

Avis

Avant-projet de loi portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice



Avis

Avant-projet de loi portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice

Avis approuvé par l'Assemblée Générale du Conseil supérieur de la Justice le 17 octobre 2016

Il existe aussi une version néerlandaise du présent avis.
Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit advies.

Vous pouvez consulter ou télécharger cet avis sur le site Internet du Conseil supérieur de la Justice ou au moyen du code QR suivant :



Conseil supérieur de la Justice
Rue de la Croix de Fer, 67
B-1000 Bruxelles

Tel: +32 (0)2 535 16 16

www.csi.be

Table des matières

Introduction	1
I. La prescription des créances pour la fourniture de biens et services via des réseaux de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité ou via des réseaux de communications électroniques (art. 43 de l'avant-projet).....	1
II. Les modifications en matière d'opposition (art. 143 et 144 de l'avant-projet)	2
III. Déplacement temporaire du siège d'un tribunal ou d'une division (art. 226 et 227 de l'avant-projet).....	4
IV. Les justices de paix : regroupement des greffes (art. 231 et 237) et mobilité du personnel (art. 232 de l'avant-projet)	4
V. Les modifications en matière d'accès à la magistrature	5
A. Décision d'organiser le concours d'admission au stage judiciaire	5
B. Communication au ministre du nombre de lauréats de la partie écrite du concours	5
C. Examen d'aptitude professionnelle et concours d'admission au stage judiciaire	6
D. Délai pour poser sa candidature au concours d'admission au stage judiciaire et à l'examen d'aptitude professionnelle	7
E. Formation initiale des magistrats nommés sur la base de l'examen d'aptitude professionnelle et de l'examen oral d'évaluation	8
F. Réforme du stage judiciaire	8
G. L'attaché judiciaire.....	9
H. Carrière des magistrats	9
I. Nomination de magistrats sur la base de l'examen oral d'évaluation.....	10

Introduction

Par courriel du 17 août 2016, le ministre de la Justice a demandé au Conseil supérieur de la Justice (ci-après « CSJ ») de rendre un avis sur l'avant-projet de loi portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, dit « Pot-pourri V » (ci-après « l'avant-projet »).

Le nouveau CSJ ayant été installé le 12 septembre 2016 et la Commission d'avis et d'enquête réunie, qui doit préparer les avis du CSJ s'étant réunie une première fois le 22 septembre 2016, le CSJ n'a pas eu suffisamment de temps pour examiner en détail toutes les dispositions de l'avant-projet.

Dans le présent avis, le Conseil supérieur se limite donc aux grandes lignes des aspects de l'avant-projet qui, du point de vue de la société, présentent une importance pour le bon fonctionnement de l'ordre judiciaire, et ce sans s'attarder sur tous les détails, souvent techniques. Le Conseil supérieur ne doute pas que le Conseil d'État et les différents autres acteurs de la justice concernés par l'avant-projet (Commissions d'évaluation du stage près de l'IFJ, les représentants des stagiaires judiciaires, les barreaux,...) adresseront au législateur leurs avis techniques respectifs.

Cet avis abordera les éléments suivants de l'avant-projet :

- La prescription des créances pour la fourniture de biens et services via des réseaux de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité ou via des réseaux de communications électroniques (art. 43 de l'avant-projet)
- Les modifications en matière d'opposition
- Le déplacement temporaire du siège d'un tribunal ou d'une division
- Les justices de paix : regroupement des greffes et mobilité du personnel
- Les modifications en matière d'accès à la magistrature

Le CSJ s'inquiète que, pour l'essentiel, des préoccupations budgétaires paraissent être à l'origine des réformes proposées par l'avant-projet, plutôt que la recherche qu'un fonctionnement optimal du pouvoir judiciaire au profit du justiciable.

I. La prescription des créances pour la fourniture de biens et services via des réseaux de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité ou via des réseaux de communications électroniques (art. 43 de l'avant-projet)

L'article 2277 du Code civil est actuellement rédigé comme suit :

*« Les arrérages de rentes perpétuelles et viagères ;
ceux des pensions alimentaires ;
les loyers des maisons, et le prix de ferme des biens ruraux ;
les intérêts des sommes prêtées, et généralement tout ce qui est payable par année, ou à des termes périodiques plus courts,
se prescrivent par cinq ans. »*

Suivant le projet de loi « Pot-pourri V », l'article 2277 serait complété par un alinéa 2 :

« Les créances pour la fourniture de biens et de services via des réseaux de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité ou la fourniture de services de communications électroniques ou de services de radiotransmission ou de radio- et télédiffusion via des réseaux de communications électroniques se prescrivent par cinq ans. »

Jusqu'à présent, aucun texte ne visait expressément les créances des fournisseurs tels que repris ci-avant.

Des controverses existaient dans la doctrine et la jurisprudence en ce qui concerne cette prescription qui était, pour certains, d'un an, et pour d'autres, de cinq ou même dix ans. Un arrêt de la Cour de cassation du 8 janvier 2015 a suscité récemment de nouveaux questionnements.

Alors qu'une opportunité existe ici de créer un délai de prescription spécifique et réfléchi pour ce type de créances, le projet « Pot-pourri V » propose de retenir un délai de prescription de cinq ans, qui est un délai très long pour ce type de créances.

