n'est pas négligeable. Dans certaines juridictions, ils sont parfois chargés de traiter intégralement des litiges : ils assistent à l'audience, participent au délibéré et donnent une orientation sur le contenu de la décision³⁰. Quant aux attachés-judiciaires, la loi prévoit qu'ils peuvent siéger au sein des chambres collégiales et, donc, exercer véritablement la fonction de juge.

§12 Deuxièmement, les réformes entreprises ont tenté de rationaliser l'allocation des ressources humaines aux juridictions.

Tout d'abord, en mettant en place un dispositif permettant de mesurer de manière précise la charge de travail des magistrats, il s'est agi de faire reposer sur des bases objectives l'allocation des ressources humaines aux juridictions. Cet instrument a notamment consisté à déterminer un processus uniforme de production des décisions de justice (considérées comme des « produits ») et, sur cette base, le temps moyen que doit prendre un juge pour rendre une décision déterminée³¹. Cette mesure de la charge de travail a été réalisée par le Bureau permanent statistiques et mesure de la charge de travail (ci-après « le Bureau permanent »)³². Les résultats de cette mesure de la charge de travail sont appelés à peser dans le futur sur les négociations entre le Ministre de la justice et le Collège des cours et tribunaux dans le cadre de la détermination des ressources humaines allouées aux juridictions.

Ensuite, la réforme engrangée par la ministre libérale flamande Annemie Turtelboom, en charge du portefeuille de la justice entre 2011 et 2014, a profondément bouleversé le mode d'allocation des ressources aux juridictions, rebaptisées par la loi en « entités judiciaires ». Dans l'esprit de cette réforme, le cadre des magistrats ne constitue plus qu'une masse de « ressources humaines » allouées dans une enveloppe fermée (déterminée non seulement en fonction du nombre prévisionnel des litiges mais également de la productivité des juridictions) et est assortie d'une série d'objectifs fixés dans un contrat de gestion³³. Cette réforme a été accompagnée d'organes de gestion qui constituent notamment de nouveaux points de contrôle.

D'une part, au sein de chaque juridiction, un comité de direction a été mis en place avec pour mission d'assister le chef de corps dans l'exercice de ses fonctions managériales. Si le comité de direction est présidé par le chef de corps, sa composition varie suivant la juridiction concernée. Le comité de direction de la Cour de cassation est composé tant de membres du siège (à savoir, le premier président, le président de la Cour) que du parquet (en particulier du procureur général et du premier avocat général), ainsi que du greffier en chef et du secrétaire en chef de la Cour³⁴. Le comité de direction d'une cour est composé, pour sa part, du premier président de la juridiction, de deux présidents de chambre et du greffier en chef³⁵. Au sein des tribunaux de première instance, des tribunaux de commerce et des tribunaux du travail, le comité de direction comprend le chef de corps, les présidents des divisions (ou, à défaut de division, deux juges désignés par le président) et le greffier en chef³⁶. Enfin, les justices de paix et les tribunaux de police ont, dans chaque arrondissement, un comité de direction composé du président des juges de paix et des juges du tribunal de police, du vice-président et du greffier en chef³⁷. Dans l'ensemble des juridictions, le chef de corps peut ouvrir le comité de direction à deux membres de sa juridiction qui disposent de compétences de gestion appréciables. Dans la pratique, la composition des comités de direction varie suivant les juridictions concernées³⁸.

D'autre part, la loi du 18 février 2014 a créé deux collèges qui sont dotés d'un pouvoir réglementaire et sont chargés de contrôler les comptes des juridictions : le Collège des cours et tribunaux et le Collège du ministère public.³⁹ Ces deux collèges sont notamment soumis au contrôle de tutelle du ministre de la Justice et du ministre du Budget, lesquels interviennent par le biais de commissaires de gouvernement.⁴⁰ Ces délégués disposent de deux pouvoirs : d'une part, ils peuvent assister avec voix consultative aux réunions des collèges et du comité de direction de la Cour de cassation ; d'autre part, ils disposent, chacun, du pouvoir d'introduire un recours contre une décision du Collège ou du comité de direction de la Cour de cassation qu'il estime contraire à la loi ou au contrat de gestion. A l'heure d'écrire ces lignes (printemps 2019), le contenu des contrats de gestion est toujours en cours de discussion entre le pouvoir exécutif, les deux collèges et le comité de direction de la Cour de cassation. À ce jour, il semble acquis que l'enveloppe dédiée à la justice dépendra, en partie du moins, de la productivité des juridictions et sera donc assortie d'une série d'objectifs quantitatifs et qualitatifs.⁴¹

§14 Troisièmement, nous avons étudié différentes réformes qui avaient pour objet de responsabiliser les chefs de corps dans la gestion des ressources au sein des juridictions.

En effet, depuis la réforme *Octopus*, les chefs de corps sont désignés pour un mandat limité dans le temps au terme d'une procédure dans le cadre de laquelle ils doivent déposer, au préalable, un plan de gestion.⁴² Les missions des chefs de corps sont notamment définies dans un « profil général de fonction » qui insiste notamment sur sa mission de manager au sein des juridictions.⁴³ D'après les profils de fonction, les chefs de corps sont véritablement des « managers » au sein de leurs juridictions : ils sont à la fois chargés de gérer les « flux » des affaires entrantes, d'assurer une certaine transparence vis-à-vis du monde extérieur ou encore de promouvoir une certaine collégialité entre les magistrats, notamment afin d'assurer une certaine uniformité de la jurisprudence. De surcroît, les réformes entreprises par la ministre Turtelboom⁴⁴ ont conféré aux chefs de corps plus de pouvoirs tant dans la répartition des affaires entre les divisions (par l'adoption d'un règlement particulier de la cour ou du tribunal)⁴⁵ que dans l'affectation des juges entre les différentes divisions (désormais plus « mobiles »).⁴⁶

Dans la pratique, l'ensemble des chefs de corps reconnaissent la nécessité de gérer leurs juridictions de manière efficiente et d'être réceptifs aux attentes des justiciables, en particulier en matière d'amélioration de la durée de traitement des litiges.⁴⁷ Les réformes managériales sont parvenues à modifier « les représentations des chefs de corps quant à leur charge, leurs méthodes de travail et le type de relations professionnelles qu'ils souhaitent promouvoir ».⁴⁸ Cependant, les attitudes à l'égard du management restent diversifiées au sein de chaque juridiction que les observateurs ont étudié.⁴⁹ Ainsi, certains chefs de corps,

dit « pragmatiques », approchent le management comme une « boîte à outils » qui permet de résoudre des problèmes quotidiens en marge des différents dispositifs prévus par le Code judiciaire (tableaux de service, assemblées générales, délégations de magistrats, etc.), sans nécessairement adhérer au projet plus global du management et des prémisses philosophiques qui en constituent le soutien.⁵⁰ D'autres chefs de corps, qualifiés de « militants », se montrent, au contraire, beaucoup plus réceptifs aux valeurs managériales qui, à leurs yeux, doivent guider le comportement des juges au sein de leurs juridictions.⁵¹

Dans les faits, même s'ils n'épousent pas toujours les thèses défendues par les tenants du Nouveau management public, plusieurs chefs de corps se positionnent comme de véritables managers de leurs juridictions⁵² et développent de nombreux outils afin d'accélérer le traitement du flux de litiges entrant au sein des juridictions et d'utiliser de manière efficiente les ressources disponibles.⁵³ Plus encore, dans plusieurs juridictions observées, les chefs de corps s'attachent à intégrer autant que possible ces préoccupations dans les pratiques des juges.⁵⁴ Frédéric Schoenaers montre notamment comment des juges traitent leurs dossiers comme des managers, s'efforcent de gérer leur temps de travail de manière efficace pour rendre le plus grand nombre de décisions dans les meilleurs délais et collaborent autant que possible avec les autres acteurs de sa juridiction.⁵⁵ Il expose également que les juges ne travaillent plus de façon isolée, mais davantage « en réseau » avec leurs différents collègues afin de faire face aux impératifs d'efficacité (c'est-à-dire pour accélérer les procédures en utilisant le moins de ressources humaines disponibles).⁵⁶

La nécessité de rendre la justice rapidement en utilisant de manière efficiente les ressources disponibles a pris une importance particulière depuis fin 2014 suite aux restrictions budgétaires décidées par le gouvernement Michel pour assainir les finances publiques. En effet, un effort de 10 % sur le personnel était attendu des cours et tribunaux à l'horizon 2019. Emilie Dupont et Frédéric Schoenaers ont montré à quel point ces restrictions budgétaires ont obligé les chefs de corps à faire montre d'ingéniosité et de créativité dans la gestion des ressources humaines au sein des juridictions⁵⁷. Ainsi, certains chefs de corps vont très loin en rationalisant en profondeur le traitement des litiges au sein des juridictions, en particulier la durée de plaidoiries ; l'organisation des audiences ; la répartition des litiges entre les chambres collégiales et les chambres statuant avec un juge unique en matière civile⁵⁸. De plus, certains chefs de corps de juridiction d'appel recourent, parfois de façon autoritaire, aux dispositifs de mobilité mis en place à la faveur des réformes concrétisées par Annemie Turtelboom⁵⁹

§15 La managérialisation de l'organisation interne des cours et tribunaux n'est pas réductible, au demeurant, à la transformation de la fonction des chefs de corps. Elle s'est accompagnée de nouvelles formes de contrôle sur les magistrats.

a. Ainsi, d'une part, la réforme *Octopus* a soumis les juges à une évaluation dont l'objectif est de jauger leurs compétences intellectuelles, organisationnelles et personnelles sur la base d'une série de critères et indicateurs fixés dans un arrêté royal.⁶⁰

Il ressort de l'article 259^{nonies} §1er alinéa 4 du Code judiciaire, « l'évaluation porte sur la manière dont les fonctions sont exercées, à l'exception du contenu de toute décision judiciaire, et est effectuée sur la base de critères portant sur la personnalité ainsi que sur les capacités intellectuelles, professionnelles et organisationnelles ».

Sur la base de cette disposition, un arrêté royal du 20 juillet 2000⁶¹ a été adopté afin de fixer les critères d'évaluation. Il prévoit notamment un certain nombre de *critères* auxquels sont associés des *indicateurs* de comportement qui permettent de déduire si le magistrat remplit effectivement le critère et dans quelle mesure il le fait. Concrètement, après chaque entretien d'évaluation, le collège doit remplir un long formulaire dans lequel il répond à plusieurs questions sur la performance des magistrats. Pour chaque critère, le collège d'évaluation doit apprécier si le critère a effectivement été satisfait, et motiver minutieusement sa décision. Les critères et indicateurs d'évaluation sont regroupés en trois groupes : le premier concerne les compétences intellectuelles, professionnelles et organisationnelles du juge tandis que les deux autres ont davantage trait à la personnalité du juge. En tout cas, l'arrêté royal ne fait pas de distinction claire et précise entre les indicateurs quantitatifs (qui cherchent essentiellement à évaluer la productivité des magistrats) et les indicateurs qualitatifs.

S'agissant du premier groupe d'indicateurs, il s'agit d'évaluer, tour à tour, les connaissances juridiques du juge pour les matières traitées, son efficacité et son efficacité, son aptitude à la communication, son esprit de décision, ainsi qu'enfin, son éthique professionnelle⁶². À ces différents critères correspondent des indicateurs précis. Ainsi, d'une part, afin de vérifier si et dans quelle mesure le juge évalué a les connaissances juridiques requises pour les matières traitées, sont notamment évaluées sa maîtrise de ces domaines par référence aux données, faits et situations qui lui sont soumis dans l'exercice de sa fonction ou encore la motivation de ses décisions tant en fait qu'en droit. Les conseillers à la Cour d'appel doivent, en outre, démontrer leur connaissance approfondie des matières traitées ainsi que leur attention à la portée jurisprudentielle de leurs arrêts⁶³. S'agissant enfin des conseillers à la Cour de cassation, le collège d'évaluation vérifie en outre leur aptitude à se référer à la doctrine, la jurisprudence et au droit comparé⁶⁴. D'autre part, le contrôle de l'efficacité et de l'efficacité du juge implique de vérifier si ce dernier arrive à trouver un équilibre entre la qualité et la quantité de son travail. Les modalités du contrôle d'un tel équilibre sont, quant à elles, laissées à l'appréciation du collège d'évaluation. L'examen de son esprit de décision impose, entre autres, de s'interroger sur sa capacité de prendre des

décisions dans un délai raisonnable. Il s'agit également d'examiner son aptitude à rendre des décisions en dépit de la difficulté des matières et des situations soumises à sa connaissance. Son éthique professionnelle se vérifie, enfin, à l'aune de son impartialité dans toutes les décisions et tout au long du processus décisionnel.

L'évaluation des magistrats est accompagnée d'une certaine gradation (de la mention « très bien » à la mention « insuffisant » pour les magistrats nommés ; de la mention « bon » à la mention « insuffisant » pour les titulaires d'un mandat adjoint⁶⁵ ou spécifique⁶⁶) et seul le magistrat ayant obtenu la mention « insuffisant » subit une sanction (une pénalité financière pour les magistrats nommés ; l'absence de renouvellement pour les titulaires d'un mandat adjoint ou spécifique).⁶⁷ Il n'existe malheureusement pas de statistiques officielles sur les différentes évaluations qui ont été menées. Il ressort uniquement des travaux du Conseil supérieur de la justice, publiés en 2003 sur la base des premières évaluations effectuées après l'entrée en vigueur de la loi, qu'au total seuls 5 magistrats auraient obtenu reçu une évaluation négative (quatre magistrats soumis à une évaluation périodique et un titulaire de mandat).⁶⁸

On ajoute que les modalités suivant lesquelles les critères et indicateurs d'évaluation sont appliqués par les chefs de corps souffrent également d'une certaine opacité. L'évaluation étant confidentielle, plusieurs questions demeurent ouvertes. Des standards d'appréciation ont-ils été mis en place au sein des juridictions pour déterminer si un indicateur est ou non respecté ? Par exemple, quelles sont les modalités suivant lesquelles le collège d'évaluation apprécie l'équilibre trouvé par le magistrat entre la quantité et la qualité de son travail ? Existe-t-il, par exemple, des normes de productivité fixées localement au sein des juridictions et à l'aune desquelles la productivité des magistrats est évaluée ?

Ces différentes questions n'ont pas pu être testées de manière approfondie dans le cadre de l'étude exploratoire que nous avons effectuée en raison de l'opacité existante au sein des juridictions sur la pratique des évaluations des juges. Tout au plus, plusieurs chefs de corps nous ont indiqué que la procédure d'évaluation est principalement utilisée pour « faire le point » sur l'activité des juges sur une période déterminée sans nécessairement recourir à d'autres standards que les critères et indicateurs d'évaluation. S'agissant des décisions de justice, l'utilisation des statistiques individuelles des juges serait monnaie courante dans certaines juridictions afin de mesurer la quantité des décisions de justice prononcées par le juge évalué - et donc, sa productivité. En revanche, à ce jour, les taux d'appel ou de cassation n'interviendraient pas dans l'appréciation du collège d'évaluation. Le recours à cet indicateur est perçu, par plusieurs chefs de corps, comme étant inapproprié dans la mesure où il ne permet pas de déterminer la qualité juridique des décisions de justice.

b. D'autre part, la réforme *Octopus* a institué le Conseil supérieur de la justice – composé, en partie, de membres de la société civile – dont l'une des commissions (la commission d'avis et d'enquête) a pour mission d'assurer un contrôle externe sur la gestion des ressources humaines au sein des cours et tribunaux et qui dispose, à cette fin, de plusieurs pouvoirs d'investigation.⁶⁹ Dans ce cadre, il doit réaliser une surveillance interne du fonctionnement des juridictions et peut mener des audits ou initier une enquête particulière sur le traitement d'une affaire déterminée. Dans la pratique, le Conseil supérieur de la justice a déjà eu l'occasion de s'emparer des pouvoirs qui lui attribuent la loi.

Dans la pratique, s'agissant des enquêtes particulières en particulier, le Conseil supérieur de la justice a eu l'occasion d'en mener sept.⁷⁰ Dans certains cas, la commission d'avis et d'enquête réunie s'attache à *contrôler de manière globale la gestion d'une juridiction*. C'est ce que la commission d'avis et d'enquête réunie a réalisé dans sa première enquête particulière sur le tribunal de première instance de Termonde⁷¹. En l'occurrence, elle était appelée à évaluer une demande d'élargissement du cadre du personnel judiciaire et administratif, formulée par le président de ce tribunal au Ministre de la Justice. Ce dernier tenait notamment à s'assurer que les éventuelles difficultés que rencontrait ce tribunal n'étaient pas plutôt liées à l'organisation du tribunal et des audiences ou à la répartition de la charge de travail entre les magistrats⁷². Concrètement, la commission s'est attachée, d'une part, à évaluer si et dans quelle mesure le cadre des magistrats affecté à cette juridiction ne gagnait pas à être adapté pour tenir compte de l'évolution démographique de l'arrondissement judiciaire. D'autre part, elle a passé en revue la manière dont le chef de corps avait dirigé sa juridiction, notamment au départ des profils de fonction élaborés⁷³. Dans les deux cas, elle a formulé plusieurs recommandations pratiques au Ministre de la Justice afin d'améliorer le fonctionnement de la juridiction observée⁷⁴.

