

A V I S N° 1.741

Séance du mercredi 15 septembre 2010

Réforme de la justice – Juridictions du travail

x x x

2.404-2

A V I S N° 1.741

Objet : Réforme de la justice – Juridictions du travail

Les membres du Bureau exécutif du Conseil national du Travail ont été informés, le 5 mai 2010, d'un accord politique concernant les « lignes de force sur la réforme du paysage judiciaire », repris dans un texte qui a été approuvé par le gouvernement le 31 mars 2010.

Le Bureau exécutif a décidé que le Conseil émettrait un avis contenant sa position à l'égard du texte le plus récent sur la réforme de la justice, et plus précisément des parties relatives aux juridictions du travail et à l'auditorat du travail, afin d'y présenter de manière intégrée les positions qu'il a adoptées précédemment sur ce sujet.

Le Conseil a émis, le 15 septembre 2010, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. HISTORIQUE

- L'accord de gouvernement du 18 mars 2008 (gouvernement Leterme I) a prévu une réflexion sur la réforme de la justice avec les acteurs concernés. Le gouvernement Van Rompuy I a décidé d'exécuter cet accord dans son intégralité. Conformément à cet engagement, le ministre de la Justice de l'époque, monsieur S. De Clerck, a déposé en septembre 2009 une note d'orientation intitulée « Le paysage judiciaire – Vers une nouvelle architecture pour la justice ».

Informé des premiers résultats de ladite réflexion et du fait que les juridictions du travail feraient partie de cette réforme, le Bureau exécutif du Conseil national du Travail a décidé, le 1^{er} juillet 2009, d'exprimer un certain nombre de préoccupations sur ce sujet dans une lettre adressée au ministre de la Justice, monsieur S. De Clerck, et à la ministre des Affaires sociales, madame L. Onkelinx.

À l'automne 2009, une première concertation politique (la « concertation Atomium ») a eu lieu entre le gouvernement et le parlement au sujet de cette note, complétée par des alternatives émanant du gouvernement.

Les 13 octobre et 18 novembre 2009, le Conseil a adressé des lettres au ministre de la Justice, afin d'être informé de l'avancement de ces travaux. Il a finalement décidé de couler dans un avis les arguments qu'il avait déjà développés dans la lettre de juillet 2009, sans avoir pu consacrer davantage de réunions en commission à ce sujet.

Le Conseil a émis, le 15 décembre 2009, l'avis unanime n° 1.716.

- Le 20 décembre 2009, le ministre de la Justice a rédigé une note de synthèse sur la base des discussions de la concertation Atomium. Il a demandé, au cours d'un entretien, des éclaircissements sur l'avis n° 1.716. Suite à cela, le Bureau exécutif a décidé, le 3 février 2010, de reprendre la position du Conseil sur ladite note de synthèse, en se référant à l'avis n° 1.716, dans une note qui a été envoyée au ministre de la Justice le 4 février 2010 (document B/D.10-19).
- Le 31 mars 2010, le gouvernement Leterme II est parvenu à un accord politique sur un texte contenant les « lignes de force sur la réforme du paysage judiciaire » (validé par le conseil des ministres restreint le 21 avril 2010).

Le Bureau exécutif a ensuite décidé, au cours de sa réunion du 5 mai 2010, que le Conseil émettrait un nouvel avis contenant sa position à l'égard du texte le plus récent sur la réforme de la justice, et plus précisément des parties relatives aux juridictions du travail et à l'auditorat du travail, afin d'y présenter de manière intégrée les positions qu'il a adoptées précédemment sur ce sujet.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil national du Travail a étudié de manière approfondie l'accord politique qui a été dégagé au sein du gouvernement Leterme II le 31 mars 2010 et qui contient « un certain nombre de lignes de force sur la réforme du paysage judiciaire, axée sur une nouvelle architecture et un modèle de gestion moderne pour la justice » (page 4 de la note).

Il souhaite présenter ci-après, de manière synoptique, sa position concernant les propositions de réforme, sur la base dudit accord politique.