Une des justifications retenues pour ce délai de cinq ans est que la majorité des juges du fond considérait que ces créances se prescrivaient par cinq ans. Les juges étaient cependant liés par les prescriptions existantes, et il n'était bien sûr pas possible de retenir un délai de deux ou trois ans, sans texte existant.

Si le délai d'un an dont il a été question était trop court au vu de la méthode particulière de calcul et de la méthode de facturation de ce type de consommations (un décompte annuel étant en principe dressé), le délai de cinq ans apparaît trop long, et le présenter comme étant dans l'intérêt du consommateur ne correspond pas à la réalité de terrain. Actuellement, il n'est pas rare que l'assignation intervienne juste avant l'expiration du délai de cinq ans pour des consommations parfois bien plus anciennes que cinq ans, les factures n'étant dressées parfois que plusieurs mois ou années après le moment même de la consommation.

La justification du délai technique de rectification possible n'est donc pas un élément à retenir si le point de départ est la date d'échéance d'une facture établie bien après la période de consommation concernée.

Un délai de deux ans paraîtrait bien plus acceptable pour le consommateur qui, non seulement, doit conserver une série de documents mais qui doit également pouvoir avoir encore la possibilité de se procurer auprès de sa banque les extraits de compte nécessaires. Ce délai serait également raisonnable pour les fournisseurs ; il leur permettrait aisément de procéder au décompte annuel et de dresser leur facture annuelle, et éventuellement de procéder aux rectifications utiles. De plus, le délai de deux ans correspond au délai de prescription pour les prestations, biens et services médicaux prévu par l'article 2277bis Cc.

Il y a lieu également de se poser la question du point de départ de la prescription. Aucune indication n'est reprise à ce sujet dans le texte lui-même, ce qui peut être source d'insécurité juridique. Il est fait état, dans l'exposé des motifs, du fait que la prescription commence à courir à partir de la date d'échéance des factures. Cette indication concernerait donc tant les factures intermédiaires que les factures annuelles. Une difficulté réelle existe dès lors qu'il n'est pas rare que la facture de régularisation soit établie bien après la période de consommation. Les délais « techniques » pour l'envoi des factures de régularisation n'apparaissent pas suffisants pour protéger le consommateur.

Le CSJ propose de préciser que la prescription prend court à dater de l'échéance de la facture de régularisation annuelle. En réalité, le fournisseur aura donc souvent un délai de plus que trois ans à compter des consommations concernées pour introduire son action en justice.

II. Les modifications en matière d'opposition (art. 143 et 144 de l'avant-projet)

La loi « Pot-pourri I » du 19 octobre 2015 (entrée en vigueur le 1er novembre 2015) a modifié l'article 806 du Code judiciaire concernant le jugement rendu par défaut. Cet article 806 est actuellement rédigé comme suit :

« Dans le jugement par défaut, le juge fait droit aux demandes ou moyens de défense de la partie comparante, sauf dans la mesure où la procédure, ces demandes ou moyens sont contraires à l'ordre public. »

A la stricte lecture de ce texte, le législateur a restreint les pouvoirs du juge statuant par défaut. La motivation qui était alors reprise par le législateur pour justifier ce texte était que l'opposition offrait une protection suffisante à la partie défaillante de bonne foi.

Le projet « Pot-pourri V » prévoit maintenant de modifier l'article 1047 du Code judiciaire dont l'alinéa 1 est actuellement le suivant :

« Tout jugement par défaut peut être frappé d'opposition, sauf les exceptions prévues par la loi. (...) »

Suivant le projet « Pot-pourri V », l’alinéa 1er serait remplacé par ce qui suit :

« Sauf les exceptions prévues par la loi, tout jugement par défaut peut être frappé d’opposition, à condition que la partie qui fait opposition démontre que des circonstances indépendantes de sa volonté l’ont raisonnablement empêchée ou, si la citation a été signifiée à la personne, l’ont mise dans l’impossibilité de comparaître. »

Un alinéa 2 serait ensuite inséré :

« Dans les circonstances visées au premier alinéa, l’acte d’opposition interrompt le délai pour interjeter appel du jugement rendu par défaut en premier ressort. Toutefois, dans tous les cas où l’opposition est déclarée recevable, l’appel ne peut être admis. »

Ce faisant, le projet « Pot-pourri V » réduit nettement la possibilité de former opposition d’un jugement rendu par défaut, réservant cette possibilité à celui qui démontre que « des circonstances indépendantes de sa volonté » l’ont raisonnablement empêché de comparaître ou, si la citation lui a été signifiée à personne, l’ont mis dans l’impossibilité de comparaître.

A la lecture du texte, se présenteront donc des cas où, lorsque le montant de la demande est situé sous le taux de ressort, des jugements seront rendus pratiquement sans aucun contrôle et sans aucune possibilité de recours (ni opposition ni appel).