Cependant, dans d'autres cas, la commission d'avis et d'enquête réunie s'est plutôt attardée à vérifier si, *dans le traitement d'une affaire déterminée*, les autorités judiciaires concernées n'avaient pas éventuellement commis une ou plusieurs fautes. C'est cet exercice que la commission d'avis et d'enquête réunie a notamment effectué dans le dossier relatif à la séquestration et à l'assassinat d'Annick Van Uytsel, elle s'est attachée à contrôler la manière avec laquelle les magistrats qui sont intervenus dans cette « chaîne pénale » (magistrats de parquet et juges d'instruction) ont conduit l'enquête, et exploité les informations qui étaient à leur disposition.⁷⁵ De la même manière, dans le cadre de l'enquête relative au décès de Jonathan Jacob, la commission d'avis et d'enquête réunie a été invitée à examiner si la procédure de privilège de juridiction a été respectée à l'occasion des poursuites dirigées contre un substitut du procureur du Roi, ainsi que sur la nécessité de préserver ce système dans notre société contemporaine.⁷⁶ Certains diagnostics posés tout au long de cette enquête particulière l'ont, en outre, amenée à examiner la manière dont les dossiers d'instruction étaient gérés

au sein du tribunal de première instance d'Anvers.⁷⁷

Dans la pratique, le Conseil supérieur de la justice est donc essentiellement intervenu tantôt pour évaluer la gestion d'une juridiction de manière abstraite, tantôt pour vérifier si les autorités judiciaires avaient commis une faute dans le traitement d'une affaire déterminée.

En marge des missions qui lui sont confiées par la Constitution, le Conseil supérieur de la justice et le Conseil consultatif de la magistrature ont rédigé un *Guide des magistrats (Principes, valeurs et qualités)* dont l'objet est d'établir des lignes de conduite à l'attention des magistrats.⁷⁸ Ce *Guide* participe à l'effort attendu du Conseil supérieur de la justice depuis la réforme *Octopus*, de formuler une liste de bonnes pratiques ou de standards non contraignants à l'attention des magistrats. Son objectif n'est pas d'énumérer une liste d'infractions passibles de poursuites disciplinaires : « La déontologie a été abordée de manière positive afin que les devoirs du juge soient, à la fois, des valeurs fondatrices communes à la fonction de juger et des principes à valeur préventive. »⁷⁹ En outre, les principes identifiés dans le rapport sont formulés de façon exogène ; il s'agit de déterminer ce « qu'attendent du juge la société et les citoyens »⁸⁰.

Pour cela, le *Guide* définit, d'une part, une liste de valeurs communes et essentielles pour les magistrats (« Partie I - Valeurs ») et, d'autre part, les qualités nécessaires à l'exercice de la fonction de juger dans une société contemporaine (« Partie II : Qualités »).

La première partie de ce texte identifie les 8 valeurs auxquelles les magistrats doivent se conformer : l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité (qui comprend la probité et la dignité), le devoir de réserve et de discrétion, la diligence, le respect et l'écoute, l'égalité de traitement et la compétence professionnelle. La seconde partie énonce les qualités attendues des magistrats, en particulier, la sagesse, la loyauté, l'humanité, le courage, le sérieux et la prudence, la capacité de travail, l'écoute et la communication et l'ouverture d'esprit.

Tant dans son mode d'élaboration que dans les sanctions que les magistrats sont susceptibles d'encourir en cas de violation d'un ou de plusieurs de ces principes, le *Guide des magistrats* s'inscrit dans le droit fil du mode d'exercice du pouvoir que nous avons illustré précédemment au départ de la littérature foucaldienne. En effet, il s'agit d'orienter le comportement des individus, non pas au départ d'un dispositif juridique classique sanctionné notamment par des poursuites disciplinaires, mais par des pratiques qui peuvent être adaptées de façon plus souple, et qui sont contrôlées autrement que par des sanctions disciplinaires. Autrement dit, le *Guide des magistrats* a une prétention normative (parce qu'il s'agit d'orienter le comportement des magistrats) ; il fait toutefois le double pari que les juges feront montre d'une certaine forme « d'autocontrôle », de

responsabilité dans l'exercice de leurs fonctions et que c'est à l'aune de ce *Guide* que leur actions seront évaluées.

C'est d'ailleurs sur cette base que le Conseil supérieur de la justice a vivement condamné les interventions télévisées du président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles à l'occasion desquelles ce dernier a revendiqué ses convictions politiques en faveur du parti socialiste. Dans un communiqué intitulé « Dans un état de droit, les magistrats ont aussi des devoirs »⁸¹, le Conseil supérieur de la justice a conclu, en se fondant directement sur le *Guide*, que le comportement du président du tribunal de première instance n'était pas conforme au « guide de déontologie positive qui décrit le comportement idéal du magistrat ».⁸²

Cependant, la jurisprudence des juridictions disciplinaires publiée depuis l'adoption du *Guide* n'est pas suffisamment riche et ne permet pas - encore - vérifier si, ces juridictions se réfèrent aux dispositions du *Guide* pour qualifier l'existence d'une faute dans le chef d'un magistrat ou, à l'inverse, la mesure dans laquelle les magistrats l'utilisent pour s'opposer à des poursuites.⁸³

§16 Quatrièmement, enfin, la Belgique s'est efforcée de développer des dispositifs visant à améliorer la qualité de la justice au sens managérial du terme, c'est-à-dire la satisfaction des usagers de la justice. Cet effort s'est toutefois limité au pouvoir conféré au Conseil supérieur de la justice de traiter les plaintes introduites contre le fonctionnement de la justice et de formuler, à cet égard, des recommandations aux juridictions.⁸⁴

Contrairement à d'autres systèmes européens, aucune réforme n'a en revanche été initiée afin de déterminer des indicateurs de qualité. Tout au plus les deux collèges ont-ils été chargés de développer une « politique de qualité » au sein des juridictions. Dans ce cadre, le Collège des cours et tribunaux s'est attaché à proposer une uniformisation des processus de traitement des litiges au sein de certaines juridictions.⁸⁵ Cependant, certains chefs de corps ont tenté de pallier cette lacune au sein de leurs juridictions en favorisant une plus grande uniformité des processus de traitement des litiges et du contenu des décisions de justice.⁸⁶

§17 Comme précisé en guise d'introduction, la mise en place des techniques de management est présentée, par ses promoteurs, comme une nécessité afin de rencontrer trois préoccupations : lutter contre l'arriéré judiciaire, maîtriser les dépenses publiques et renforcer la confiance des citoyens envers les cours et tribunaux par une meilleure satisfaction des justiciables.

Dans leurs discours, les auteurs des réformes se sont efforcés de les présenter tantôt comme une alternative à une augmentation substantielle du budget consacré aux juridictions, tantôt (et surtout) comme un outil susceptible de

rapprocher l'institution judiciaire de ses « usagers », de dépolitiser l'allocation des moyens humains et matériels aux juridictions, de « moderniser » le fonctionnement des cours et tribunaux, considéré comme archaïque, ou encore de « responsabiliser » les magistrats.

Dans notre thèse, nous avons notamment constaté que, si la réforme *Octopus* s'est effectivement efforcée de renforcer la satisfaction des justiciables notamment par la mise en place du Conseil supérieur de la justice et par sa mission de traitement des plaintes formulées contre les autorités judiciaires (y compris donc les magistrats), l'ensemble des réformes concrétisées ultérieurement cherche par contre avant tout à répondre à des préoccupations d'efficience économique. Que ce soit l'instrument de mesure de la charge de travail (qui cherche à objectiver les besoins des différentes juridictions afin d'allouer de façon plus rationnelle les ressources disponibles), la contractualisation de l'allocation des ressources humaines aux juridictions (dont le double objectif est de confier aux chefs de corps une plus grande marge de manœuvre dans la gestion des ressources qui leur sont dévolues et de contrôler la mesure dans laquelle ces derniers exercent de façon suffisamment efficiente ces ressources) ou encore les nouveaux pouvoirs des chefs de corps (qui leur permettent d'utiliser de façon plus efficiente les ressources disponibles en ayant la possibilité de déplacer un juge exerçant ses missions au sein d'une juridiction vers une autre juridiction lorsque les nécessités du service l'exigent), il s'agit de permettre aux juridictions de rendre des décisions en utilisant de manière efficiente les ressources qui sont à leur disposition. Si, dans l'ensemble de ces cas, le double besoin de lutter contre l'arriéré judiciaire ou de renouer la confiance entre les citoyens et les juridictions est toujours affiché, il sert principalement d' « étiquette » afin d'asseoir leur légitimité.

Une conception managériale de la justice

§18 Tout au long de notre thèse, nous avons tenté de démontrer que les dispositifs managériaux ne sont pas *que* des outils destinés à satisfaire les objectifs précités, et en particulier l'un d'entre eux. Ces sont aussi des instruments de pouvoir qui cherchent à orienter le comportement des juges dans l'exercice de leurs missions, et leur transposition dans les cours et tribunaux participent à l'hégémonie politique d'une conception managériale de la justice.

Nous sommes bien conscients que cette évolution est encore en cours de construction. Certaines réformes réalisées, telle que la mise en place de l'autonomie de gestion, n'ont pas encore déployées tous leurs effets dans la pratique au sein des juridictions si bien que les conclusions qui seront exposées ci-après constituent une photographie provisoire.

§19 Dans la conception de la justice qui traverse les réformes réalisées à ce stade, l'institution judiciaire est une organisation composée de plusieurs entités travaillant « en réseau » dont la mission consiste à transformer des litiges (*inputs*) en des produits finis (*outputs*), c'est-à-dire en des décisions de justice⁸⁷, et ce au terme d'un processus de production qui doit être efficient et de qualité. Elle reçoit une enveloppe fermée de ressources humaines non seulement en fonction du nombre prévisionnel de litiges mais également de la productivité des juridictions, rebaptisées en « entités judiciaires ». Dans cette conception, le juge constitue une ressource humaine intervenant au cours d'un processus de production des décisions de justice dont le rôle est de prester des services de façon efficiente et satisfaisante pour les justiciables. Sous la direction d'un manager (le chef de corps, assisté par un comité de direction), son rôle est donc, avant tout, de trancher le litige porté par des justiciables en étant efficient (éventuellement en déléguant une série de tâches aux membres du personnel judiciaires) et de manière satisfaisante pour les justiciables. Quant aux décisions de justice, elles ne sont plus que des produits qui découlent de ce long processus de production.

§20 Pour concrétiser cette conception managériale de la justice, les réformes entreprises ont notamment transposé des « technologies de pouvoir », qui ne cherchent pas tant à sanctionner la transgression d'une norme légale ou réglementaire déterminée par des magistrats qu'à normaliser leur comportements dans l'exercice de leurs fonctions, afin d'y intégrer des préoccupations d'efficience économique et de qualité⁸⁸.

Ces contrôles reposent sur trois traits communs.

- Tout d'abord, ces contrôles reposent sur des indicateurs de performance qui permettent de vérifier si des objectifs préalablement fixés ont été atteints par le juge concerné. Nous avons mis exergue comment l'utilisation des critères et

indicateurs traverse notamment le dispositif d'évaluation des juges. Ce dispositif a pour objectif de vérifier si le juge a atteint les objectifs qui lui ont été fixés préalablement et s'il a exercé ses fonctions conformément aux critères et indicateurs de performance fixés dans un arrêté royal sur avis du Conseil supérieur de la justice. Le dispositif d'évaluation des juridictions en cours de discussion dans le cadre de la mise en œuvre de l'autonomie de gestion s'inscrit également dans cette perspective. En effet, il entend lier la productivité des juridictions dans l'exercice de leurs fonctions, évaluée sur la base d'une série d'indicateurs de performance, et l'enveloppe financière qui leur sera allouée.

- Ensuite, ces dispositifs ont un champ d'action beaucoup plus large que les voies de recours : ils portent sur l'ensemble du processus de production des décisions de justice. L'important pour un dispositif de contrôle est de vérifier que ce processus a été suffisamment efficient et satisfaisant pour les usagers et de normaliser le comportement des juges.

Les dispositifs de contrôle exercés par le Conseil supérieur de la justice, dont nous avons exposés la mise en œuvre dans la pratique, s'inscrivent dans cette perspective. Ils ont pour vocation non seulement de vérifier que les ressources humaines sont gérées de façon efficiente au sein des juridictions par les chefs de corps (par son contrôle d'audit et son enquête particulière), mais aussi que les processus de traitement des litiges sont satisfaisants pour les usagers (par le traitement des plaintes).

La pratique récente du Collège des cours et tribunaux depuis son installation s'inscrit très largement dans cette perspective. Dans plusieurs projets encore en cours, le Collège s'attache, d'abord, à contrôler les processus de production des décisions au sein de certaines juridictions et propose, ensuite, une uniformisation des processus de production des décisions de justice au sein des juridictions, notamment afin d'encadrer la liberté d'appréciation des juges et des greffiers dans la gestion des litiges introduits. L'expérience menée par le Collège des cours et tribunaux au sein des tribunaux de travail en constitue un bon exemple. Après avoir procédé à un examen des processus de travail des juges, le Collège s'est attaché, ensuite, à proposer plusieurs méthodes de travail à ces derniers notamment afin de réduire le temps de traitement des litiges.⁸⁹

- Enfin, les dispositifs mis en place à la faveur des réformes managériales qui ont été entreprises débouchent sur des sanctions différentes de mesures disciplinaires auxquelles les juges étaient soumis jusqu'à présent. Il ne s'agit pas d'aboutir à la réformation ou à la cassation d'une décision de justice ; il ne s'agit plus nécessairement d'aboutir à une sanction disciplinaire énumérée dans le Code judiciaire. Les dispositifs managériaux aboutissent : tantôt à une *notation* délivrée à un juge et qui entraîne notamment des *pénalités financières* (pour l'évaluation des juges) ; tantôt à une *recommandation* du Conseil supérieur de la

justice lorsqu'il détecte un dysfonctionnement au sein d'une juridiction ; bientôt, une *réduction ou un bonus budgétaire* selon que la juridiction atteindra ou non ses objectifs qui lui ont été fixés dans la cadre de la négociation du contrat de gestion.

§21 La mise en évidence d'un modèle managérial de justice invite à interroger la *légitimité démocratique* des réformes entreprises. En effet, comme nous l'avons mentionné, l'ensemble des discussions parlementaires qui ont jalonné les réformes n'a pas porté sur la légitimité du modèle de justice et de contrôle du comportement des juges que ces réformes diffusent. Ces réformes ont été présentées par leurs auteurs comme étant techniques ou administratives, visant à répondre à des préoccupations démocratiques, d'efficacité procédurale et d'efficacité économique. Ces objectifs mêmes n'ont donc pas fait l'objet d'un débat collectif.

En outre, plusieurs dispositifs mis en place au cours des dernières années l'ont été sans même passer par voie législative. Ainsi, tout d'abord, les critères et indicateurs d'évaluation des juges sont-ils été définis par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres. Ensuite, l'instrument de la mesure de la charge de travail des juges a été élaboré par le Bureau permanent, composé principalement de magistrats et de membres désignés par le Ministre de la justice dont deux informaticiens et cinq analystes, et qui n'a pas non plus été discuté dans une assemblée démocratiquement élue, alors même qu'il propose notamment un processus uniforme de traitement d'un litige et doit déterminer l'allocation des ressources humaines aux juridictions judiciaires. Par ailleurs, la définition des critères de satisfaction des usagers de la justice n'a pas non plus fait l'objet d'une délibération au sein d'une assemblée démocratiquement élue. Les auteurs de la réforme *Octopus* ont, en réalité, transféré cette responsabilité au Conseil supérieur de la justice qui est le seul compétent pour traiter les plaintes des usagers de la justice et évaluer la mesure dans laquelle une plainte est fondée.

Par ailleurs, la « politique de la qualité » appelée à être mise en œuvre au sein de l'institution judiciaire n'a pas non plus été délibérée démocratiquement. Cette compétence a été confiée au Collège des cours et tribunaux qui, sans être soumis à un contrôle démocratique, est chargé de définir l'ensemble des critères de satisfaction des usagers de la justice et de contrôler le respect d'une politique de qualité des juridictions dans l'exercice de leurs fonctions. Enfin, le *Guide des magistrats*, qui définit les bonnes pratiques et « standards de comportement » attendus des juges, a été exclusivement défini par le Conseil supérieur de la justice (qui a reproduit les travaux du Réseau européen des Conseils de justice). Il n'a fait l'objet d'aucun débat sur son opportunité ou sur son contenu dans le cadre des débats parlementaires sur le nouveau régime disciplinaire des magistrats.

Il s'ensuit que les réformes entreprises illustrent une approche dépolitisée de la

justice au profit d'une approche purement managériale de celle-ci. Ces réformes comportent toutefois un déficit démocratique majeur car elles n'ont donc pas fait l'objet d'un débat collectif sur la conception de la justice qu'elles contribuent à diffuser.

Une analyse critique au regard de la mission constitutionnelle des juges et des différentes garanties inhérentes à l'exercice de celle-ci

§22 Dans notre projet de recherche initial, nous avons planifié une analyse casuistique (« au cas par cas ») des réformes managériales de la justice, dans l'espoir d'identifier les mesures qui sont compatibles avec les principes consacrés par la Constitution et par les traités internationaux directement applicables en droit belge afin de garantir l'indépendance des juges et de mettre en évidence les évolutions qui nous paraissent en revanche hypothéquer ces principes. Cependant, l'émergence d'une conception managériale de la justice dans son ensemble, que nous avons tenté de mettre en lumière dans les lignes qui précèdent, atteste de changements plus radicaux que ceux que nous avons initialement supposés.

§23 Bien entendu, dans le cadre de cet article, il ne nous est pas possible de rendre compte de manière détaillée l'ensemble des critiques que nous avons émises dans la thèse. Nous allons, d'abord, brièvement montrer que, si, sur certains points, les réformes entreprises reposent sur une approche de l'institution judiciaire, du rôle du juge et du jugement qui se démarque de celle retenue en droit constitutionnel belge, cette approche s'inscrit, sur d'autres aspects, dans la continuité de l'esprit originel du Constituant belge.

Nous identifierons, ensuite, les difficultés posées par certaines réformes spécifiques au regard des garanties inhérentes à l'exercice de la fonction de juge.

Les réformes managériales de la justice et la mission des juges

§24 On enseigne classiquement que, prenant le contrepied de certaines vues dominantes sur le continent durant les 18^e et 19^e siècles⁹⁰, les membres du Congrès national ont témoigné une totale confiance aux cours et tribunaux⁹¹.

D'une part, ils leur ont confié la connaissance exclusive des litiges qui portent sur les droits civils et, en principe, des contestations ayant pour objet des droits politiques.⁹² Les juridictions judiciaires disposent, par ailleurs, d'un monopole dans la mesure où aucune autre autorité ne peut prononcer de jugements revêtus d'une autorité de chose jugée et d'une force exécutoire.⁹³ En outre, sous peine de

commettre un déni de justice, elles doivent rendre la justice fut-ce en cas de silence, d'obscurité ou d'insuffisance de la loi.⁹⁴ D'autre part, l'autorité judiciaire a été érigée au rang de pouvoir constitutionnel qui tient son existence et sa légitimité directement de la Nation⁹⁵ au même titre et sur le même pied d'égalité⁹⁶ que le législatif et l'exécutif.⁹⁷

Cependant, si la mission du juge a été élevée au rang de pouvoir constitutionnel, elle est toutefois balisée par une série de règles destinées à placer les juges « hors du jeu politique »⁹⁸. Dans l'esprit des membres du Congrès national, le rôle du juge est d'appliquer la loi pour trancher des litiges sans pouvoir en modérer la rigueur⁹⁹ ni l'interpréter par voie d'autorité.¹⁰⁰ L'analyse du rapport - rédigé par Jean-Joseph Raikem, alors Ministre de la Justice - qui a servi de base de travail pour les discussions sur le pouvoir judiciaire en 1830¹⁰¹ corrobore notamment ce constat. En effet, bien que le rôle que le juge exerce dans la société ne soit pas minimisé¹⁰², ce dernier doit toutefois se limiter à appliquer les lois civiles et les lois criminelles conformément aux règles de procédure ; sa tâche ne peut consister qu'à « reconnaître l'existence d'un fait, et à faire l'application d'une disposition législative à ce fait reconnu ». ¹⁰³

Cette définition du rôle du juge n'a pas non plus été contredite à l'occasion des discussions qui ont jalonné l'adoption de la réforme de l'article 151 de la Constitution qui consacre l'indépendance des juges. Ainsi, dans le rapport des commissions réunies de révision de la Constitution et de la réforme des institutions et de la justice, la fonction du juge est décrite comme consistant à « appliquer les lois votées démocratiquement ». ¹⁰⁴

Au demeurant, cette conception du rôle du juge est consacrée par l'article 6 du Code judiciaire, qui exclut la possibilité pour les juges de décider par voie de dispositions générales et règlementaires et d'exercer, par ce biais, les compétences réservées aux pouvoirs législatif et exécutif. De même, l'article 237 du Code pénal incrimine les actes par lesquels les magistrats s'immiscent dans l'exercice du pouvoir législatif ou dans les matières réservées aux autorités administratives, y compris en hypothéquant l'exécution d'une loi ou d'un acte administratif. C'est aussi pour qu'ils soient les gardiens de la loi que l'article 159 de la Constitution prévoit que les juges doivent refuser d'appliquer les actes du pouvoir exécutif qui y contreviennent.

§25 Cette conception du rôle du juge se traduit par une certaine représentation de l'institution judiciaire et des facteurs qui peuvent déterminer l'action des juges. En effet, dans cette perspective, la justice est une institution singulière, productrice de valeurs et de symboles, et pour laquelle la rigueur technique des décisions de justice et le respect des procédures priment sur les considérations extra-juridiques parmi lesquelles les préoccupations liées au coût et à la satisfaction des justiciables.¹⁰⁵ Autrement dit, dans l'exercice de leurs fonctions, le comportement

des juges ne peut être guidé que par des règles de droit (qu'ils doivent appliquer dans des hypothèses déterminées), des règles de procédure (qui encadrent le procès) et une déontologie (qui doit guider leur comportement vis-à-vis des justiciables et, le cas échéant, dans leur vie privée). Enfin, leurs décisions – les jugements judiciaires – sont des actes de la puissance publique par lequel une contestation opposant des parties.¹⁰⁶ La procédure constitue également l'instrument indispensable « pour le juge [...] [pour] diriger les débats, assurer le respect des droits de la défense, et [...] rendre la justice de la manière la plus efficace, notamment dans un délai raisonnable »¹⁰⁷. Elle assure également la coordination des travaux au sein d'une juridiction, lesquels nécessitent souvent l'intervention de plusieurs protagonistes : magistrats, avocats, greffiers et référendaires, prévenus, justiciables, témoins et experts¹⁰⁸.

§26 On observe donc que si les membres du Congrès national ont attribué la qualité de « pouvoir » à la fonction juridictionnelle ainsi qu'aux autorités chargées de l'exercer, nous avons établi que ce pouvoir est neutralisé – « invisible et nul » comme le disait Montesquieu¹⁰⁹ – puisque, dans leur esprit et dans le prescrit constitutionnel, le juge judiciaire doit rester cantonné à sa mission de serviteur de la loi.¹¹⁰

Il faut toutefois se garder de voir dans la consécration de la figure du juge automate une méfiance en quelque sorte « refoulée » du Constituant vis-à-vis du pouvoir judiciaire. Elle reflète plutôt son attachement à la conception formelle de la démocratie issue des travaux des philosophes des Lumières qui concentre le pouvoir normatif entre les mains de l'organe législatif.¹¹¹ Il s'agit donc, par ce biais, de protéger l'intégrité de l'œuvre législative : le pouvoir législatif adopte des règles de droit et de procédure au terme d'une délibération démocratique ; le pouvoir exécutif est chargé d'exécuter ces règles ; le pouvoir judiciaire, pour sa part, se limite à appliquer ces règles pour trancher des litiges opposant des justiciables et est, de ce fait, placé « hors du jeu politique ».¹¹² A côté des pouvoirs législatif et exécutif qui exercent une *fonction politique*, les juges n'exerceraient qu'une *fonction d'adjudication*.¹¹³

§27 Ceci dit, cette approche du rôle du juge est remise en cause vers la fin du 19ème siècle, notamment sous l'influence de l'école de la libre recherche scientifique.¹¹⁴ Suivant les auteurs appartenant à cette école de pensée, le juge n'est pas soumis à la tutelle des textes légaux ; son rôle consiste à interpréter ces textes et à les adapter aux réalités et aux exigences de la vie moderne. Dans ce contexte, le contrôle de la Cour de cassation de l'application des règles de droit par les juges ne cherche plus uniquement à assurer l'application exacte de la loi par les juridictions ; il vise principalement à veiller à l'unité de la jurisprudence sur le pays.¹¹⁵

L'examen des discours de plusieurs Procureurs généraux près la Cour de cassation

et de la jurisprudence de la Cour de cassation sur le rôle du juge atteste également le rejet progressif de la conception originelle du rôle des juges.¹¹⁶ Dans leurs discours, les membres du parquet général près la Cour de cassation ont développé une vision du rôle du juge comme n'étant pas réductible à l'application d'une loi à un cas particulier. Le juge n'est pas un « automate » ; il doit, à chaque fois, pondérer les différents intérêts en présence et tenir compte de la réalité sociale dans la mise en œuvre du droit.¹¹⁷ De plus, plusieurs procureurs généraux reconnaissent que les juges participent, plus largement, à l'élaboration du droit sous le contrôle de la Cour de cassation, qui est quant à elle chargée d'assurer l'unité de la jurisprudence.¹¹⁸

La jurisprudence de la Cour de cassation a, par ailleurs, participé à une volonté de « libérer » les juges de l'emprise du législateur. Tout d'abord, depuis l'arrêt de la Cour de cassation du 27 mai 1971, dit *Le Ski*¹¹⁹, le juge belge a le devoir d'écarter l'application d'une norme de droit interne, fut-elle à portée législative, lorsqu'elle est contraire à une norme établie par un traité international directement applicable en Belgique. Par cet arrêt, la Cour de cassation a non seulement consacré la primauté du droit international sur le droit interne, mais elle a également participé à la libération partielle du juge de l'emprise du législateur en lui imposant d'écarter l'application d'une loi contraire au droit international directement applicable.¹²⁰

L'importance de cet arrêt dans la définition du rôle des juges ne doit pas être sous-estimée. Comme l'expose notamment Paul Martens, cet arrêt a fait « basculer dans les normes de contrôle que doivent manier les juges, en ce compris les libertés au contenu incertain inscrites dans la Convention européenne des droits de l'homme et dont la portée normative ne se lit que dans les arrêts de la Cour de Strasbourg. [...] Le mécanisme de l'article 107 (aujourd'hui 159) de la Constitution devient l'instrument primordial du travail des juges. Ils ont désormais un devoir de suspicion systématique à l'égard de la loi, n'ayant pour les aider dans leur tâche, que la faculté d'interroger d'autres juges par la voie préjudicielle. »¹²¹ Les effets de l'arrêt *Le Ski* sur l'action du juge sont d'autant plus importants que les droits fondamentaux garantis par ces conventions internationales sont formulés en des termes vagues qui laissent au juge une liberté importante pour donner leur contenu réel.¹²²

La jurisprudence développée par la Cour relative à la responsabilité de l'État du fait du pouvoir judiciaire a également remis en cause l'approche originelle du rôle du juge, comme étant limité à appliquer la loi dans des hypothèses déterminées. La Cour de cassation considère, en effet, que l'exercice de la fonction juridictionnelle n'implique pas, dans le chef du juge, une obligation de trancher le litige dans un sens déterminé. Il s'ensuit qu'une erreur dans l'interprétation ou l'application du droit, même constatée par un arrêt qui réforme ou casse la décision concernée¹²³, ne constitue pas une faute dans le chef du juge. Elle est fautive uniquement si un

juge normalement prudent et diligent replacé dans les circonstances concrètes de l'espèce n'aurait pas également commise la même erreur.¹²⁴

Cette jurisprudence ne reconnaît pas seulement au juge un « droit à l'erreur » dans l'exercice de ses fonctions.¹²⁵ Elle confirme surtout le rejet de la conception mécaniste du rôle du juge comme étant soumis à la volonté du législateur (qui serait exprimée de façon univoque dans la loi) et par la jurisprudence des juridictions supérieures.¹²⁶

Enfin, le développement des principes généraux du droit dans l'ordre juridique belge conforte le rejet de l'approche du rôle du juge comme étant un automate à appliquer la loi dans des situations déterminées. Il est aujourd'hui admis¹²⁷ que les principes généraux du droit ne sont pas « découverts » par le juge dans l'exercice de ses missions comme le soutenait le Procureur général Ganshof van der Meersch dans sa célèbre mercuriale sur les principes généraux du droit.¹²⁸ Ce dernier joue, au contraire, un rôle tout à fait primordial dans l'élaboration et la consécration de ces principes. Dans sa thèse de doctorat relative au respect dû aux anticipations légitimes d'autrui, Xavier Dieux a notamment démontré, sur la base d'une analyse des différents principes généraux du droit qui ont été consacrés par la Cour de cassation, que les juridictions participent activement à la consécration des principes généraux du droit même si, il faut le reconnaître, ces principes sont dégagés en « s'appuyant, en amont, sur un faisceau d'indices témoignant de l'arrivée à maturité d'un principe, [...] [et] en aval grâce à la pluralité des juges qui l'enrichissent ». ¹²⁹ Ces principes peuvent d'ailleurs être invoqués, sans référence ou combinaison à une norme législative, pour justifier l'ouverture d'un pourvoi en cassation.¹³⁰

En guise de conclusion, il appert donc qu'en droit constitutionnel belge, dans le rapport qu'il doit entretenir avec le droit objectif au départ duquel il doit trancher un litige déterminé, le juge est tiraillé entre deux approches de sa fonction : tantôt fidèle à la loi dans l'esprit du pouvoir constituant en s'attachant uniquement à une fonction d'adjudication, tantôt interprète et « co-auteur » de la norme qu'il doit mettre en œuvre.¹³¹ Ces deux conceptions reflètent une coexistence de deux approches de la finalité des décisions de justice que Sébastien van Drooghenbroeck a bien mis en évidence dans sa thèse de doctorat.¹³² En effet, le jugement a, d'une part, une finalité à court terme car il aboutit à trancher un litige porté par des justiciables au terme d'une procédure équitable et dissipe une situation d'incertitude.¹³³ C'est la dimension « contentieuse » du rôle du juge, son « pouvoir juridictionnel », à savoir trancher un litige déterminé. Comme nous l'avons vu, la conception retenue par le pouvoir constituant, le jugement judiciaire ne remplit qu'une finalité à court terme : trancher des litiges par application de la loi. Par sa décision, le juge ne remplit pas de fonction politique, qui est la chasse-gardée du pouvoir législatif (qui est un lieu de délibération démocratique) et du pouvoir exécutif (qui est politiquement responsable devant les assemblées

législatives).

Au-delà de cette finalité à court terme du jugement, suivant la doctrine et la jurisprudence précitées, le jugement judiciaire remplit, d'autre part, une finalité à long terme. En tranchant un litige, la décision de justice poursuit également, hors du cadre du procès et dans la durée, une finalité de long terme, prospective : « Cette seconde finalité [...] procède du rappel et de la systématisation, par la motivation de la décision de justice, des règles et principes généraux et abstraits que la décision concrétise par voie d'interprétation, et dont le champ normatif couvre toutes les « hypothèses semblables » à celle qui forme la trame du litige particulier *hic et nunc* par les parties ». ¹³⁴ Cette finalité à long terme reflète la dimension proprement « normative » du rôle du juge, son « pouvoir jurisprudentiel ». Au-delà du cas déterminé soumis à sa connaissance, le juge participerait, par sa décision, à l'élaboration et à l'évolution du droit objectif destiné à s'appliquer dans des hypothèses futures.

§28 Les réformes managériales de la justice participent à l'hégémonie d'une conception de la justice qui semble se situer, à certains égards, en rupture avec celle retenue en droit constitutionnel belge avec ces différents piliers. Elle nous semble donc problématique aussi sur un plan juridique.

Premièrement, dans la conception managériale, la justice n'est pas une institution productrice de valeurs et de symboles. Elle est ramenée en une simple organisation composée de plusieurs « entités » chargées de prester des services consistant à transformer des litiges (*inputs*) en des produits finis (*outputs*), c'est-à-dire en des décisions de justice.

Deuxièmement, le juge n'est pas considéré comme étant le délégué de la souveraineté étatique qui tranche des litiges par application des règles de droit et de procédure. Il est une ressource humaine intervenant au cours d'un processus de production des décisions de justice et doit intégrer dans son comportement des impératifs d'efficacité économique et de satisfaction des usagers. Dans cette optique, les juridictions ne doivent pas être organisées autour d'un acteur, le juge, invité à trancher un différend, mais plutôt autour du litige introduit, dont le traitement doit être le plus efficace et satisfaisant pour les usagers.

Troisièmement, les décisions de justice ne constituent pas des actes de puissance publique qui, à la fois, tranchent des litiges déterminés et, en même temps, participent à l'élaboration du droit. Dans l'approche managériale, elles sont réduites à des produits délivrés au terme d'un processus de production, qui participent à un service à l'intention d'usagers. Le processus de production des décisions de justice doit être aussi uniforme que possible, non seulement afin d'accélérer les procédures, mais aussi pour permettre aux usagers de la justice d'anticiper les conséquences de leurs choix lorsqu'ils introduisent une action.

Il s'ensuit que la conception managériale de la justice qui semble s'imposer à la faveur des réformes entreprises semble rompre avec celle qui est retenue en droit constitutionnel : de l'institution, la justice est réduite à une organisation ; le juge n'est plus le délégué de la souveraineté étatique mais une ressource humaine qui preste un service et dont le comportement doit intégrer des logiques managériales ; le jugement n'est plus un acte de la puissance publique qui tranche un litige au terme d'une procédure mais un produit qui sort d'un processus de production qui doit être efficient et de qualité ; les destinataires des décisions de justice ne sont plus des justiciables mais des usagers.

§29 Au-delà de cette incompatibilité théorique, nous avons également montré que l'incidence des réformes managériales sur le processus de traitement des litiges ou sur le contenu juridique des décisions ne doit pas être négligée.