D’une part, ce nouveau texte de l’article 1047 du Code judiciaire aurait pour effet de réduire à nouveau le droit des justiciables de se défendre, ce qui entraverait l’accès à la justice. Il ressort de l’expérience de terrain que les défauts peuvent avoir de nombreuses explications autres que la négligence : une déficience postale, une hospitalisation, un état dépressif, l’illettrisme, le surendettement, l’errance, etc. Imposer à la partie qui fait opposition la charge de la preuve de circonstances indépendantes de sa volonté qui l’ont empêchée ou mise dans l’impossibilité de comparaître aboutira le plus souvent à lui demander une preuve négative impossible.

D’autre part, une telle limitation du droit de former opposition est d’autant plus dommageable pour les justiciables au vu de la modification récente de l’article 806 du Code judiciaire par la loi « Pot-pourri I ».

En effet, la limitation de l’opposition est justifiée, dans l’exposé des motifs du projet « Pot-pourri V », par une interprétation faite du nouvel article 806 par G. de LEVAL, J. VAN COMPERNOLLE et F. GEORGES, laquelle est controversée au vu du texte même de l’article 806. Selon ces auteurs, la portée du nouvel article serait limitée, voire nulle. Ils ont ainsi écrit que « sous la réserve du contrôle de la régularité de sa saisine et de sa compétence territoriale, les pouvoirs de juge statuant par défaut sont ceux du juge statuant de manière contradictoire ».

Cette interprétation de l’article 806 du Code judiciaire n’est cependant pas la seule. Cette notion pose question. Plusieurs interprétations du texte existent, allant de la conception maximaliste (le défaut vaut contestation de la demande) à la conception minimaliste (le défaut vaut absence de contestation de la demande et le juge ne doit relever, sauf exception, que les moyens d’ordre public). L’obscurité du texte de l’article 806 est, en outre, confirmée par la lecture des travaux préparatoires de la loi du 19 octobre 2015 et par l’existence de nombreuses autres dispositions qui restent en vigueur (telles que celles relatives à la charge de la preuve ou à l’incompétence territoriale du juge, que celui-ci doit soulever d’office).

Au vu de ces divergences d’interprétation dans la doctrine, et de l’insécurité juridique créée par ce nouvel article 806 qui existe depuis moins d’un an, reposant la question de l’office du juge statuant par défaut, le CSJ considère qu’il faut d’abord clarifier la portée de l’article 806 C.jud. et qu’il est déraisonnable de limiter le droit pour le justiciable de former opposition tel que prévu par les modifications de l’article 1047 du Code judiciaire que propose le projet de loi « Pot-pourri V ». Le droit à un procès équitable contenu dans l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme ne serait en effet plus garanti à ceux qui sont généralement les plus défavorisés. Dans un arrêt récent, la Cour constitutionnelle (arrêt n° 93/2016 du 16 juin 2016) a pourtant rappelé que des mesures qui limitent l’accès à un juge ne peuvent pas porter atteinte à ce droit dans sa substance même :

« B.6.3. Le droit d’accès à un juge, qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, peut faire l’objet de limitations, y compris de nature financière, pour autant que ces limitations ne portent pas atteinte au droit d’accès à un juge, dans sa substance même.

Le droit d’accès à un juge doit toutefois être garanti d’une manière non discriminatoire (voy. l’arrêt n° 74/2014 du 8 mai 2014, B.12.2) »

III. Déplacement temporaire du siège d'un tribunal ou d'une division (art. 226 et 227 de l'avant-projet)

L'article 227 de l'avant-projet insère un article 86bis C.jud. qui prévoit: « si les nécessités du service ou des circonstances de force majeure le justifient, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur proposition ou après avis du chef de corps et, selon le cas, du procureur du Roi ou de l'auditeur du travail, transférer temporairement le siège d'une division dans une autre commune de l'arrondissement ou du ressort. Dans les tribunaux ne comportant qu'un siège, ce siège peut, dans les mêmes conditions, être transféré dans une autre commune de l'arrondissement ou du ressort ».

Le CSJ est d'avis que cette possibilité pour le pouvoir exécutif de déroger à la carte judiciaire tracée par le législateur, est formulée de manière trop générale et laisse trop de liberté :

- Les hypothèses qui permettent d'y recourir (nécessités du service ou circonstances de force majeure) sont trop vagues ;
- Le chef de corps concerné ne peut que donner un avis non contraignant;
- La mesure de déplacement est « temporaire », mais aucune limitation précise dans le temps n'est prévue ;
- La division peut être transférée dans une commune du même arrondissement ou du même ressort, sans aucune limitation ou condition quant à la proximité vis-à-vis des justiciables concernés ou à la qualité/dignité des bâtiments.

Une telle possibilité engendre un risque réel de voir disparaître les lieux d'audience actuels des divisions des tribunaux qui permettent aux citoyens d'avoir un accès à la justice dans un lieu qui ne soit pas géographiquement trop éloigné de leur lieu de vie. Dès lors qu'il est indiqué dans l'exposé des motifs que ce « regroupement provisoire de sièges peut également s'avérer nécessaire en vue d'une bonne gestion du patrimoine et de l'infrastructure », et que l'on connaît l'état de ruine de plusieurs bâtiments de justice, on ne peut que s'inquiéter du fait qu'un déplacement temporaire d'une division ne devienne définitif.

Dans un tel cas, dans quels locaux la division sera-t-elle déplacée ? Si cette division rejoint une autre déjà existante, aura-t-on envisagé qu'un espace suffisant soit prévu pour le déplacement de l'ensemble du personnel (employés de greffe, greffiers, magistrats) ?