Plusieurs études de terrain montrent déjà que, dans les faits, afin de répondre à des préoccupations de rapidité ou d'améliorer la « qualité de la prise de décision »¹³⁵, des dispositifs ont été mis en œuvre au sein des juridictions afin de renforcer la cohérence de la jurisprudence. Ainsi, Frédéric Schoenaers montre que : « On note également un souci de renforcer la cohérence de la jurisprudence locale propre à chaque juridiction afin d'éviter des distorsions dans les décisions prises par les différentes chambres. Ces distorsions ont dans certains contextes pu être renforcées avec la multiplication de la mise en place de formations de jugement à magistrat unique créant de la sorte un cloisonnement important entre les chambres. En ce sens, on remarque une tentative d'améliorer la qualité de la prise de décision judiciaire. Pour répondre à cet objectif, de nouveaux espaces de débats ont été ouverts : réunions de travail, groupes de travail, assemblées générales, distribution de documentation, etc. Les juges débattent et négocient entre eux leurs visions du droit puis se fixent des points de vue communs ou à tout le moins « dominants ». Il apparaît que sans être formellement contraignantes, ces lignes directrices sont partagées et appliquées par la majorité des juges. »¹³⁶

La volonté d'assurer une cohérence des décisions de justice ressort de nos entretiens. Ainsi, le chef de corps d'une juridiction de travail nous a notamment indiqué : « On s'efforce vraiment de décloisonner le juge en assurant plus d'échanges au sein de la juridiction. Ces réunions portent non seulement sur les méthodes de travail, mais aussi sur le contenu des décisions. Nous sommes forcés de le faire par exemple en matière de règlement collectif de dettes. Dans ce domaine, nous avons comme interlocuteurs des médiateurs de dette et il est important dans une jurisprudence commune au sein de la juridiction tout en garantissant à chacun une indépendance dans des cas déterminés. Mais, c'est vraiment par pragmatisme que nous le faisons – pour répondre à des problèmes concrets auxquels nous sommes confrontés. »

§30 L'examen des effets générés par des réformes similaires concrétisées aux Pays-

Bas remet encore davantage en cause l'idée que le management n'aurait pas d'impact sur l'exercice de la fonction de juge.

Le système d'allocation des ressources humaines, mis en place aux Pays-Bas en 2001¹³⁷, a été construit autour de l'idée que l'exercice de la mission de juge est réductible à un *processus* qui consiste à transformer, de façon efficiente, un certain nombre d'*inputs* (en l'occurrence, les litiges introduits) en des *outputs* (les décisions de justice) par des ressources humaines (les magistrats et autres membres du personnel judiciaire).

Concrètement, tous les trois ans, le Conseil de la Justice néerlandais¹³⁸ doit soumettre une proposition de budget au Ministre de la Justice, au départ du calcul suivant : (i) l'activité judiciaire est ramenée à dix catégories de jugements qui représentent les contentieux qui exercent un impact significatif sur le budget des juridictions ; (ii) le Conseil de la Justice évalue, ensuite, le nombre prévisionnel de litiges qui seront traités par les juridictions sur la base d'un modèle économétrique développé par le Centre de recherche du Ministère de la justice¹³⁹ ; (iii) le prix de chaque catégorie de produits (déterminé tous les trois ans) multiplié par le nombre prévisionnel de litiges de ce type permet d'obtenir le budget pour traiter cette catégorie de litige ; (iv) le budget global est la somme des dix budgets. Une fois obtenu, le Conseil distribue le budget alloué aux différentes juridictions. Tous les trois ans, il doit rendre un rapport où il décrit la manière avec laquelle les moyens ont été utilisés, et si la quantité des décisions que les juridictions devaient prononcer a été ou non atteinte.¹⁴⁰ Si les juridictions ont produit davantage de jugements que prévu, le Conseil de la Justice perçoit 70% du montant de chaque jugement supplémentaire qui a été prononcé. Par contre, si les juridictions n'ont pas atteint leurs objectifs, le Conseil de la Justice est tenu de rembourser 70% du coût de chaque produit qui n'a pas été délivré.

La distribution des ressources humaines par le Conseil de la Justice aux juridictions s'opère suivant des modalités similaires, à ceci près que, d'une part, que le budget est alloué par année (et non pas tous les trois ans comme c'est le cas pour le budget alloué au Conseil de la Justice) et, d'autre part, que l'activité judiciaire est divisée en 53 catégories (et non plus 10). Si une juridiction dépasse l'objectif chiffré qui lui a été imposé, elle reçoit 70% du coût de chaque jugement supplémentaire prononcé¹⁴¹ ; dans le cas contraire, elle doit rembourser 70% du coût de chaque jugement qui n'a pas été prononcé.¹⁴² Les résultats de chaque juridiction sont publiés sur le site internet du Conseil de la Justice. Ils sont synthétisés dans un tableau comparatif qui permet d'identifier les plus productifs d'entre elles.

On ajoute que, à côté de ses fonctions en matière d'allocation de ressources humaines, le Conseil de la justice est investi de la mission de veiller à l'application uniforme du droit par les juridictions et à la qualité de la justice.¹⁴³ Dans ce cadre,

il s'est alors attaché à développer une « police » relative à la qualité de la justice (*Rechtspraak*¹⁴⁴) inspirée de certains standards de qualité mis au point au sein des entreprises privées. L'objectif principal de ce dispositif est de fournir une photographie de la qualité de l'activité des magistrats au sein d'une juridiction déterminée, secteur par secteur, à la lumière d'une série de critères et indicateurs. Aujourd'hui, l'évaluation de la qualité de la justice au sein des juridictions néerlandaises s'effectue à l'aune de dix critères¹⁴⁵ : la satisfaction des clients sur (i) la décision prononcée et (ii) la durée de la procédure, (iii) la durée générale des procédures, (iv) la motivation des décisions en matière pénale, (v) la proportion des dossiers traités par des chambres collégiales, (vi) l'éducation permanente des magistrats, (vii) le nombre des décisions publiées, (viii) l'utilisation de la médiation, (ix) le nombre de plaintes et de récusations, et enfin (x) le taux d'appel (et non de réformation ou de cassation). Chaque critère est apprécié en fonction d'une série d'indicateurs, et par le biais de plusieurs instruments. Dans la plupart des cas, ce sont des *statistiques* qui sont sollicitées. Tel est notamment le cas lorsqu'il s'agit d'évaluer le taux de recours introduits contre les décisions rendues par les juges, ou la durée générale des procédures. On recourt également à des *enquêtes de satisfaction* auprès des justiciables (qu'ils soient demandeurs ou défendeurs, à l'exception toutefois... des prisonniers, des personnes concernées dans un contentieux d'immigration ou encore des mineurs d'âge) ou des professionnels du droit, tels que les avocats, huissiers de justice, etc. Dans leur enquête de satisfaction, les justiciables doivent donner leur avis sur l'impartialité des juges, leur expertise, leur comportement (notamment leur disponibilité et la clarté de leur propos lors de l'audience) et le contenu des décisions (en particulier leur clarté, leur motivation et, le cas échéant, leur cohérence par rapport à la jurisprudence actuelle).

§31 Les réformes opérées aux Pays-Bas présentent plusieurs similarités avec celles qui ont été réalisées sous la direction d'Annemie Turtelboom, notamment la mise en place d'une autonomie de gestion au sein de l'Ordre judiciaire.

Ces deux réformes reposent sur la même conviction : les juridictions doivent être *responsabilisées* pour la gestion des fonds qui leur sont alloués ; et cette responsabilisation passe par la *contractualisation* de l'allocation de ces ressources. Autrement dit, chaque cour ou chaque tribunal constitue une « entité judiciaire » autonome qui doit non seulement exercer une activité juridictionnelle, mais qui endosse aussi la responsabilité pour la gestion des moyens de fonctionnement généraux qui lui sont alloués. Cette mission est assurée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité : en Belgique, le Collège des cours et tribunaux et, aux Pays-Bas, le Conseil de la justice. Afin de responsabiliser les entités judiciaires dans la gestion de leurs budgets, ceux-ci leur sont alloués non plus par voie unilatérale par le législateur (pour les moyens humains) mais sous la forme d'une enveloppe fermée dont le montant serait négocié et fixé dans un contrat de gestion et qui dépend de leur productivité. Cette enveloppe est ensuite distribuée par les

deux Collèges aux entités judiciaires soumises à leur contrôle en tenant compte du « plan de gestion » qu'elles auront préalablement conclu. En outre, le Collège des cours et tribunaux dispose des compétences similaires que celles dévolues au Conseil de la justice aux Pays-Bas. En marge de sa compétence budgétaire, il doit également prendre l'ensemble des mesures nécessaires pour garantir une administration de la justice accessible, indépendante, diligente et de qualité en organisant entre autre une politique de qualité. De plus, à l'instar du Conseil de la justice, il dispose du pouvoir d'adresser aux juridictions des directives contraignantes. Enfin, le Collège des cours et tribunaux doit rendre compte de son activité au pouvoir exécutif comme le Conseil de la justice. En particulier, il devra rédiger un rapport de fonctionnement pour l'année écoulée qui précise ses activités, les directives et recommandations qu'il a adoptées, les décisions des comités de direction qui ont été annulées, les résultats obtenus par les entités judiciaires et les différents indicateurs permettant de constater si les objectifs fixés dans le contrat de gestion ont été atteints. Le comité de direction de la Cour de cassation doit, pour sa part, rédiger un rapport de fonctionnement qui expose les moyens qui ont été mis à sa disposition, ses activités et la réalisation de son plan de gestion. Les différents rapports de fonctionnement sont communiqués au Ministre de la Justice et aux assemblées législatives fédérales pour contrôle. Ceci dit, contrairement aux Pays-Bas, la loi ne prévoit pas, à ce jour, un système de *bonus* en faveur des entités judiciaires qui auraient rempli ou dépassé les objectifs qui leur ont été fixés dans le contrat de gestion, ni - à l'inverse - d'éventuelles sanctions contre celles dont les résultats seraient en deçà de leurs objectifs.

Ces convergences sont suffisantes pour pouvoir intégrer dans notre réflexion les effets générés par les réformes qui ont été entreprises aux Pays-Bas, même si cet exercice a ses limites.

Aux Pays-Bas, sur le plan budgétaire, l'objectivation de l'allocation des moyens humains aux juridictions semble avoir été bénéfique, dès lors qu'il a permis de neutraliser l'intervention du Ministre de la Justice dans la gestion des juridictions, et de mettre la justice à l'abri de toute forme de restrictions budgétaires depuis la mise en place du Conseil de la Justice (le budget de la Justice ayant été substantiellement augmenté). Ceci dit, il ne faut pas négliger l'impact d'un système basé sur la productivité des magistrats sur les pratiques au sein des juridictions. Cet impact a été dénoncé dans un manifeste (*Manifest van Leeuwarden*) signé par près de 700 magistrats le 20 décembre 2012¹⁴⁶ dont Geert Corstens, alors président de la Cour de cassation¹⁴⁷. Il faisait notamment valoir que le financement des juridictions générait une pression très importante sur le contenu et la *qualité* des décisions de justice dans la mesure où les juges étaient avant tout poussés à trancher des litiges le plus rapidement possible, indépendamment du temps parfois nécessaire au processus judiciaire.

Une enquête réalisée depuis le *Manifest van Leeuwarden* montre que les critiques

formulées dans ce manifeste sont avérées dans plusieurs juridictions.¹⁴⁸ Dans la pratique, les juges sont chargés de traiter tous les jours un certain nombre de dossiers qui leur sont confiés par leur chef de section sur la base d'un standard prédéterminé (en mettant notamment en rapport le temps moyen de traitement d'un litige et le temps moyen de travail d'un magistrat par jour). C'est en fonction de ce standard que les juges déterminent le temps qu'ils peuvent consacrer au traitement d'un litige - et non plus en fonction des spécificités du litige concerné.¹⁴⁹ Les auteurs constatent en outre que ces standards contribuent à uniformiser le temps de traitement des litiges : celui-ci ne tient plus compte de la complexité des litiges mais davantage des considérations d'efficacité et d'efficience. De plus, le système de financement a une incidence sur l'importance accordée au prononcé de certaines décisions. Les auteurs montrent que, dans la mesure où certains jugements interlocutoires ne sont pas pris en compte dans le calcul du financement de la juridiction, les juges peuvent être amenés à ne pas en prononcer lorsqu'ils l'estiment nécessaire.¹⁵⁰

Dans le cadre de l'étude exploratoire que nous avons réalisée lors d'un séjour scientifique aux Pays-Bas¹⁵¹, les magistrats rencontrés ont, dans l'ensemble, confirmé que le système de financement a effectivement modifié le traitement procédural des litiges et contraint, dans certains cas, le contenu des décisions. Plusieurs juges ont dû intégrer dans leurs pratiques la nécessité « qu'un litige (...) sorte le plus rapidement du processus ». ¹⁵² Il faut désormais, ont-ils confié, livrer le plus rapidement possible un produit, qui doit correspondre « autant que possible aux attentes des clients, pour lesquels [les magistrats] exerce[nt] [leurs fonctions] »¹⁵³. Un juge a illustré ce propos par le traitement des litiges en droit international privé. Alors qu'auparavant, il s'efforçait de déterminer scrupuleusement la loi qui était applicable au litige en recourant notamment les services d'interprète si la loi applicable émane d'un pays dont les textes ne sont pas exprimés en anglais ou en néerlandais : « Je vais tenter de voir dans quelle mesure je ne trouverai pas suffisamment d'éléments me permettant d'estimer que la loi applicable est la loi néerlandaise ce qui facilitera le traitement du litige. »

Enfin, le besoin d'assurer l'uniformité de la jurisprudence s'est traduit par la mise en place, au sein des juridictions, d'une série de *guidelines* ou *bonnes pratiques*. Dans les faits, des bonnes pratiques sont également adoptées dans les juridictions, voire entre plusieurs juridictions, afin d'éviter des divergences de jurisprudence entre les juges.¹⁵⁴ Ces bonnes pratiques n'ont, à proprement parler, pas de portée juridique. Cependant, il est admis que les juges ne peuvent pas y déroger sans explication convaincante dans leurs décisions. Les effets normatifs de ces bonnes pratiques sont donc généralement partagés par les différents magistrats que nous avons rencontrés dans le cadre de l'étude exploratoire que nous avons réalisée sur le terrain, confirmant ainsi les conclusions d'une enquête menée en 2008.¹⁵⁵

Ces résultats n'ont pas pour prétention de livrer une image complète des effets

généérés par certaines réformes managériales dans les juridictions néerlandaises. Ils reflètent, au moins, le fait que la consécration d'un tel modèle n'est pas qu'un simple ajustement technique visant à maîtriser les finances publiques. Celle-ci a pour effet de contraindre le comportement des juges dans l'exercice de leurs fonctions, le traitement des litiges et, dans certains cas, le contenu des décisions. De manière plus générale, l'analyse des effets produits par les réformes managériales sur les pratiques au sein des juridictions démontrent que ces mesures ont progressivement pour effet de modifier le comportement des juges dans l'exercice de leurs fonctions, à influencer le processus de traitement des litiges et, insidieusement, les décisions de justice. Cette conclusion revient à nuancer le discours officiel des promoteurs de ces réformes suivant lequel les mesures mises en place se bornent à « moderniser » la justice ou à rafraîchir le « cadre » dans lequel les juges exercent leurs fonctions et ne contraignent pas l'exercice de la fonction de juge.

§32 L'examen des effets générés par ces réformes nous a toutefois amené à mettre en lumière que les réformes entreprises contribuent aussi à orienter dans un sens déterminé le débat, abordé précédemment, sur le rôle normatif du juge.

Il convient de rappeler que le cadre constitutionnel ne reconnaît pas aux juges un pouvoir normatif dans l'exercice de ses fonctions. Dans l'esprit du pouvoir constituant, la mission de ces derniers est réduite à une fonction d'adjudication : trancher un litige déterminé par application des règles de droit au terme d'une procédure équitable. On l'a vu : cette approche du rôle du juge a essentiellement pour objectif d'organiser les pouvoirs de l'Etat : le pouvoir législatif adopte des règles de droit et de procédure au terme d'une délibération démocratique ; le pouvoir exécutif est chargé d'exécuter ces règles ; le pouvoir judiciaire, pour sa part, se limite à appliquer ces règles pour trancher des litiges opposant des justiciables. A côté des pouvoirs législatif et exécutif qui exercent une fonction politique, les juges n'exerceraient qu'une fonction d'adjudication. Nous avons cependant vu que la doctrine et la jurisprudence ont reconnu progressivement que les juges exerçaient, dans les faits, un pouvoir normatif. Ainsi, tout d'abord, les juges peuvent-ils écarter l'application d'une règle adoptée par une assemblée démocratiquement élue si elle est en contradiction avec le droit international directement applicable. Ensuite, la Cour de cassation considère que le juge n'est lié par les règles de droit applicable au litige ou par la jurisprudence des juridictions supérieures. Enfin, le développement des principes généraux du droit atteste, suivant plusieurs auteurs, que les juges sont loin de la figure de la « bouche de la loi » mais exercent un pouvoir normatif. Ces trois constats ont amené plusieurs auteurs à considérer que les juges exerçaient un pouvoir normatif et, à l'instar des autres pouvoirs de l'Etat, une fonction politique.

Les réformes managériales de la justice orientent-elles dans un sens déterminé ce débat fondamental ? Plus précisément, derrière une apparente mutation,

n'assistons-nous pas, en réalité, une continuité entre les intentions du pouvoir constituant (qui réduit le rôle du juge à une fonction d'adjudication) et la conception de la justice qui est diffusée par ces réformes ?¹⁵⁶ Ne parviennent-elles pas, grâce aux chiffres et au langage de la performance, à dénier au juge tout pouvoir normatif en limitant sa mission à celle d'une ressource humaine chargée avant tout de produire une décision ?

Nous avons montré que, dans la conception managériale de la justice, la fonction de juge est ramenée à une prestation de service qui consiste à trancher des litiges au terme d'un processus efficient et satisfaisant pour les usagers. Le juge « manager » est celui qui parvient à rendre ses décisions dans les meilleurs délais, le cas échéant en déléguant certaines tâches à d'autres membres du personnel (comme les référendaires ou assistants de justice). Son rôle est donc limité à une fonction d'adjudication, celle de trancher des litiges.