Le CSJ est d'avis qu'il faut investir dans les bâtiments de l'ordre judiciaire. En effet, c'est le manque d'investissements dans le passé qui a créé la situation désastreuse dans certains arrondissements, qui est actuellement invoquée pour introduire la possibilité de déplacer temporairement le siège d'une division.

Outre la nécessité d'investir dans les immeubles, la Justice a besoin d'une informatisation réelle et intégrée : non seulement, les outils « hardware » ne sont ni récents ni efficaces mais, de plus, le dossier informatique est, à ce stade, toujours inexistant.

IV. Les justices de paix : regroupement des greffes (art. 231 et 237) et mobilité du personnel (art. 232 de l'avant-projet)

L'article 231 de l'avant-projet donne au Roi la possibilité « d'attacher un même greffe à plusieurs justices de paix au sein d'un même arrondissement et déterminer où ce greffe a son siège ».

L'exposé des motifs vise les cas où les justices de paix (et leurs greffes), sont hébergées dans le même bâtiment ou à proximité l'une de l'autre. L'avant-projet même va en fait plus loin, étant donné qu'il ne pose pas la condition de proximité : il doit simplement s'agir de justices de paix au sein d'un même arrondissement. En particulier depuis la réforme des arrondissements judiciaires, l'appartenance au même arrondissement n'implique pas nécessairement une proximité géographique.

Pour éviter que, par le biais de cette disposition, le pouvoir exécutif soit tenté de procéder à une fusion de fait des cantons judiciaires, le CSJ propose de limiter cette possibilité aux justices de paix qui sont déjà hébergées dans le même bâtiment et où l'application de la fusion de greffes peut constituer une vraie plus-value.

V. Les modifications en matière d'accès à la magistrature

A. Décision d'organiser le concours d'admission au stage judiciaire

Actuellement, la décision d'organiser un concours d'admission au stage judiciaire relève de la compétence du Conseil supérieur de la Justice. Depuis la mise en place du Conseil, le concours a toujours été organisé sur une base annuelle.

Selon l'article 248, 2°, de l'avant-projet de loi, à l'avenir, le concours serait organisé à la demande du ministre de la Justice ou de son délégué avec la possibilité de demander au Conseil supérieur l'organisation d'un deuxième concours au cours de la même année judiciaire en fonction de nécessités du terrain.

Selon l'exposé des motifs, le concours ne devrait pas être organisé « *lorsque subsistent des lauréats non nommés stagiaires à l'issue du concours de l'année précédente et qui permettraient de remplir le nombre de places vacantes déterminées par le Roi pour l'année concernée. Ce n'est qu'en l'absence de lauréats de l'année précédente en suffisance qu'un nouveau concours serait organisé. A l'inverse, en cas de places vacantes en quantité importante, il est prévu que le ministre de la Justice ait la possibilité de demander au Conseil Supérieur d'organiser la même année judiciaire un deuxième concours d'admission. Il s'agit de garantir un flux entrant suffisant de stagiaires judiciaires étant donné les besoins, principalement des parquets, et le flux sortant des magistrats à prévoir pour les prochaines années à la suite des départs à la retraite. En raison du souci de recruter suffisamment de stagiaires judiciaires, l'organisation d'un second concours d'admission sur demande du ministre constitue donc aussi une obligation pour le Conseil supérieur de la Justice* ».

Le Conseil supérieur n'est pas favorable à cette modification.

Confier au ministre de la Justice le pouvoir discrétionnaire d'organiser ou non des concours d'admission au stage judiciaire n'est pas raisonnable. Les cadres de magistrats ne sont actuellement pas remplis et une vague de départs à la retraite est annoncée au sein de la magistrature. On manque de magistrats. Il n'est donc pas indiqué de confier au pouvoir exécutif le soin de décider de l'opportunité de recruter, ou non, des stagiaires judiciaires.

L'art. 259octies, § 1^{er}, C. jud. dispose :

« Pour chaque année judiciaire, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le nombre de places de stagiaire judiciaire vacantes dans les rôles linguistiques français et néerlandais ».

Le Conseil supérieur insiste sur la nécessité d'être informé le plus tôt possible (de préférence, avant la partie écrite du concours) du nombre de places de stagiaire judiciaire qui seront ouvertes au début de l'année judiciaire qui suit celle de l'organisation du concours, ceci pour être parfaitement informé des besoins actuels au sein de l'ordre judiciaire.

B. Communication au ministre du nombre de lauréats de la partie écrite du concours

Une autre nouveauté prévue par l'avant-projet de loi est l'obligation pour les commissions de nomination de transmettre au ministre de la Justice le nombre de lauréats de la partie écrite du concours. Le Conseil supérieur ne perçoit pas l'utilité de la transmission de cette information pendant la session d'examens.

Dans le cadre de la procédure actuelle, pour être lauréat du concours, un candidat doit:

- obtenir au moins 60 % des points pour la partie écrite ;
- participer aux tests psychologiques ;
- obtenir au moins 60 % des points à la partie orale.

Tout candidat qui a satisfait à ces exigences est classé sur la base du total des points obtenus à la partie écrite et à la partie orale.

La transmission, après la partie écrite, du nombre de lauréats ne présente donc aucune utilité, puisque les candidats concernés n'ont, par définition, pas encore réussi le concours, et leur résultat final (de même que leur classement) sera déterminé par leur prestation lors de la partie orale. Si on fait le lien avec ce qui a été dit ci-dessus en ce qui concerne la possibilité pour le ministre de la Justice de demander l'organisation d'un deuxième concours, on voit mal comment le nombre de lauréats de la partie écrite pourrait être l'élément qui justifierait une telle demande. Pour le Conseil supérieur, il est clair que c'est le nombre insuffisant de lauréats (par rapport aux places vacantes de stagiaire judiciaire) au terme du concours, c'est-à-dire à l'issue de la partie orale, qui sera le seul élément sur lequel se baser pour justifier la demande d'une seconde session d'examens.

On signalera au passage que l'arrêté royal du 21 septembre 2000 déterminant les modalités et les conditions d'organisation de l'examen d'aptitude professionnelle et du concours d'admission au stage judiciaire, a été modifié en 2015 afin de supprimer l'obligation pour le Conseil supérieur de dresser, après la partie écrite, un « classement provisoire » des lauréats, ce qui démontre bien l'intérêt relatif des résultats de cette partie écrite. Seuls les résultats de la partie orale permettront de déterminer si le nombre de lauréats est insuffisant pour pourvoir aux places vacantes de stagiaire judiciaire. Les réserves des concours des années précédentes sont d'autres éléments dont il faudra tenir compte.

Le Conseil supérieur suggère donc, dans un souci de cohérence et de logique du texte, de supprimer l'obligation pour le Conseil supérieur de transmettre au ministre de la Justice le nombre de lauréats de la partie écrite.

C. Examen d'aptitude professionnelle et concours d'admission au stage judiciaire

Les articles 248 et 255 de l'avant-projet de loi apportent plusieurs modifications en matière d'examens :

- en ce qui concerne l'expérience professionnelle requise pour l'inscription : quatre ans de fonctions juridiques pour l'examen d'aptitude (aucune expérience requise actuellement) et deux ans de fonctions juridiques pour le concours (contre un an actuellement) ;
- en ce qui concerne le nombre de participations : cinq participations maximum à chaque examen et concours (aucune limitation d'inscriptions actuellement) ;
- en ce qui concerne la durée de validité de la réussite du concours : quatre ans de validité (contre trois ans actuellement).

Le Conseil supérieur peut se rallier à ces modifications, qui ont principalement pour but d'attirer des candidats motivés et disposant d'une plus grande maturité professionnelle.

Le Conseil supérieur propose cependant d'exiger une expérience professionnelle de cinq ans minimum au lieu de quatre ans pour l'examen d'aptitude professionnelle. Etant donné que les publics cible du concours et de l'examen sont différents, il est important de prévoir des conditions d'accès différentes en termes d'expérience professionnelle utile, afin de bien distinguer les deux filières. L'allongement de la durée de l'expérience professionnelle à cinq ans minimum permettra, par ailleurs, de maintenir une distinction suffisante entre les conditions d'accès à l'examen d'aptitude professionnelle et au concours d'admission au stage, et de maintenir ainsi l'attractivité de ce dernier.

En ce qui concerne les fonctions juridiques requises, il est proposé de compléter les articles 248, 1°, et 255 de l'avant-projet en précisant que « *les candidats doivent avoir exercé les fonctions juridiques prescrites en tant que titulaire du diplôme de licencié ou de master en droit* ». Une telle disposition est déjà prévue par l'article 287quinquies pour les nominations aux places vacantes de magistrat. Il semble donc indiqué de la reprendre expressément dans les dispositions qui concernent les conditions d'inscription à l'examen d'aptitude professionnelle et au concours d'admission au stage judiciaire, ceci afin de couper court aux contestations éventuelles de candidats à ce sujet.

Par ailleurs, on constate des divergences dans la rédaction des articles 248, § 1^{er}, et 255 (nouvel article 259octies, § 1^{er}, alinéa 1, C. jud.) de l'avant-projet de loi, et ce, tant dans la version française que dans la version néerlandaise. Afin d'éviter des divergences d'interprétation, il est proposé d'uniformiser et de clarifier le texte de ces dispositions. Les libellés suivants sont suggérés :

- pour le concours d'admission au stage judiciaire (article 255 de l'avant-projet) :

« Les candidats qui s'inscrivent au concours d'admission au stage judiciaire doivent, au moment de leur inscription, être détenteurs d'un diplôme de licencié ou de master en droit et avoir, au cours des quatre années qui précèdent l'inscription et à titre d'activité professionnelle principale, pendant au moins deux ans, soit accompli un stage au barreau, soit exercé d'autres fonctions juridiques. (...) ».

"De kandidaten die zich voor het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage inschrijven moeten, op het ogenblik van hun inschrijving, licentiaat of master in de rechten zijn en tijdens de periode van vier jaar voorafgaand aan de inschrijving gedurende ten minste twee jaar als voornaamste beroepsactiviteit hetzij een stage bij de balie hebben doorlopen, hetzij andere juridische functies hebben uitgeoefend. (...)".