Cependant, cette approche du rôle du juge était, dans l'esprit du constituant, nous l'avons rappelé, une condition démocratique : il s'agissait ainsi de renforcer le pouvoir du législateur sur le sens des lois. Dans l'esprit du pouvoir constituant, si le juge n'est limité qu'à une mission de trancher des litiges par application des règles de droit et de procédure, c'est avant tout pour consacrer la conception formelle de la démocratie issue des travaux des philosophes des Lumières qui tend à consacrer le pouvoir normatif entre les mains de l'organe législatif.

Les réformes managériales maintiennent cette approche du rôle du juge, mais la condition démocratique de l'exercice de la justice semble avoir disparu, sinon à être réduite à la seule satisfaction des justiciables, perçus davantage comme des consommateurs que comme des citoyens. La standardisation managériale est donc en porte-à-faux avec la conception démocratique du pouvoir judiciaire qui habite le cadre constitutionnel dans la mesure où elle exerce une influence sur le fond des litiges, non plus sous l'effet des règles de droit et de procédure votées par une assemblée démocratiquement élue, mais par des dispositifs de normalisation des conduites, des indicateurs de performance, qui ont été déterminés soit de manière opaque, soit par des moyennes statistiques et n'ont donc pas, sur le fond, été délibérés démocratiquement.

Les réformes managériales de la justice et les garanties d'indépendance des juges en droit constitutionnel

§33 Dans le cadre de la thèse, nous avons également montré que certains dispositifs managériaux mis en place tendaient à remettre en cause certaines garanties inhérentes à l'exercice de la fonction de juge, en particulier l'indépendance du juge, telle qu'elle est consacrée par l'article 151, § 1, de la Constitution.

§34 Pour aboutir à cette conclusion, nous avons fait nôtre la distinction, présente dans la littérature juridique belge¹⁵⁷ et retenue par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe¹⁵⁸, entre l'indépendance du pouvoir judiciaire (auquel appartient le juge chargé de trancher le litige) vis-à-vis des autres pouvoirs constitutionnels (ci-après « l'indépendance externe ») et l'indépendance des juges au sein du pouvoir judiciaire (ci-après « l'indépendance interne »).

Nous avons montré que l'indépendance externe n'est qu'une déclinaison du principe général de la séparation des pouvoirs.¹⁵⁹ Elle implique notamment que les trois fonctions essentielles de l'État soient confiées à des organes différents entre plusieurs pouvoirs concurrents qui disposent des structures qui sont propres.¹⁶⁰ En ce qui concerne le pouvoir judiciaire en particulier, elle s'oppose, par exemple, à ce qu'un parlementaire, un ministre, une commission d'enquête parlementaire ou le Conseil supérieur de la justice interfère, d'une quelconque manière, sur le cours d'un litige traité au sein d'une juridiction judiciaire, soit en formulant des instructions directes aux juges ou en exerçant d'autres formes de pressions. Enfin, afin d'assurer l'effectivité de l'indépendance des juges vis-à-vis du pouvoir exécutif, la Constitution prévoit que le pouvoir législatif a la compétence exclusive pour créer des juridictions de l'Ordre judiciaire¹⁶¹ et en délimiter les attributions¹⁶², fixer le statut pécuniaire des magistrats¹⁶³ et régler les matières qui touchent à l'organisation des juridictions de l'Ordre judiciaire¹⁶⁴. Plus encore, dans le cadre de ses compétences, le législateur ne peut, en principe, pas instituer un nouveau dispositif de contrôle externe qui ne soit pas explicitement prévu par la Constitution.¹⁶⁵

Le principe d'indépendance interne des juges interdit, pour sa part, aux chefs de corps ou aux autres membres d'une juridiction d'adresser des directives à un juge déterminé sur le sens dans lequel et la procédure suivant laquelle il doit trancher un litige.¹⁶⁶ En outre, la Cour européenne des droits de l'homme considère que les pouvoirs des chefs de corps dans la gestion de leurs juridictions doivent être suffisamment encadrés par la loi afin d'éviter que l'indépendance des juges au sein d'une juridiction soit remise en cause de manière directe ou de façon plus latente.¹⁶⁷ En matière d'évaluation des juges, la Cour tient notamment compte du fait que : i) en cas d'évaluation négative, les juges disposaient d'un recours objectif contre la décision d'évaluation auprès d'une juridiction supérieure ; ii) en matière disciplinaire, les pouvoirs des chefs de corps étaient limités à l'initiation de la procédure disciplinaire et à la suspension des juges en cas de poursuites pénales.¹⁶⁸

§35 Dans le cadre de la thèse, nous avons identifié les réformes qui nous semblaient ne pas rencontrer ces exigences et gagnaient donc à être revues.

C'est, par exemple, le cas pour le dispositif d'évaluation des juges.

Il convient de rappeler que, depuis la réforme *Octopus*, les juges sont soumis à une évaluation périodique réalisée par un collègue au sein duquel siègent le chef de corps et deux magistrats désignés pour une durée de cinq années par l'assemblée générale de la juridiction. Dans les juridictions composées de moins de cinq magistrats, le chef de corps effectue seul l'évaluation. Cette évaluation est effectuée en fonction d'une panoplie de critères et indicateurs arrêtés par l'arrêté royal du 20 juillet 2000. Elle débouche sur une mention (insuffisant, suffisant, bon ou très bon pour les juges nommés) qui peut entraîner une pénalité financière.

Ce dispositif d'évaluation n'est pas, dans son principe, incompatible avec l'indépendance interne des juges dans la mesure où il est explicitement consacré par l'article 151, § 6, de la Constitution. En revanche, la définition des critères et indicateurs d'évaluation par arrêté royal - fut-ce en exécution d'une prescription législative - est incompatible avec l'article 151, § 6, de la Constitution, qui prévoit explicitement que l'évaluation des juges s'effectue « selon le mode déterminé par la loi ». Dans ce contexte, l'arrêté royal du 20 juillet 2000 déterminant les modalités d'évaluation des magistrats, les critères d'évaluation et leur pondération viole à nos yeux l'article 151, § 6, de la Constitution. La délégation par le législateur au Roi du pouvoir de définir les critères et indicateurs méconnaît, en outre, le principe réservant au législateur la compétence d'organiser le fonctionnement des juridictions.

À titre complémentaire, on ajoute que les indicateurs d'évaluation permettent aux collèges d'évaluation de contrôler la motivation et la clarté des décisions de justice tant en fait qu'en droit, l'aptitude du magistrat à se référer aux différentes sources du droit susceptibles d'être convoquées dans une décision de justice, ou encore sa capacité à résoudre dans des délais raisonnables des litiges qui portent sur des domaines d'une haute complexité. Ces différents paramètres impliquent, selon nous, un contrôle qui dépasse les capacités organisationnelles des magistrats, et imposent donc d'examiner et de porter un jugement sur les décisions que ces derniers ont prononcées pendant la période évaluée.

On ajoute que le système belge d'évaluation des juges ne rencontre pas les exigences fixées aujourd'hui par la Cour européenne des droits de l'homme pour préserver l'indépendance des juges au sein des structures judiciaires parce qu'il n'organise pas une voie de recours en faveur du juge évalué pour contester une décision d'évaluation.¹⁶⁹ Les décisions d'évaluation ne peuvent, en effet, pas être regardées comme des actes administratifs d'un organe du pouvoir judiciaire relatifs à un membre de son personnel au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de sorte qu'elles ne sont pas attaques devant le Conseil d'État.¹⁷⁰ Le magistrat évalué n'a pas accès au prétoire de la Cour de cassation puisque celle-ci est incompétente pour connaître d'un recours en annulation dirigé contre une décision d'évaluation à moins - mais ceci est fort hypothétique¹⁷¹ - qu'il soit introduit par le Procureur général près la Cour de cassation sur les

instructions du Ministre de la Justice.¹⁷² Tout au plus, la loi qui réforme de manière substantielle la discipline des magistrats permet à ces derniers d'introduire un recours contre une décision qui constituerait une sanction disciplinaire déguisée¹⁷³. Ce recours n'est toutefois pas suspensif. De plus, il n'est pas certain qu'un magistrat puisse obtenir, par ce biais, l'annulation d'une évaluation définitive qui, bien que non-punitive, s'appuierait sur des considérations erronées ou sur des paramètres de l'activité des magistrats qui ne peuvent être pris en compte, tels que le contenu de leurs décisions.

Dans ce contexte, le système d'évaluation des juges soulève, au moins, deux objections constitutionnelles : d'une part, il repose sur des critères et indicateurs fixés dans un arrêté royal - ce qui est contraire à l'article 151, § 6, de la Constitution et au principe général réservant au législateur la compétence de fixer les règles qui régissent l'organisation des cours et tribunaux ; d'autre part, il n'organise pas un recours permettant un contrôle de droit et de fait des décisions d'évaluation ce qui ne rencontre pas les exigences fixées dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Pour sa part, la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire ne nous paraît pas compatible avec la séparation des pouvoirs.

Cette réforme a mis en place de nouveaux dispositifs de contrôle visant à vérifier que les juridictions agissaient conformément aux objectifs prédéfinis. Ainsi, d'une part, elle s'est concrétisée par la création de deux Collèges qui sont dotés d'un pouvoir réglementaire et sont chargés de contrôler les comptes des juridictions. D'autre part, ces deux Collèges sont notamment soumis au contrôle de tutelle du Ministre de la Justice et du Ministre du budget, lequel intervient par le biais de commissaires de gouvernement. Ces délégués disposent de deux pouvoirs : ils peuvent assister avec voix consultative aux réunions des Collèges et du comité de direction de la Cour de cassation et, ils disposent, chacun, du pouvoir d'introduire un recours contre une décision du Collège ou du comité de direction de la Cour de cassation qui l'estime contraire à la loi ou au contrat de gestion.

Cette réforme est, selon nous, incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs tel que consacré en droit belge parce qu'il institue un contrôle externe sur le pouvoir judiciaire qui n'est pas explicitement prévu par la Constitution.

En effet, dans le cadre de sa compétence pour régler les questions qui touchent à l'organisation judiciaire, le législateur ne peut pas, selon nous, instituer un nouveau dispositif de contrôle externe qui ne soit pas explicitement prévu par la Constitution. Cette position ressort, en particulier, de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et plus précisément de l'arrêt du 1er septembre 2008 de la Cour constitutionnelle (n°122/2008) dans le cadre du recours en annulation dirigé

contre la loi du 18 décembre 2006 instaurant un régime d'évaluation pour les titulaires d'un mandat de chef de corps au sein des juridictions judiciaires et qui créait une évaluation externe sur l'activité des chefs de corps.¹⁷⁴ En l'occurrence, la Cour a été notamment retenu le fait que, d'une part, le législateur avait instauré une évaluation sur l'activité des chefs de corps alors le Constituant a institué un dispositif d'évaluation l'activité des juges uniquement et non des chefs de corps. En outre, ce contrôle permettait à un organe composé de membres extérieurs au pouvoir judiciaire de contrôler l'activité des magistrats. Pour ces deux raisons, la Cour avait considéré que la loi instituant l'évaluation des chefs de corps violait la séparation des pouvoirs et, pour cette raison, l'avait donc annulée.

On ajoute que l'utilisation du contrat de gestion pour fixer l'allocation des ressources humaines aux juridictions judiciaires tend, selon nous, à traiter le pouvoir judiciaire comme une branche du pouvoir exécutif. En effet, il convient de rappeler que les contrats de gestion ont été mis en place en Belgique par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques afin de permettre à l'Etat¹⁷⁵ de contrôler de façon différenciée certaines institutions appartenant au pouvoir exécutif qui agissent toutefois dans un secteur soumis à la concurrence. Il s'agissait, par ce biais, de favoriser la compétitivité des entreprises publiques dans l'exercice de leurs activités concurrentielles en leur reconnaissant une autonomie dans ce cadre et, en même temps, d'encadrer les modalités par lesquelles celles-ci exercent leurs prestations de service public.¹⁷⁶ Aujourd'hui, ces contrats de gestion fixent à ces entreprises publiques des objectifs à atteindre dans l'exercice de leurs missions de service public ainsi que des indicateurs de prestation à la lumière desquelles leurs résultats seront évalués ultérieurement. Ils permettent aux autorités publiques dont ces entreprises dépendent d'exercer un contrôle sur leurs prestations. Ces contrats ne sont pas réductibles à des conventions de droit privé¹⁷⁷ et, encore moins, à des outils destinés à reconnaître une autonomie fonctionnelle aux entreprises publiques concernées. Ils encadrent souvent de manière précise l'activité des institutions concernées et les soumettent à des contrôles qui sont parfois tout aussi poussés que ceux qui pèsent sur les autres organismes publics.¹⁷⁸

Dans ce contexte, il nous semble que la loi du 18 février 2014 qui impose la conclusion d'un même type de contrat de gestion entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire est incompatible avec la séparation des pouvoirs.

On ne suivra pas alors la position retenue par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 15 octobre 2015 (n°138/2015). Dans cet arrêt, la Cour a notamment considéré que l'obligation de conclure un contrat de gestion respecte, pour la Cour, le texte et l'esprit de la Constitution. Sensible à la volonté du législateur de mettre fin au financement « unilatéral » du pouvoir judiciaire par le pouvoir exécutif, la Cour note que les objectifs appelés à être fixés dans le contrat de gestion ne portent que « sur la gestion générale et le fonctionnement général du

pouvoir judiciaire et ne concernent donc pas ni la compétence juridictionnelle des juges [...] de sorte que ces contrats ne sont, sur ce plan, pas incompatibles avec les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des juges »¹⁷⁹.

Cet arrêt de la Cour constitutionnelle donne toutefois prise à la critique. Tout d'abord, cette décision est en contradiction avec la position que la même Cour a retenue dans son arrêt du 1er septembre 2008. Dans cet arrêt, la Cour avait considéré que l'indépendance des juges consacrée par l'article 151, § 1er, de la Constitution ne garantissait pas uniquement une indépendance fonctionnelle aux juges vis-à-vis des autres pouvoirs constitutionnels. Cette disposition interdisait également plus largement aux autres pouvoirs constitutionnels d'exercer un contrôle externe sur les juridictions sans prévision constitutionnelle expresse. Par son arrêt du 15 octobre 2015, la Cour constitutionnelle semble avoir reconsidéré sa position. Plus précisément, elle s'est appuyée sur les travaux préparatoires de l'article 151, § 1er, de la Constitution, qui précisent : « Si le pouvoir judiciaire est indépendant dans l'exercice de ses compétences juridictionnelles, son organisation et son bon fonctionnement touchent l'ensemble de la population, de même que les deux autres pouvoirs »¹⁸⁰. Sur cette base, la Cour a estimé que cette disposition n'interdit pas aux autres pouvoirs constitutionnels de prendre des mesures vouées à assurer le bon fonctionnement du pouvoir judiciaire et, à ce titre, de mettre en place un contrôle externe au pouvoir judiciaire sur les juridictions.

Ensuite, et plus fondamentalement, l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 15 octobre 2015 repose, selon nous, sur l'idée que le contrat de gestion n'est qu'un simple outil au service d'une meilleure administration de la justice. Eu égard à la réalité du lien qui unit l'organisation de la justice, d'une part, et les modalités de traitement des litiges et les décisions, d'autre part, nous doutons de la pertinence de cette analyse. En particulier, nous avons démontré précédemment que les dispositifs managériaux, en ce compris le contrat de gestion, ne pouvaient être considérés comme des outils purement techniques et avaient, au contraire, pour effet d'orienter le comportement des juges dans l'exercice de leurs fonctions pour y intégrer des normes managériales. De plus, l'examen des effets entraînés par une réforme similaire mise en place au sein du système néerlandais sur les pratiques des juges remet également en cause la lecture retenue par la Cour constitutionnelle. Cette réforme a eu pour effet d'orienter la manière avec laquelle les juges exercent leurs fonctions en les conduisant à être beaucoup plus pragmatique dans le traitement des litiges pour que leurs décisions soient prises en compte dans le cadre de la négociation de l'enveloppe allouée pendant l'année suivante.

Il s'ensuit que le contrat de gestion n'est pas un simple outil en vue d'améliorer l'administration de la justice, comme la Cour constitutionnelle l'a considéré à la suite du législateur. Il s'agit véritablement d'un dispositif doté d'une portée normative dans la mesure où il cherche à intégrer des préoccupations

managériales, notamment budgétaires, dans l'exercice de leurs fonctions, de nature à influencer l'exercice des compétences juridictionnelles.

Conclusions

§36 Dans le cadre de cette recherche, nous avons tenté de montrer que la mise en place des dispositifs de management au sein des institutions publiques ne répond pas seulement à des problèmes de gestion. Elle repose aussi sur une vision du monde, du rôle de l'État et de ses institutions, et de la place de l'individu dans la société qui met à mal le libéralisme politique classique. Après avoir pénétré de nombreux secteurs de l'activité publique, ce nouveau paradigme touche désormais le secteur hautement régalien de la justice. Pourtant, les auteurs de ces réformes s'efforcent de *dépolitiser* les enjeux de ces réformes en les présentant comme étant d'ordre purement gestionnaire ou technique.

§37 Cette tendance n'est d'ailleurs pas propre aux réformes entreprises en Belgique. Ainsi, dans une étude centrée sur les débats parlementaires lors de la transposition des dispositifs managériaux en France, en Belgique et en Italie, Cécile Vigour montre notamment comment les discours politiques qui accompagnent ces réformes s'efforcent de dépolitiser leurs enjeux :

« Cette moins grande conflictualité et cette moindre politisation expliquent sans doute en partie l'insistance dans les argumentaires sur l'efficacité, la rationalisation et la modernisation. Il paraît en effet difficile de s'opposer à un tel discours, qui semble empreint de bon sens, qui manifeste le souci d'une bonne gestion et qui apparaît comme une préoccupation du politique plus que de la politique. Ici ce n'est pas la neutralité technique du droit qui est mise en évidence, mais la neutralité du management. Or c'est précisément ce caractère de neutralité gestionnaire qui confère de la légitimité aux réformes ainsi qualifiées. Cette rhétorique suscite de ce fait un consensus apparent, tandis que les affrontements idéologiques se situent ou sont relégués en arrière-plan quant aux objectifs implicites ou explicites des réformes. Il est important de noter que tous les projets de réforme qui se prévalent de l'objectif d'efficacité n'y participent pas nécessairement dans les faits, mais que cette labellisation permet de renforcer leur légitimité et de freiner les éventuelles oppositions. »¹⁸¹

Cette volonté d'euphémiser les enjeux politiques est d'autant plus performative que les réformes entreprises ont été accompagnées d'une augmentation des pouvoirs conférés aux autorités judiciaires dans la gestion de leurs ressources. Comment les chefs de corps peuvent-ils s'opposer à ces réformes alors qu'elles leur accordent une plus grande flexibilité dans la gestion des juges en permettant

une plus grande mobilité ? Comment les juges peuvent-ils s'opposer à une réforme qui met en place une autonomie dans la gestion de leurs budgets et ne leur imposent plus, dans ce cadre, de devoir discuter systématiquement avec le ministre de la Justice ou son administration ? Comment s'opposer à des réformes qui poursuivent des objectifs d'efficacité procédurale (peut-on être contre la lutte de l'arriéré judiciaire ?), de maîtrise des budgets (pourquoi la justice devrait-elle être plus dépensière que les autres services publics ?), de démocratisation de la justice en rapprochant les citoyens de l'institution judiciaire (qui est contre la prise en compte de attentes des usagers ?) ?

§38 On en revient donc aux interrogations que nous avons posées au départ de notre recherche.

Dans le cadre de la présente thèse, nous nous sommes efforcé de *repolitiser* ce débat notamment en le réinscrivant dans les conceptions plus vastes qui sous-tendent les dispositifs managériaux et que ceux-ci visent à masquer, à savoir une conception de la justice, des missions du juge, des services publics. Nous avons montré que, non seulement ces réformes reposent sur une certaine approche de la justice et du rôle du juge, mais elles mettent également en place des dispositifs qui cherchent à orienter le comportement des juges dans l'exercice de leurs fonctions et qui méconnaissent certaines garanties juridiques fondamentales.

§39 Au moment de conclure cette contribution, il est permis de se demander si l'introduction des nouvelles technologies au sein des juridictions, et notamment des algorithmes, ne gagnerait pas à faire l'objet d'une attention particulière. En effet, ces outils occupent aujourd'hui une place de plus en plus conséquente dans les appareils judiciaires de plusieurs Etats, dont le Canada semble faire figure de référent.¹⁸² Notre thèse a démontré que la mise en place d'un instrument de management au sein d'une institution judiciaire ne devait jamais être regardée comme un exercice neutre sur le plan politique ou comme un simple *moyen* au service d'une meilleure administration de la justice. Il est permis de se demander si, derrière l'introduction de nouvelles technologies au sein des prétoires, ne se joue pas également une compétition entre plusieurs conceptions de la justice et du rôle des juges. On songe notamment à l'utilisation de la vidéo-conférence au sein de certains systèmes afin d'interroger des justiciables.¹⁸³ On pense aussi aux programmes informatiques conçus pour élaborer de manière automatisée des décisions de justice¹⁸⁴. Que penser encore des algorithmes développées par des praticiens pour prédire l'issue d'une procédure devant une juridiction ?¹⁸⁵ Par l'effet de ces technologies, présentées, elles aussi, comme purement techniques et nécessaires pour moderniser le fonctionnement de la justice ou en réduire les coûts, n'assistons-nous pas à un nouveau tournant dans les conceptions politiques du rôle du juge dans la cité ?

-
1. La thèse est intitulée *L'introduction de la logique managériale au sein des cours et tribunaux et la mission constitutionnelle des juges*. Le jury était composé des professeurs Julie Allard (ULB) et Marc Uyttendaele, co-promoteurs, Benoît Frydman (ULB) et Frédéric Schoenaers (ULiège), membres du comité d'accompagnement, ainsi que de la professeure Elaine Mak (Université d'Utrecht) et de Christine Matray (conseillère honoraire à la Cour de cassation). La recherche doctorale a notamment été menée grâce à un mandat de chercheur ARC.

Ficet J., « Le management fait-il sens pour les acteurs de la Justice ? Sur l'hypothèse d'un "archaïsme" de la magistrature en Belgique », in Bernard B. (dir.), *Le management des organisations judiciaires*, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 41. ←
 2. Schoenaers F., « Le Nouveau Management Judiciaire: tentative de définition et enjeux », in F. Schoenaers et C. Dubois (dir.), *Regards croisés sur le nouveau management judiciaire*, Liège, Éditions de l'Université de Liège, 2008, p. 24. ←
 3. Code judiciaire, art. 259^{nonies} et suivants - Arrêté royal du 20 juillet 2000 déterminant les modalités d'évaluation des magistrats, les critères d'évaluation et leur pondération, *M.B.*, 2 août 2000. ←
 4. Code judiciaire, art. 259^{quater} et suivants. ←
 5. Ficet J., « La managérialisation de la fonction de chef de corps dans la magistrature belge : un état des lieux sociologique », in Schoenaers F. et Dubois C. (dir.), *Regards croisés sur le nouveau management judiciaire*, Liège, Éditions de l'Université de Liège, 2008, p. 57-81. ←
 6. Ficet J. et Delvaux D., « La modernisation de la justice comme pédagogie du changement : le cas de l'intégration de « conseillers en gestion des ressources humaines » dans les juridictions belges », *Politiques et management public*, 2010, p. 55-74. ←
 7. Code judiciaire, art. 352^{bis}. ←
 8. Schoenaers F., *Disponibilité des ressources et innovations managériales. Quelles mutations pour les juridictions du travail belges et françaises face aux évolutions de leurs environnements ?* Thèse en Sociologie, Institut d'Études Politiques de Paris et Université de Liège, Paris-Liège, 2003, p. 282. ←
 9. CMOj, « Descriptions de fonction du personnel judiciaire de niveau A, greffiers et secrétaires », http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/descriptions_fonction_sept_2009_FR.pdf. ←
 10. Loi du 1er décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité de l'Ordre judiciaire, *M.B.*, 10 décembre 2013. ←
 11. Voir, par exemple, s'agissant de la réforme *Octopus*, proposition de loi modifiant certaines dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire contenant le Conseil Supérieur de la Justice, la nomination et la désignation des magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats, *Développements, Doc. Parl.*, Chambre des Représentants de Belgique, 1997-1998, n°1677/1, 15 juillet 1998, p. 1. Voir, par exemple, en ce qui concerne la réforme de la carte judiciaire, projet de loi portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, sess. ord. 2012-2013, n°53-2858/001, 4 juin 2013, p. 6. ←
 12. *M.B.*, 4 mars 2014. ←
 13. *Ibid.*, p. 4-5. ←
 14. Projet de loi relatif à l'introduction d'une gestion autonome pour l'Organisation judiciaire, rapport fait au nom de la commission de la justice, *Doc. parl.*, Chambre des représentants, sess. ord. 2013-2014, n°53-3068/004, p. 4-5. ←
 15. Projet de loi relatif à l'introduction d'une gestion autonome pour l'Organisation judiciaire, rapport fait au nom de la commission de la justice, *Doc. parl.*, Chambre des représentants, sess. ord. 2013-2014, n°53-3068/004, p. 4-5. ←

16. « Discours d'introduction de la Ministre de la Justice Annemie Turtelboom », *Revue de la Faculté de droit et de criminologie de l'U.L.B.*, 2014, p. 23. ←
17. Dumont H. et Bailleux A., « Esquisse d'une théorie des ouvertures interdisciplinaires accessibles aux juristes », *Droit et société*, Vol. 75, 2010, p. 282-284. - Corten O., *Méthodologie du droit international public*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2009, p. 30. ←
18. Corten O., *Méthodologie du droit international public*, *op. cit.*, p. 40-41. ←
19. Parmi lesquels Christian Jassogne (qui a collaboré de façon étroite à l'élaboration du plan de réformes managériales réalisées par la Ministre de la Justice Laurette Onkelinx), Serge Bodart (qui a coordonné plusieurs réformes entreprises sous le Gouvernement Di Rupo), Jean-Louis Desmecht (en sa qualité d'ancien président du Collège des cours et tribunaux) ainsi que plusieurs membres de la Commission de modernisation de l'Ordre judiciaire, dont Jean-Paul Janssens (aujourd'hui président du comité de direction du Service public fédéral de la Justice), Monique Beuken et Linda van de Moortel, qui ont notamment procédé à un audit sur la répartition des tâches entre les juges et les membres du personnel judiciaire (greffiers et référendaires) au sein des juridictions. ←
20. Pour les besoins de la thèse, nous nous sommes essentiellement basés sur deux cours donnés par Michel Foucault au Collège de France, en particulier: *Sécurité, territoire, population 1977-1978*, Paris, Seuil-Gallimard, 2004 ; *La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1994. Certains glossateurs de Michel Foucault ont également servi à l'analyse, parmi T. Le Texier, « Foucault, le pouvoir et l'entreprise: pour une théorie de la gouvernementalité managériale », *Revue de philosophie économique*, Vol. 12 (1 mars 2012), no 2, p. 53-85 ; B. Mazabraud, « Foucault, le droit et les dispositifs de pouvoir », *Cités*, n° 42 [11 octobre 2010], no 2, p. 127-189 ; T. Lemke, « "Marx sans guillemets": Foucault, la gouvernementalité et la critique du néolibéralisme », in *Marx et Foucault*, traduit par Marc Chemali, Paris, Presses Univ. de France, 2004, p. 13-26. ←
21. Ce qui est somme toute logique vu que le nouveau management public a connu son hégémonie après le décès de Michel Foucault en 1984. Dans ce même sens, voir Le Texier T., « Foucault, le pouvoir et l'entreprise : pour une théorie de la gouvernementalité managériale », *Revue de philosophie économique*, 2012, p. 72. ←
22. Foucault M., *Naissance de la biopolitique: cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Le Seuil, 2004. *op. cit.* ←
23. Dans le domaine de la justice, voir Allard J., « L'indépendance de la justice et le management judiciaire : contre le « pouvoir » ? La ruse de la raison économique », *Revue de la Faculté de droit et de criminologie de l'ULB*, 2014, p. 44-46 - Garapon A., *La Raison du moindre État, Le néolibéralisme et la justice*, Paris, Odile Jacob, 2010, p. 45. ←
24. Foucault M., *Sécurité, territoire, population*, *op. cit.*, p. 121. ←
25. La définition est empruntée à Yvan Renou, « Indicateurs de performance et gouvernementalité des ressources », consultable en ligne sur: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00755114>. ←
26. Frydman B., « Prendre les standards et les indicateurs au sérieux », in Frydman B. et Van Waeyenberge A. (dir.), *Gouverner par les standards et les indicateurs de Hume aux rankings*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 27. ←
27. Foucault M., *Histoire de la sexualité, tome 1*, *op. cit.*, p. 117-118. ←
28. La loi du 6 juillet 2007 (*M.B.*, 24 juillet 2017) a instauré un nouveau statut du personnel judiciaire : les « attachés judiciaires ». Plus précisément, cette loi a supprimé la distinction entre le stage long (de quatre ans pour accéder au siège) et le stage court (de deux ans qui donnait accès au ministère public) qui existait jusqu'à présent et l'a remplacé par un stage commun de deux ans pour l'ensemble des candidats qui permettrait d'accéder tant au siège qu'au ministère public. ←
29. Un corps de référendaires a d'abord été mis en place au sein de la Cour de cassation, par la loi du 6 mai 1997 visant à accélérer la procédure devant la Cour de cassation (*M.B.*, 25 juin 1997). Il a été, ensuite, étendu aux cours d'appel et aux tribunaux de première instance à la suite de la réforme *Octopus* (loi du 24 mars 1999 relative aux juristes de parquet et aux référendaires et complétant et modifiant certaines dispositions du Code judiciaire et de la loi modifiant certaines dispositions de la deuxième Partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la Justice, la nomination et la désignation de magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats (*M.B.*, 7 avril 1999). ←
30. CMOj, « Descriptions de fonction du personnel judiciaire de niveau A, greffiers et secrétaires », 2011, _____ p. _____ 265-266, http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/descriptions_fonction_sept_2009_FR.pdf. ←

31. La mesure de la charge de travail a été initiée suite à l'insertion de l'article 352bis dans le Code judiciaire par la loi du 29 novembre 2001 fixant un cadre temporaire de conseillers en vue de résorber l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel (*M.B.*, 8 décembre 2001). Après plusieurs expériences de terrain menées par des chefs de corps, le Bureau Permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail a élaboré un instrument de mesure de la charge de travail des magistrats qui a été utilisé au sein de plusieurs juridictions, avec une acceptation différenciée suivant les juridictions concernées. ←
32. Le Bureau permanent est dirigé par un magistrat « chef de projet » et composé de plusieurs membres dont deux informaticiens et cinq analystes. Par ailleurs, il est assisté par la Commission de modernisation de l'Ordre judiciaire (mise en place par la loi du 20 juillet 2006 (*M.B.*, 1er septembre 2006) faisant suite à l'adoption du plan *Thémis* déposé par la Ministre Laurette Onkelinx), la Conférence permanente (élargie) des chefs de corps du siège (l'ancêtre du Collège des cours et tribunaux que nous verrons plus loin), un comité d'accompagnement (composé de magistrats, de greffiers et de représentants des administrations) et un « groupe d'experts » dont la composition varie selon le tribunal dont la charge de travail est évaluée. Le rôle du Bureau permanent sera, ensuite, repris par le Collège des cours et tribunaux mis en place par la loi sur l'autonomie de gestion que nous aborderons plus loin dans cet article. ←
33. Loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'Organisation judiciaire, *M.B.*, 4 mars 2014. ←
34. Code judiciaire, art. 185/2, § 2, alinéa 1er. ←
35. Code judiciaire, art. 185/2, § 2, alinéa 2. ←
36. Code judiciaire, art. 185/2, § 3, alinéas 1 et 3. ←
37. Code judiciaire, art. 185/2, § 3, alinéa 5. ←
38. Dupont E. et Schoenaers F., « Réformes de la justice belge: les transformations du rôle de chef de corps, la responsabilisation des local managers », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, vol. 29, p. 129. Dans certaines juridictions, les chefs de corps ont créé un cercle très restreint, mais dont la composition est susceptible d'être étendue en fonction de nouvelles responsabilités que les chefs de corps seraient chargés après l'entrée en vigueur complète de l'autonomie de gestion. En revanche, plusieurs chefs de corps ont « opté pour un comité de direction étendu, complété d'un, de deux, voire de plusieurs spécialistes, leur permettant notamment d'assurer la représentation des différentes sections ou groupements constitutifs de leur entité judiciaire » ←
39. Code judiciaire, articles 181 et 184. ←
40. Code judiciaire, article 185/12. ←
41. de Codt J., « Rapport introductif », Van Gerven W. (dir.), *De magistratuur en de professor : hulde aan Walter van Gerven = Le magistrat et le professeur ; hommage à Walter van Gerven*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 39. ←
42. Code judiciaire, art. 259quater, § 2, alinéa 2. ←
43. Profils généraux des fonctions de chef de corps, *M.B.*, 16 septembre 2000. ←
44. On vise ici notamment la réforme concrétisée par la loi du 1er décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, *M.B.*, 10 décembre 2013. ←
45. Code judiciaire, art. 66, alinéa 1er et art. 68 (pour les justices de paix et les tribunaux de police) ; art. 88, alinéa 2 (pour les tribunaux de première instance, les tribunaux de l'entreprise et les tribunaux du travail) ; art. 100, alinéas 2 et 3 (pour les cours d'appel et les cours du travail). ←
46. Les pouvoirs des chefs de corps dans l'affectation des juges au sein des tribunaux de première instance permettant d'illustrer ce propos. La loi du 1er décembre 2013 a instauré un système de nomination simultanée. En vertu de ce système, les juges au sein des tribunaux de première instance sont désormais nommés à titre principal dans un tribunal de première instance (et affectés exclusivement au cadre organique de celui-ci), et à titre subsidiaire dans les autres tribunaux de première instance situés dans le même ressort de cour d'appel (sans être affectés à leur cadre organique) (Code judiciaire, art. 100, §§ 1er et 3). S'agissant des juges nommés à titre principal au tribunal de première instance francophone de Bruxelles, ils sont nommés à titre subsidiaire au tribunal de première instance du Brabant wallon (sans être affectés à son cadre organique) et vice-versa (Code judiciaire, art. 100, § 4). Quant aux juges nommés au tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles, ils sont nommés à titre subsidiaire au tribunal de première instance de Louvain (sans être affectés à son cadre organique) et vice-versa (*ibid.*). Ce système de nomination simultanée a une conséquence sur la mobilité des juges. En effet, d'une part, un juge du tribunal de

première instance peut être déplacé, dans le respect de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, entre les différents tribunaux de première instance dans lesquelles il a été nommé sans que son consentement ne soit requis (Code judiciaire, art. 100, § 2, alinéa 1er). Cette désignation doit être décidée de commun accord entre les chefs de corps des tribunaux de première instance concernés ou, en l'absence d'un accord entre les chefs de corps concernés, par le premier président de la cour d'appel, sur avis de ces chefs de corps (Code judiciaire, 100, § 2, alinéas 2 et 4). ←