- pour l'examen d'aptitude professionnelle (article 248, 1^o, de l'avant-projet)

« Les candidats qui s'inscrivent à l'examen d'aptitude professionnelle doivent, au moment de leur inscription, être détenteurs d'un diplôme de licencié ou de master en droit et avoir, au cours des cinq années qui précèdent l'inscription, exercé des fonctions juridiques à titre d'activité professionnelle principale pendant au moins quatre ans. (...) ».

"De kandidaten die zich voor het examen inzake beroepsbekwaamheid inschrijven moeten, op het ogenblik van hun inschrijving, licentiaat of master in de rechten zijn en tijdens de periode van vijf jaar voorafgaand aan de inschrijving gedurende ten minste vier jaar als voornaamste beroepsactiviteit juridische functies hebben uitgeoefend. (...)".

Enfin, l'augmentation de la durée de validité de la réussite du concours (que l'article 248, 2^o, de l'avant-projet porte à quatre ans) est également une bonne chose dès lors que le concours d'admission au stage judiciaire pourrait ne plus être organisé chaque année, et qu'il est donc indiqué que la réserve éventuelle de lauréats reste opérationnelle sur une plus longue période.

D. Délai pour poser sa candidature au concours d'admission au stage judiciaire et à l'examen d'aptitude professionnelle

En vertu de l'article 259octies, § 1er, du Code judiciaire (non modifié par l'avant-projet de loi) et de l'article 4 de l'arrêté royal du 21 septembre 2000 déterminant les modalités et les conditions d'organisation de l'examen d'aptitude professionnelle et du concours d'admission au stage judiciaire, les candidatures pour le concours d'admission au stage judiciaire doivent être introduites dans un délai d'un mois après la publication de l'appel aux candidats au *Moniteur belge*.

Par souci de parallélisme avec la réduction des délais de procédure instaurée par la loi du 4 mai 2016, et spécialement avec le nouvel article 287sexies du Code judiciaire qui prévoit désormais que le délai pour poser sa candidature à une place vacante de magistrat est de vingt jours (contre un mois auparavant), le Conseil supérieur suggère de porter également à vingt jours le délai pour le dépôt d'une candidature au concours d'admission au stage judiciaire. Cette mesure, couplée avec le nouveau système d'inscription électronique aux examens, permettra d'accélérer et d'optimiser les procédures également dans ce domaine. On signalera que, dans la pratique et de manière constante depuis la création du Conseil supérieur, 90% des candidatures aux examens sont introduites dans les cinq derniers jours du délai légal et qu'un délai d'un mois ne semble pas apporter de plus-value en la matière.

Cette observation vaut également pour l'inscription à l'examen d'aptitude professionnelle.

Le Conseil supérieur demande donc que l'article 259octies, § 1er, du Code judiciaire et l'article 4 de l'arrêté royal du 21 septembre 2000 soient modifiés, afin de réduire à vingt jours le délai utile pour poser sa candidature au concours d'admission au stage judiciaire et à l'examen d'aptitude professionnelle.

E. Formation initiale des magistrats nommés sur la base de l'examen d'aptitude professionnelle et de l'examen oral d'évaluation

L'article 248, 3°, de l'avant-projet de loi modifie l'article 259bis-9, § 4, du Code judiciaire afin de prévoir plus de souplesse en ce qui concerne la formation initiale que doivent suivre les magistrats nommés sur la base de l'examen d'aptitude professionnelle et de l'examen oral d'évaluation. Ces derniers auront désormais la possibilité de participer aux différents modules de formation sur une période de deux années (contre une année actuellement) à partir de leur nomination, ce qui semble effectivement plus réaliste en ce qui concerne la gestion, par les magistrats nouvellement nommés, du temps qu'ils peuvent consacrer à leur formation.

Le Conseil supérieur est favorable à l'allongement du délai prévu pour la formation initiale de ces magistrats.

F. Réforme du stage judiciaire

L'article 255 de l'avant-projet de loi modifie l'article 259octies du Code judiciaire afin de mettre en place une réforme du stage judiciaire.

La distinction entre le stage court et le stage long est supprimée et l'on s'engage résolument dans la voie du stage unique. Désormais, un stage de même durée (deux ans) donnera accès tant à la fonction de magistrat du ministère public qu'à la fonction de magistrat du siège.

Selon l'exposé des motifs, « *il s'agira d'un stage commun au cours duquel tous les stagiaires judiciaires se verront dispenser pendant 24 mois une formation équivalente* ». Il comprendra une formation théorique organisée par l'Institut de formation judiciaire et une formation pratique comportant plusieurs modules (parquet, auditorat du travail, stage externe et tribunal).

Si le stage est concluant, le stagiaire se verra délivrer un certificat attestant qu'il a accompli avec fruit le stage judiciaire, certificat qui lui permettra de postuler des places vacantes de magistrat. Par ailleurs, le système des prolongations du stage est supprimé.

L'exposé des motifs de l'avant-projet ne précise pas si le système actuel du stage judiciaire a été évalué de manière approfondie (en concertation avec tous les acteurs concernés), ni les défauts éventuels que présenterait le système actuel, pas plus que les motifs qui pourraient justifier cette réforme.