47. Ficet J., « La managérialisation de la fonction de chef de corps dans la magistrature belge: un état des lieux sociologique », in Schoenaers F. et Dubois C. (dir.), *Regards croisés sur le nouveau management judiciaire*, Liège, Editions de l'Université de Liège, 2008, p. 65-66. ←
48. Schoenaers F., « Lorsque le management entre au tribunal: évolution ou révolution? », *Revue de la Faculté de droit et de criminologie de l'U.L.B.*, 2014, p. 171-209. ←
49. *Ibid.*, p. 66. ←
50. *Ibid.*, p. 69. ←
51. *Ibid.* ←
52. Schoenaers F., « Lorsque le management entre au tribunal: évolution ou révolution? », *op. cit.*, p. 200. ←
53. Ficet J., « La managérialisation de la fonction de chef de corps dans la magistrature belge: un état des lieux sociologique », *op. cit.*, p. 69. ←
54. Schoenaers F., « Les chefs de juridictions belges face aux exigences managériales : de nouveaux rôles pour une nouvelle GRH ?, Communication orale au XXIème Congrès de l'AGRH », p. 11-13. ←
55. Schoenaers F., « Lorsque le management entre au tribunal: évolution ou révolution? », *op. cit.*, p. 200-202. ←
56. *Ibid.* ←
57. Dupont E. et Schoenaers F., « Réformes de la justice belge: les transformations du rôle de chef de corps, la responsabilisation des local managers », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 2017, p. 129-138. ←
58. *Ibid.*, p. 131. ←
59. Dupont E. et Schoenaers F., « Réformes de la justice belge: les transformations du rôle de chef de corps, la responsabilisation des local managers », *op. cit.*, p. 131. ←
60. Arrêté royal du 20 juillet 2000 déterminant les modalités d'évaluation des magistrats, les critères d'évaluation et leur pondération, *M.B.*, 2 août 2000. ←
61. Arrêté royal du 20 juillet 2000 déterminant les modalités d'évaluation des magistrats, les critères d'évaluation et leur pondération, *M.B.*, 2 août 2000 ←
62. Arrêté royal du 20 juillet 2000, *précité*, art. 2 §1er, 1°. ←
63. Arrêté royal du 20 juillet 2000, *précité*, annexe 5. ←
64. Arrêté royal du 20 juillet 2000, *précité*, annexe 6. ←
65. Les titulaires des mandats adjoints sont les vice-présidents de tribunaux, les présidents de chambre des cours d'appel et des cours du travail, les présidents et présidents de section de la Cour de cassation (Code judiciaire, art. 58bis 3°). ←
66. Les titulaires de mandats spécifiques sont les juges d'instruction, les juges au tribunal de la jeunesse, les juges au tribunal de l'application des peines, les juges des saisies ou encore les juges d'appel de la jeunesse (Code judiciaire, art. 58bis 4°). ←
67. Code judiciaire, art. 259undecies, § 2. ←
68. Conseil supérieur de la justice, *Rapport de synthèse sur l'évaluation des magistrats*, p. 3, consultable en ligne sur : http://www.csj.be/sites/default/files/press_publications/o0006f_0.pdf. ←

69. Constitution, art. 151, § 3 ; Code judiciaire, art. 259bis12. ←
70. Chronologiquement, celles-ci portaient sur la gestion du tribunal de première instance de Termonde (Conseil supérieur de la justice, *Enquête particulière sur le fonctionnement du tribunal de première instance de Termonde (en application de l'article 259bis-16, §1, C.J.)*, 24 octobre 2001), le déroulement de l'affaire *Fortis* (Conseil supérieur de la justice, *Rapport sur l'enquête particulière relative au fonctionnement de l'ordre judiciaire à l'occasion de l'affaire Fortis*, 16 décembre 2009), la place des juges consulaires au sein du tribunal de commerce de Bruxelles (Conseil supérieur de la justice, *Enquête particulière auprès du tribunal de commerce de Bruxelles*, 21 avril 2010), les relations au sein du parquet près le tribunal de première instance d'Anvers et entre celui-ci et le parquet général près la Cour d'appel d'Anvers (Conseil supérieur de la justice, *Rapport de l'enquête particulière sur : les relations au sein de la section criminalité financière du parquet près le tribunal de première instance d'Anvers ; la relation entre le parquet près le tribunal de première instance d'Anvers et le parquet général près la Cour d'appel d'Anvers*, 27 mars 2012), la qualité du travail des autorités judiciaires dans le traitement du dossier pénal relatif au meurtre d'Annick Van Uytsel (Conseil supérieur de la justice, *Rapport de l'enquête particulière sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire dans le cadre de l'affaire relative au meurtre d'Annick Van Uytsel. Enquête sur la nature et la qualité du travail effectué par les autorités judiciaires (magistrats) dans le dossier pénal relatif au meurtre d'Annick Van Uytsel et sur la manière dont les autorités judiciaires (magistrats) ont exploité les informations disponibles au sujet de Ronald Janssen*, 27 juin 2012), la mise en œuvre du protocole d'accord conclu entre le parquet près la cour d'appel d'Anvers et le parquet près le tribunal de première instance d'Anvers (Conseil supérieur de la justice, *Évaluation du protocole d'accord entre le parquet général près la cour d'appel d'Anvers et le parquet près le tribunal de première instance d'Anvers, conclu dans le cadre de l'enquête particulière sur : les relations au sein de la section criminalité financière du parquet près le tribunal de première instance d'Anvers ; la relation entre le parquet près le tribunal de première instance d'Anvers et le parquet général près la Cour d'appel d'Anvers*, 12 juillet 2012) et, enfin, la procédure de privilège de juridiction à charge d'un premier substitut du procureur du Roi dans le cadre du dossier de Jonathan Jacob (Conseil supérieur de la justice, *Enquête particulière sur le privilège de juridiction dans le cadre du dossier Jonathan Jacob*, mars 2015). ←
71. Conseil supérieur de la justice, *Enquête particulière sur le fonctionnement du tribunal de première instance de Termonde (en application de l'article 259bis-16, §1, C.J.)*, 24 octobre 2001. ←
72. *Ibid.*, p. 4. ←
73. Sur ces profils de fonction, *supra*. ←
74. L'enquête particulière menée par la commission d'avis et d'enquête réunie sur le fonctionnement du tribunal de commerce de Bruxelles en 2010 - et notamment sur le statut des juges consulaires et les rapports qu'ils entretiennent avec les juges professionnels - s'inscrit également dans cette perspective (Conseil supérieur de la justice, *Enquête particulière auprès du tribunal de commerce de Bruxelles*, 21 avril 2010). En l'occurrence, la commission a notamment constaté de nombreux problèmes dans la gestion de cette juridiction ; il ressort notamment du rapport publié que « le management général y est très limité, et ne correspond pas à ce que l'on pourrait attendre d'un tribunal d'une telle dimension et qu'une gestion des risques adéquate des processus de travail fait défaut » (*ibid.*, p. 42). Pour remédier à cette lacune, elle a surtout suggéré que le président du tribunal se préoccupe de la gestion et de l'encadrement du corps des juges consulaires qui, bien que n'étant pas des juges professionnels, exercent néanmoins des tâches et des responsabilités très importantes (*ibid.*, p. 43). On regrettera toutefois que, contrairement au rapport formulé pour le tribunal de première instance de Termonde ou bien sur les fortes tensions existantes au sein du parquet d'Anvers, la commission d'avis et d'enquête réunie n'ait pas formulé des propositions plus concrètes. ←
75. Conseil supérieur de la justice, *Rapport de l'enquête particulière sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire dans le cadre de l'affaire relative au meurtre d'Annick Van Uytsel, op. cit.* ←
76. Conseil supérieur de la justice, *Enquête particulière sur le privilège de juridiction dans le cadre du dossier Jonathan Jacob, op. cit.* ←
77. *Ibid.*, p. 32-37. ←
78. Conseil supérieur de la Justice et Conseil consultatif de la magistrature, *Guide pour les magistrats - Principes, valeurs et qualités*, Editeur : Conseil supérieur de la justice, 2012, p. ix. ←
79. *Ibid.*, p. 10. ←
80. *Ibid.* ←

81. Communiqué consultable en ligne sur https://www.lexgo.be/fr/actualites/2017/03/conseil-superieur-de-la-justice-dans-un-etat-de-droit-les-magistrats-ont-aussi-des-devoirs_112111.html. ←
82. *Ibid.* ←
83. Depuis l'adoption de ce *Guide*, nous n'avons identifié qu'une décision publiée : Tribunal disciplinaire d'appel de Bruxelles, 16 novembre 2016, *Journal des tribunaux*, 2017, p. 229-230. ←
84. Code judiciaire, art. 259bis15. ←
85. Le Collège des cours et tribunaux, *Rapport de fonctionnement. Novembre 2014-Septembre 2017. Etat des lieux de mi-mandat*, septembre 2017, p. 20, consultable en ligne sur https://www.tribunaux-r-echtbanken.be/sites/default/files/public/content/cct-chr_rapport_de_fonctionnement_2014-2017_fr_09-2017.pdf. ←
86. Schoenaers F., « Lorsque le management entre au tribunal : évolution ou révolution ? », Blero B. et Munungu K., *Le management de la justice : un défi à l'indépendance du juge ?*, *Revue de la Faculté de droit et de criminologie*, 2014, p. 198. ←
87. Bernard B., « La gestion dans le champ pénal: enjeux et perspectives », *op. cit.*, p. 3. – Breen E., « Les indicateurs de performance de la justice: un test pour la réforme des finances publiques », *op. cit.*, p. 33-34. ←
88. Le Texier T., « Foucault, le pouvoir et l'entreprise », *op. cit.*, p. 77. ←
89. Collège des cours et tribunaux, *Rapport de fonctionnement. Novembre 2014-Septembre 2017, Etat des lieux de mi-mandat*, Septembre 2017, p. 27-28, consultable en ligne sur <https://www.rechtbanken-tribunaux.be/sites/default/files/college/rapport20142017.pdf>. ←
90. Jottrand B., *Les juges d'un peuple libre, Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation du 15 septembre 1932*, Bruxelles, Bruylant, 1932, p. 9. ←
91. (Subst.) Proc. Gén. J. Leclercq, « Renouveau ou déclin du pouvoir judiciaire », *Journal des Tribunaux*, mercuriale prononcée au cours de l'audience solennelle de rentrée de la cour d'appel de Bruxelles le 1er septembre 1971, 1971, p. 620. ←
92. Constitution belge de 1831, articles 92 et 93, actuels articles 144 et 145. ←
93. De Leval G., *Institutions judiciaires: introduction au droit judiciaire privé*, Liège, Éditions de la Faculté de droit, 1992, p. 23. ←
94. Code judiciaire, art. 5. ←
95. Proc. Gén. Velu J., « Représentation et pouvoir judiciaire », *Journal des Tribunaux*, 1996, p. 632. ←
96. Thonissen J.-J., *La Constitution belge annotée*, Hasselt, Bruylant-Christophe, 1844, p. 115. ←
97. Articles 33 et 40 de la Constitution. Proc. Gén. Dumon F., « Le Pouvoir Judiciaire. Cet inconnu et ce méconnu », *Journal des tribunaux*, Traduction du discours prononcé du 1er septembre 1981 à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, 1981, p. 458. ←
98. Delpérée F., « La séparation des pouvoirs, aujourd'hui », *Administration Publique Trimestrielle*, 1990, p. 126. Dans le même sens, Martens P., « Le rôle constitutionnellement politique du juge », in *Justice et politique: je t'aime, moi non plus*, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 53 : « Quand, en 1831, le Constituant consacre l'existence, en Belgique, d'un pouvoir judiciaire, il n'est pas question de lui reconnaître un rôle politique et il est même exclu, par la nature même de son office, qu'il se l'attribue ». ←
99. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, p. 203 – cité par R. Colson, *La fonction de juger : Étude historique et positive*, L.G.D.J. – Presses Universitaires de la Faculté de droit de Clermont Ferrand, 2006, p. 80. ←
100. Constitution, art. 84. ←
101. Rapport fait par M. Raikem dans la séance du 23 décembre 1830 au Congrès national dans Huyttens E., *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831: Pièces justificatives n. 1-255*, Société typographique belge, Adolphe Wahlen et Cie., 1844, p. 68-69 [ci-après « Rapport Raikem »]. Voir, sur la place de l'indépendance des juges dans les discussions du Congrès national, Sedeyn G., « De grondwetgever van 1831 en de institutionele onafhankelijkheid van de rechterlijke macht: een onvoltooide symfonie », in Flerackers F. et Van Ransbeeck R. (dir.), *Recht en Onafhankelijkheid: Gerechtighe macht in perspectief*, Bruxelles-Gand, Uitgeverij Larcier, 2008, p. 37-46. ←

102. Voir, par exemple, à la page 95 du rapport : « [nous] devons maintenant chercher à constituer le pouvoir judiciaire sur des bases solides. *Son influence est grande. Organe de la puissance législative, c'est le pouvoir judiciaire qui lui donne vie, et qui la met en action.* Son objet est étendu : c'est le droit de punir les crimes et de régler les intérêts privés par l'application des lois civiles et criminelles ». ↵
103. *Ibid.*, p. 96-97. ↵
104. Révision de l'article 151 de la Constitution, rapport fait au nom des commissions réunies de révision de la Constitution et de la réforme des institutions et de la justice fait par MM. Patrick Dewael et Thierry Giet, *Doc. parl.*, Chambre des Représentants, sess. ord. 1998-1999, n°1675/4, 14 octobre 1998, p. 5. ↵
105. Vigour C., « Ethos et légitimité professionnels à l'épreuve d'une approche managériale », *op. cit.*, p. 427-428. ↵
106. Uyttendaele M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles ; Limal, Bruylant ; Anthémis, 2014, p. 602-603. ↵
107. Krings E., « Considérations critiques pour un anniversaire », traduction du discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée le 1er septembre 1987, *Journal des tribunaux*, 1987, p. 545. ↵
108. Huyse L. et Sabbe H., *Les métiers du droit*, traduit par Serge GOVAERT, Bruxelles, Crisp, p. 179. ↵
109. Timsit G., « M. LE MAUDIT. Relire Montesquieu », *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 622. L'analyse de Jean-Pierre Nandrin sur le référé législatif accrédite cette idée. Dans sa thèse sur le pouvoir judiciaire aux premiers temps de l'indépendance belge, cet auteur montre notamment que le maintien de ce dispositif « [n'avait] pas pour objectif de proclamer la supériorité de l'auteur de la loi sur l'interprétation du juge mais exprime la volonté de fonder un principe démocratique dont le Parlement est l'expression par excellence » (J.-P. Nandrin, « Hommes et normes. Le pouvoir judiciaire en Belgique aux premiers temps de l'indépendance (1832-1848) », *Revue belge d'Histoire contemporaine*, 1994-1995, p. 261). ↵
110. Rorive I., *Le revirement de jurisprudence : étude de droit belge et de droit anglais*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 50. ↵
111. Picard E., « Les droits de l'homme et l'“activisme judiciaire” », *Pouvoir, Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 2000, p. 116. ↵
112. Delpérée F., « La séparation des pouvoirs, aujourd'hui », *Administration Publique Trimestrielle*, 1990, p. 126. Dans le même sens, Martens P., « Le rôle constitutionnellement politique du juge », in *Justice et politique: je t'aime, moi non plus*, Bruxelles, Larquier, 2009, p. 53 : « Quand, en 1831, le Constituant consacre l'existence, en Belgique, d'un pouvoir judiciaire, il n'est pas question de lui reconnaître un rôle politique et il est même exclu, par la nature même de son office, qu'il se l'attribue » ↵
113. Ost F., « Juge-pacificateur, juge-arbitre, juge-entraîneur. Trois modèles de justice », Gerard P., van de Kerchove M. et Ost F. (dir.), *Fonction de juger et pouvoir judiciaire: transformation et déplacements*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1983, p. 45. ↵
114. Rorive I., *Le revirement de jurisprudence : étude de droit anglais et de droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 59. ↵
115. Van de Kerchove M., « La jurisprudence revisitée: un retour aux sources », in Hachez I., Cartuyvels Y., Dumont H., Gérard P., Ost F. et van de Kerchove M. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, Limal : Bruxelles, Anthémis ; Université Saint-Louis, 2012, p. 682. ↵
116. Hormis sans doute la position du Procureur général Frédéric Dumon : Proc. Gén. Dumon F., « La mission des cours et tribunaux - quelques réflexions », *Journal des tribunaux*, 1975, p. 541-571 ; Proc. Gén. Dumon F., « Le Pouvoir Judiciaire. Cet inconnu et ce méconnu », *op. cit.* ; Proc. Gén. F. Dumon, « De l'Etat de droit », *Journal des tribunaux*, Traduction du discours prononcé du 3 septembre 1979 à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, 1979, p. 473-474. ↵
117. Ainsi, le Procureur général Patrick Duinslaeger reconnaît la complexité du rôle du juge et s'oppose à la représentation du juge comme chargé d'appliquer de façon mécanique la loi à des situations déterminées, en insistant cette fois sur la nécessité de tenir compte de la réalité sociale (P. Duinslaeger, « Quelques réflexions sur la justice », *mercuriale* prononcée à la rentrée solennelle de la Cour de cassation du 1er septembre 2014, consultable en ligne sur : <https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/Merc2014FR.pdf>) . ↵