Sur le principe, le Conseil supérieur est favorable à l'instauration du stage unique, formule qu'il privilégie depuis sa création, tant dans l'optique d'éviter l'impression d'une magistrature à deux vitesses, que pour permettre aux stagiaires d'opérer le choix de leur future carrière en connaissance de cause et après avoir fait la véritable expérience pratique des fonctions du parquet et du siège (cf. notamment la Recommandation relative au stage judiciaire approuvée par l'assemblée générale du 30 juin 2004¹).

Concernant le stage externe, on peut toutefois se demander si une période de deux mois sera suffisante pour être sensibilisé aux autres acteurs de la justice, sachant que l'ouverture d'esprit est une des qualités essentielles attendues dans le chef du magistrat. En outre, le stage externe est généralement perçu comme très enrichissant par les stagiaires judiciaires. Le Conseil supérieur propose un stage comprenant les périodes suivantes : 10 mois au parquet, 10 mois au siège et 4 mois de stage externe.

Le Conseil supérieur approuve que, par souci d'uniformité, l'avant-projet mette fin à la prise en compte de l'expérience des référendaires et juristes de parquet pour leur permettre de raccourcir la durée du stage. Rappelons cependant que le salaire d'un stagiaire judiciaire est moins élevé que celui d'un référendaire ou juriste de parquet avec quelques années d'ancienneté. Si les juristes de parquet doivent régresser dans leurs conditions de revenus pendant plus de 2 ans (cf. infra), il est certain qu'ils ne présenteront plus le concours. Le Conseil supérieur propose, dès lors, de prendre en considération l'ancienneté en tant que référendaire/juriste de parquet pour déterminer l'échelle barémique applicable. De même, le CSJ considère que l'expérience professionnelle dont peuvent se prévaloir les autres stagiaires devrait aussi être valorisée

¹ http://www.csj.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/press_publications/a0031f.pdf

Concernant la possibilité pour le ministre (ou son délégué) de mettre fin au stage pour motif grave, sans préavis, le CSJ propose de prévoir plus de garanties pour le stagiaire judiciaire en s'inspirant de l'article 35 de la Loi relative aux contrats de travail (précision de la faute qui peut être considérée comme motif grave, un délai bref à partir de la prise de connaissance du fait concerné par le chef de corps et un délai bref à partir du congé pour notifier le motif grave, des exigences de forme pour les notifications,...).

G. L'attaché judiciaire

Désormais, le stagiaire qui n'a pas été nommé magistrat à l'issue des 24 mois de stage, sera nommé d'office « attaché judiciaire », nouvelle fonction créée par l'avant-projet. L'attaché judiciaire auprès du parquet aura la qualité d'officier de police judiciaire et pourra être commissionné par le procureur général pour exercer, en tout ou en partie, les fonctions du ministère public. L'attaché judiciaire auprès des cours et tribunaux assistera le ou les juges composant la chambre à laquelle il est affecté. Il assistera au délibéré mais ne pourra pas exercer une suppléance. Il pourra être assumé en qualité de greffier. Le statut des référendaires et juristes de parquet sera applicable aux attachés judiciaires.

Le Conseil supérieur n'approuve pas le remplacement des prolongations du stage (et de la pratique de transformer en juristes sous contrat les stagiaires non nommés à l'issue desdites prolongations) par une nomination d'office en qualité d'attaché judiciaire.

En effet, cette mesure risque de créer une catégorie de « quasi magistrats », chargés d'assumer, le cas échéant durant une longue période, des fonctions de magistrat pour un traitement très inférieur à celui qui correspond en principe à leur travail et avec moins de garanties en matière d'indépendance. Mise en rapport avec les restrictions budgétaires actuelles et celles qui s'annoncent dans le futur, cette situation risque de n'être pas théorique, ce qui peut avoir pour regrettable conséquence de nuire à l'attractivité de la carrière de magistrat et de décourager les vocations de personnes qui ont déjà une vie professionnelle et des responsabilités familiales, alors que l'appareil judiciaire n'aura pas uniquement besoin, dans les années à venir, pour faire face aux départs à la retraite, de tout jeunes magistrats, fussent-ils très bien formés. La création du statut d'attaché judiciaire semble d'ailleurs inconciliable avec le remplissage très incomplet du cadre légal des magistrats.

Le CSJ s'inquiète aussi de cette tendance lourde à multiplier les catégories de quasi magistrats : juristes de parquet pouvant siéger et assumer des tâches de magistrat en certaines matières, stagiaires judiciaires (commissionnés ou non) et maintenant attachés judiciaires. Cette politique conduit à l'éparpillement de certains pouvoirs judiciaires entre les mains de personnes ne bénéficiant pas des garanties d'indépendance (p.e. en matière de désignation près un parquet ou tribunal spécifique) et statutaires des magistrats.

A condition que l'évaluation du stage se fasse de manière sérieuse et professionnelle, avec élimination ou réorientation des stagiaires non qualifiés, le stagiaire dont le stage est concluant devrait avoir la perspective d'une nomination à une fonction de magistrat dans un délai raisonnable.

Pour éviter que le pouvoir exécutif ne soit tenté de retarder la nomination des stagiaires judiciaires (ou des futurs attachés judiciaire) à une fonction de magistrat pour des raisons purement budgétaires, le CSJ préconise à tout le moins une (re)valorisation substantielle du traitement des stagiaires judiciaires et des futurs attachés judiciaires.. Le principe d'égalité implique d'ailleurs que, si les stagiaires font le même travail et accomplissent les mêmes tâches qu'un juge ou un substitut, ils reçoivent un salaire équivalent.

H. Carrière des magistrats

Les dispositions du Code judiciaire telles que modifiées par l'avant-projet de loi, établissent toujours une distinction entre la réussite de l'examen d'aptitude professionnelle et l'accomplissement du stage judiciaire. A cet égard, on signalera que la durée de validité du certificat d'aptitude professionnelle est formellement limitée à sept ans à dater de la date du procès-verbal de l'examen (art. 259bis-9, § 1^{er}, alinéa 3, du Code judiciaire) alors que les stagiaires judiciaires titulaires du certificat de réussite conservent le bénéfice de leur stage sans limitation de temps.

Les dispositions du Code judiciaire relatives à la nomination des magistrats prévoient que les candidats doivent être - soit titulaires du certificat d'aptitude professionnelle visé par l'article 259*bis*-9, § 1^{er}, du Code judiciaire, - soit détenteurs du certificat attestant qu'ils ont accompli avec fruit le stage judiciaire prévu par l'article 259*octies*, du même Code. On se référera, notamment, aux articles 190, § 1^{er}, 194, § 1^{er}, 207, § 3, et 209, § 2, dudit Code, qui fixent les conditions de nomination pour différentes fonctions.

Une interprétation stricte de ces dispositions pourrait amener à conclure qu'un magistrat (lauréat de l'examen d'aptitude), qui démissionnerait après l'exercice de la fonction de magistrat pendant plusieurs années, ne pourrait plus par la suite postuler une nouvelle place de magistrat sur la base de son certificat dont la durée de validité serait échue, étant entendu qu'il ne pourrait pas davantage faire valoir l'expérience passée en tant que magistrat puisque cette possibilité n'est pas prévue par le Code judiciaire. Par contre, si le magistrat démissionnaire avait accompli le stage judiciaire (et obtenu le certificat de réussite), rien ne s'opposerait à ce qu'il puisse poser à nouveau sa candidature à une place vacante de magistrat sur la base du stage précédemment accompli avec fruit.

Cette situation, qui est discriminatoire (et ce, sans qu'une telle discrimination se justifie par un motif objectif), n'a certainement pas été voulue par le législateur et pourrait utilement être rectifiée dans le cadre de l'avant-projet de loi.

Le Conseil supérieur suggère donc une modification de la loi actuelle afin d'ajouter la possibilité d'une nomination sur la base d'une expérience de plusieurs années en qualité de magistrat, quelle qu'ait été la voie d'accès initiale.

I. Nomination de magistrats sur la base de l'examen oral d'évaluation

L'avant-projet n'apporte pas de modification aux dispositions du Code judiciaire qui traitent de l'examen oral d'évaluation. Le CSJ profite cependant du présent avis pour faire une proposition à ce sujet.

Les articles 187*ter* (juges de paix et de police), 191*ter* (juges aux tribunaux de première instance, du travail et de commerce) et 194*ter* (substituts du procureur du Roi et de l'auditeur du travail) prévoient que le nombre de personnes nommées sur la base de l'examen oral d'évaluation ne peut excéder 12% du nombre total de magistrats prévu par le cadre pour le ressort de la cour d'appel (ou, selon le cas, de la cour du travail), pour ces différentes catégories de magistrats.

Le problème est que, depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions (à savoir, le 13 mai 2006), dans certains ressorts, la limite des 12% est atteinte pour différentes catégories de magistrats, spécialement celles des juges de paix et des juges au tribunal de police. Il en résulte que les lauréats de l'examen oral d'évaluation qui souhaitent, par exemple, se porter candidat à une place de juge de paix (ce qui est fréquent, s'agissant de candidats très expérimentés disposant d'une expérience de plus de 20 ans de barreau) se trouvent dans l'impossibilité de postuler en raison de cette limite des 12%. De plus, compte tenu de l'interprétation que les services du SPF Justice font des dispositions précitées (à savoir que, pour le calcul des 12%, il convient de comptabiliser toutes les primo-nominations sur la base de l'examen oral d'évaluation, même en cas de nomination à une autre fonction ou de promotion ultérieure), cette situation de blocage peut durer de nombreuses années, ce qui n'est certainement pas le vœu du législateur. Dans ces conditions, se pose la question de l'effectivité même de cette troisième voie d'accès à la magistrature.

Selon le Conseil supérieur, sous peine de « bloquer » le système, la limite des 12% ne doit s'appliquer qu'aux primo-nominations, c'est-à-dire aux personnes qui accèdent à la magistrature sur la base de l'examen oral d'évaluation, et ne doit donc pas concerner les magistrats, qui, après un accès via la troisième voie, ont été nommés ou promus à une autre fonction.

Pour ces motifs, le Conseil supérieur préconise la suppression de cette limite de 12% ou, à tout le moins, une clarification de son champ d'application (uniquement les primo-nominations).