118. En atteste notamment les réflexions du Procureur général Ganshof van der Meersch sur le rôle du juge. Suivant le Procureur général, le juge ne doit pas se limiter à appliquer de façon mécanique la loi : « Juger, dit le Procureur général, n'est pas une opération mathématique dont les éléments ne se trouvent que dans le droit écrit » (Proc. Gén. G. van der Meersch, *Réflexions sur l'art de juger et l'exercice de la fonction judiciaire*, traduction du discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation le 3 septembre 1973, Bruxelles, Bruylant, 1973, p. 6-7). Le juge est tenu d'interpréter le droit écrit en s'inspirant de la doctrine et de la jurisprudence. Suivant le Procureur général van der Meersch, il convient de distinguer deux hypothèses. D'une part, lorsqu'un droit écrit existe, le juge l'interprète non pas sur la base uniquement des intentions du législateur mais également pour qu'elle corresponde notamment à la réalité sociale et puisse, dans ce cadre, être amenée à adapter une règle de droit écrite à des situations nouvelles. D'autre part, en cas de carence de la loi, le juge fera alors véritablement montre d'une certaine créativité dans l'exercice de ses missions. ←
119. Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, I., p. 886, et les conclusions de l'avocat général W. Ganshof van der Meersch. ←
120. Waelbroeck M., « Considérations sur le rôle du juge face au droit international », *Rivista di diritto internazionale*, 1975, p. 499-524. L'auteur parle d'ailleurs de la consécration de « l'indépendance du juge vis-à-vis du législateur ». ←
121. Martens P., « Le rôle constitutionnellement politique du juge », *op. cit.*, p. 61. ←
122. Frydman B., *Perelman et les juristes de l'école de Bruxelles*, <http://www.philodroit.be>, vol. 2011/07, p. 11-12. ←
123. Voir toutefois Uyttendaele M., « Le pouvoir politique et le pouvoir juridictionnel ou comment contrôler les mauvais élèves de la classe », *Mélanges offerts à Paul Martens*, Bruxelles, Larcier, 2006, p. 823-839, spéc. p. 828-829. ←
124. Wildemeersch J., « La responsabilité des pouvoirs publics : valse à trois temps sur un air de 1382 », B. Kohl (dir.), *Droit de la responsabilité*, Limal, Anthémis, coll. « CUP », 2009, p. 258 et les références. Voir, pour un exemple de réformation qui a été jugé comme n'impliquant pas l'existence d'une faute dans le chef du juge, Liège, 25 novembre 2002, *J.T.*, 2003, p. 292-293. ←
125. Uyttendaele M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles-Limal, Bruylant-Anthémis, 2014, p. 668. ←
126. Ost F., « Le rôle du juge. Vers de nouvelles loyautés? », *Dire le droit, faire justice*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 115; B. Dubuisson, « L'erreur du juge est-elle fautive ? Libres propos », *R.D.C.*, 2013, p. 1135; J. van Compernelle et G. de Leval, « La responsabilité extracontractuelle de l'Etat du fait des magistrats », cité par F. Bouhon et B. Lagasse, « La responsabilité de l'Etat pour le fait du juge. De l'arrêt Anca à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 30 juin 2014 », F. Glansdorff (dir.), *Droit de la responsabilité. Questions choisies*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 247. ←
127. Sur ce point, voir récemment Seys S., De Jonghe D. et Tulkens F., « Les principes généraux du droit », in Hachez I., Cartuyvels Y., Dumont H., Gérard P., Ost F. et van de Kerchove M. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, Limal : Bruxelles, Anthémis ; Université Saint-Louis, 2012, p. 516-518. En droit administratif, voyez récemment Pâques M., « L'action politique du juge. En particulier celle du juge administratif », in Grandjean G. et Wildemeersch J. (dir.), *Les juges: décideurs politiques? Essais sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction*, 2016, p. 142-143. ←
128. Proc. gén. G. van der Meersch, « Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit », *Journal des tribunaux*, Mercuriale prononcée lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation du 1er septembre 1970, 1970, p. 567-568. ←
129. Dieux X., *Le respect dû aux anticipations légitimes d'autrui: essai sur la genèse d'un principe général de droit*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 77. ←
130. A moins que ce principe soit également formulé dans une autre disposition légale (Kirkpatrick J., « L'article 1080 du Code judiciaire et les moyens de cassation pris de la violation d'un principe général du droit », in *Liber Amicorum Prof. Em. E. Krings*, Bruxelles, Story-Scientia, 1991, p. 629-631.) ←
131. Bouhon F. et Lacroix M., « L'(ir)responsabilité du pouvoir judiciaire: fondement et mise à l'épreuve de l'immunité judiciaire en droits québécois et belge », *Revue de droit international et de droit comparé*, 2017, p. 402. ←

132. Van Drooghenbroeck S., *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme: prendre l'idée simple au sérieux*, Bruxelles, Bruylant : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2001. ←
133. *Ibid.*, p. 552. ←
134. *Ibid.*, p. 553. ←
135. Schoenaers F., « Lorsque le management entre au tribunal: évolution ou révolution? », *op. cit.*, p. 198. ←
136. *Ibid.*, p. 198-199. ←
137. Wet van 6 december 2001 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de instelling van de Raad voor de rechtspraak (Wet Raad voor de rechtspraak), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 18 décembre 2001 - Wet van 6 december 2001 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de modernisering van de organisatie en de instelling van een bestuur bij de gerechten (Wet organisatie en bestuur gerechten), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 18 décembre 2001 - Besluit van 28 januari 2005, houdende nieuwe regels inzake de financiering van de rechtspraak in verband met het invoeren van een baten-lastenstelsel en het verrekenen van productieverschillen (Besluit financiering rechtspraak 2005), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 11 février 2005. ←
138. D'après la loi relative à l'organisation judiciaire, le Conseil de la Justice est composé de trois à cinq membres (*Wet op de rechterlijke organisatie*, art. 84, §2), nommés par arrêté royal sur recommandation du Ministre de la Justice, pour une période de six ans (*Wet op de rechterlijke organisatie*, art. 84, §3). Leur mandat peut toutefois être renouvelé une fois pour une durée qui ne peut dépasser trois ans (*ibid.*). Le Conseil est composé de magistrats et de non-magistrats. S'il est composé de trois ou quatre membres, au moins deux d'entre eux doivent être des magistrats ; par contre, s'il est composé de cinq membres, trois d'entre eux doivent être des magistrats. Actuellement, le Conseil de la Justice est composé de quatre membres : deux anciens magistrats (F.-C. Baker, président, et C.-H. Sterk, vice-président) et deux membres non magistrats (P. Arnoldus et H. Rappa-Velt). Dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil de la Justice est assisté par une grande administration, notamment composée par des spécialistes de l'audit. ←
139. van Dijk F. et Kouwenhoven R., « Judicial Reform in the Netherlands », *op. cit.*, p. 23. ←
140. *Besluit financiering rechtspraak 2005*, art. 20, §2. ←
141. *Besluit financiering rechtspraak 2005*, art. 37, §2. ←
142. *Ibid.* ←
143. *Wet op de rechterlijke organisatie*, art. 94. ←
144. Raad voor de Rechtspraak, *Quality of the judicial system in the Netherlands*, consultable en ligne sur: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Quality-of-the-judicial-system-in-the-Netherlands.pdf>. ←
145. *Kengetallen gerechten* 2014, <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Kengetallen-2014.pdf> ←
146. A propos de ce manifeste, voyez M. Haenen, « Meer dan 500 rechters ondertekenen pamflet: we hebben het te druk », *NRC*, 20 décembre 2012. ←
147. Seegers J., « Hoogste rechter van Nederland luidt in brief noodklok over werkdruk », *NRC.NL*, 4 février 2013. ←
148. Holvast N.-L. et Doornbos N., « Exit, Voice, and Loyalty within the Judiciary: Judges' Responses to New Managerialism in the Netherlands », *Utrecht Law Review*, 2015, p. 49-63. ←
149. *Ibid.*, p. 56. ←
150. *Ibid.* ←
151. Cette étude a été réalisée entre octobre 2013 et janvier 2014. ←

152. Juge d'un tribunal de première instance (section administrative). ←
153. Président d'un tribunal de première instance. ←
154. Dijksterhuis B., « Uniform rechtstoepassing en de Hoge Raad », *Nederlands Juristenblad*, 2010, p. 1960-1973. ←
155. Langbroek P., « Entre responsabilisation et indépendance des magistrats : la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas », *Revue française d'administration publique*, 2008, p. 77. ←
156. Sur ce débat, voy. Allard J., « L'indépendance de la justice et le management judiciaire: contre le "pouvoir"? La ruse de la raison économique », *Revue de la Faculté de droit et de criminologie de l'U.L.B.*, vol. 41 (2014), no 1-2, p. 47-48 ; Frydman B., *Le sens des lois: histoire de l'interprétation et de la raison juridique*, 3e édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 14-15. ←
157. Voir, notamment, Coppens C., « Conseil du Contentieux des Étrangers et juridictions civiles : analyse comparée au regard de certaines garanties procédurales et de l'indépendance du juge », *A.P.T.*, 2012, p. 273 et s. - Delvoie G., « De horizontale en verticale onafhankelijkheid van de rechter », *A.J.T.*, 1995-96, p. 106 - Nihoul P., « L'indépendance et l'impartialité du juge », *Annales de Droit de Louvain*, 2011, p. 207 et les références - van Drooghenbroeck J.-F. et van Drooghenbroeck S., « Les garanties constitutionnelles de l'indépendance de l'autorité judiciaire », Dirix E. et Leleu Y.-H. (dir.), *The Belgian reports at the Congress of Utrecht of the International Academy of Comparative Law*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 527 et les références. ←
158. Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Les juges: indépendance, efficacité et responsabilités : recommandation CM/Rec(2010)12 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 novembre 2010 et exposé des motifs*, Strasbourg, Ed. du Conseil de l'Europe, 2011, p. 8-10. ←
159. Alen A., « Séparation ou collaboration des pouvoirs », *A.P.T.*, 1990, p. 222. ←
160. Voy. également la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux tribunaux militaires : C.E.D.H., 9 juin 1998, n°41/1997/825/1031, *Incal c. Turquie*, §65 - C.E.D.H., 8 juillet 1999, n°24122/94, *Sürek c. Turquie*, §52 - C.E.D.H., 8 juillet 1999, n°26682/95, *Sürek c. Turquie*, §74 et s. - C.E.D.H., 8 juillet 1999, n°24919/94, *Gerger c. Turquie*, §60 et s. - C.E.D.H., 8 juillet 1999, n°23168/94, *Karatas c. Turquie*, §61 et s. ←
161. Constitution, art. 146, al. 1er. ←
162. Constitution, art. 13. ←
163. Constitution, art. 154. L'article 155 de la Constitution dispose, quant à lui, que « [aucun] juge ne peut accepter d'un gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement et sauf les cas d'incompatibilité déterminés par la loi. » ←
164. C.E., sec. lég., avis n°53.519/3 du 11 juillet 2013 sur un avant-projet de loi relatif à l'introduction d'une gestion autonome pour l'Organisation judiciaire, *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, n°53-3068/1, p. 57. Ce principe est rappelé à l'article 157 de la Constitution pour les juridictions militaires (« [l]a loi règle (leurs) organisation, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces juridictions, et la durée de leurs fonctions ») ←
165. C.C., 1 septembre 2008, n°122/2008. ←
166. Cass., 13 mars 2012, *Pas.*, 2012, p. 581 - C.E.D.H., 22 décembre 2009, n°7577/02, *Parlov-Tkalcic - Nihoul P.*, « L'indépendance et l'impartialité du juge », *op. cit.*, p. 220. ←
167. C.E.D.H., 5 octobre 2010, *DMD Group A.S. c. Slovaquie*, aff. n°19334/03. Voir C.E.D.H., 25 novembre 1996, *Stieringer c. Allemagne*, aff. n°28899/95 - C.E.D.H., 9 mars 1999, *Linder c. Allemagne*, aff. n°32813/96 - C.E.D.H., 10 octobre 2000, *Daktaras c. Lituanie*, aff. n°42095/98 - C.E.D.H., 3 août 2007, *Bochan c. Ukraine*, aff. n°7577/02 - C.E.D.H., 6 avril 2009, *Moiseyev c. Russie*, aff. n°62936/00 - C.E.D.H., 22 décembre 2009, *Parlov-Tkalcic c. Croatie*, aff. n°24810/06. ←
168. C.E.D.H., 22 décembre 2009, *Parlov-Tkalcic contre Croatie*, aff. n°24810/06. ←
169. Au contraire du régime applicable aux conseillers d'État (lois coordonnées sur le Conseil d'État, art. 74/7 §4 (*M.B.*, 21 mars 1973)) ainsi qu'aux magistrats du Conseil du contentieux des étrangers (loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art. 39/28 §4 (*M.B.*, 31 décembre 1980)), ce qui n'est déjà pas compatible avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination ←

170. C.E., 22 octobre 2001, n°100.011, *Nichels*. Dans ce même sens, C.E., 29 mars 2006, n°157094, *Haegeman*. ←
171. En effet, le Ministre de la Justice n'a pas accès au dossier d'évaluation du juge : seule la mention définitive lui est communiquée. ←
172. Code judiciaire, art. 610 et 1088. ←
173. Code judiciaire, art. 418 §4. ←
174. Loi du 18 décembre 2006 modifiant les articles 80, 259^{quater}, 259^{quinquies}, 259^{novies}, 259^{decies}, 259^{undecies}, 323^{bis}, 340, 341, 346 et 359 du Code judiciaire rétablissant dans celui-ci l'article 324 et modifiant les articles 43 et 43^{quater} la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, *M.B.*, 16 janvier 2007. ←
175. Des réformes similaires ont été entreprises par les entités fédérées. Voir, à ce sujet, Mareschal M., « Le contrat de gestion en Belgique, exemple d'une déjudiciarisation », *Le droit public existe-t-il ? Site collaboratif de recherche interdisciplinaire sur le droit public*, vol. 1 (2008), http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme_2/contributions/ALLARD-2-20070430.pdf, p. 1-28. ←
176. Nuchelmans D. et Pagano G., « Les entreprises publiques autonomes », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1991, p. 13. ←
177. Sur ce débat, De Roy D., « La nature juridique des contrats de gestion d'entreprises publiques: à la recherche de l'introuvable? », *J.T.*, 2002, p. 393-402 ; Déom D., « Le contrat de gestion démasqué. Variations sur les vrais et faux contrats, les droits subjectifs et la compétence du Conseil d'Etat », *J.T.*, 2010, p. 403-425. ←
178. C'est d'ailleurs pour cela que, dans un arrêt du 13 octobre 2009 (n°187.032), à propos du contrat de gestion conclu entre la *RTBF* et la Communauté française, le Conseil d'Etat a considéré que, dans certains cas, ces contrats constituaient des actes réglementaires. Il a, tout d'abord, observé qu'en l'espèce, le contrat de gestion litigieux comportait plusieurs dispositions qui auraient pu se retrouver dans un arrêté de gouvernement. Ensuite, il a considéré que, même s'il était négocié entre la *RTBF* et la Communauté française, les conditions dans lesquelles ce contrat devait être conclu, en particulier sa durée, étaient fixés par le législateur et devaient obtenir l'approbation du gouvernement pour entrer en vigueur. Enfin, les sanctions applicables en cas de non-respect du contrat de gestion étaient dérogatoires au droit commun : elles reposaient essentiellement sur des mécanismes qui relèvent du droit administratif. Ces trois constats ont alors convaincu le Conseil d'Etat de la nature réglementaire du contrat conclu entre la *RTBF* et la Communauté française. ←
179. B.35.2 à B.36.2 de l'arrêt. ←
180. B.25.2. de l'arrêt. ←
181. C. Vigour, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, Vol. 63-64, 2006, p. 451-452. ←
182. Voir au Canada, par exemple, Bailey J., « Digitization of Court Processes in Canada », *Laboratoire de Cyberjustice*, 23 octobre 2012, consultable en ligne sur http://www.cyberjustice.ca/files/sites/102/WP002_CanadaDigitizationOfCourtProcesses20121023.pdf. ←
183. Voir, en matière pénale, de Biolley S., « La vidéoconférence pénale. État des lieux et des recherches scientifiques en Europe et en Belgique », *Rev. Dr. Pén. Crim.*, 2010, p. 1096-1116 - Touré A., *L'influence de nouvelles technologies dans l'administration de la justice pénale*, Paris, Dalloz, 2017. ←
184. Trécourt F., « La justice à l'heure des algorithmes et du big data », 28 avril 2017, consultable en ligne sur <https://lejournalcnrs.fr/articles/la-justice-a-lheure-des-algorithmes-et-du-big-data>. ←
185. Voir notamment l'initiative développée par l'University College London pour prédire une décision de la Cour européenne des droits de l'homme (« AI predicts outcomes of human rights trials », consultable en ligne sur <http://www.ucl.ac.uk/news/news-articles/1016/241016-AI-predicts-outcomes-human-rights-trials>). ←