Le présent avis a pour objectif d'exposer de façon ordonnée, en se référant au nouveau texte, les positions et préoccupations que le Conseil a exprimées concernant les précédentes notes politiques sur le même thème (et qu'il a communiquées au ministre de la Justice de l'époque, monsieur S. De Clerck, dans la lettre du 8 juillet 2009, l'avis n° 1.716 et la note du Bureau exécutif du 4 février 2010), et n'entend aucunement revenir sur ces positions.

A. Les objectifs de la nouvelle architecture de la justice

1. Les dispositions de la note du gouvernement

La note du gouvernement affirme que les objectifs au centre du réaménagement du paysage judiciaire sont l'augmentation de la qualité, l'effectivité, l'efficacité et la flexibilité de l'organisation judiciaire.

Cela doit être réalisé par un élargissement d'échelle et par plus de management, de spécialisation, de mobilité, de coopération, de gestion de la qualité et de responsabilisation, tout en offrant des garanties suffisantes pour la spécificité des différentes juridictions et des différents parquets et pour l'accessibilité pour le justiciable.

Il convient en parallèle de poursuivre le développement de l'appui nécessaire au niveau de l'informatique, de la mesure de la charge de travail, des données, etc. (page 4 de la note).

2. Les positions du Conseil sur ce sujet

Le Conseil souhaite rappeler à cet égard un certain nombre de préoccupations qu'il a déjà exprimées concernant les juridictions du travail.

- a. Il signale que, depuis leur création, les tribunaux du travail ont prouvé leur qualité et leur valeur. Il n'y a pratiquement pas d'arriéré judiciaire et une administration de la justice de haute qualité est garantie pour les justiciables.

La raison en est la spécialisation des juges et des magistrats de parquet au sein des juridictions du travail. Le droit social se compose en effet de dispositions complexes, changeant régulièrement, ce qui a encore été mis en lumière récemment par l'élaboration d'un ensemble spécifique et cohérent de dispositions pénales en matière de droit pénal social.

- b. Le Conseil souligne en outre que les juridictions du travail appliquent le droit à partir d'une approche qui leur est tout à fait propre. La particularité de l'administration de la justice dans les juridictions du travail réside dans le fait qu'elle est dictée par le souci de permettre au travailleur/à l'assuré social et à l'employeur/à l'institution de sécurité sociale de comparaître devant le juge sur un pied d'égalité. De par son droit d'action et sa compétence d'avis, l'auditorat du travail est garant de l'équilibre procédural entre l'assuré social et l'institution de sécurité sociale.

Cette particularité de l'administration de la justice dans les juridictions du travail vient aussi du fait qu'il s'agit souvent de dispositions qui découlent de la concertation sociale et qui doivent être comprises et appliquées depuis ce contexte spécifique. Les juges et conseillers sociaux, proposés par les partenaires sociaux, sont garants de l'équilibre social entre l'interprétation juridique légale et l'expérience sociale sur le terrain.

Les tribunaux du travail sont proches de la réalité socioéconomique, mais aussi du justiciable. Des règles de procédure simplifiées assurent l'accessibilité des tribunaux du travail. En raison du seuil d'accessibilité peu élevé, il est également possible pour les plus faibles au sein de la société, comme les personnes handicapées et les demandeurs d'aide, de soumettre aux juridictions du travail des litiges sur leurs droits sociaux. Ils peuvent en outre compter sur l'implication sociale des juges et magistrats de parquet.

- c. Le Conseil est d'avis que la qualité et la particularité des juridictions du travail ne peuvent pas être mises en péril par les propositions de réforme. Selon lui, cela exige que l'on fasse une distinction suffisante entre l'organisation de la gestion du paysage judiciaire et l'organisation des tâches juridictionnelles.

La manière dont les objectifs des propositions de réforme sont formulés dans la note du gouvernement répond à cette exigence. À la page 5 de la note, il est à nouveau indiqué expressément que les principes de management intégral ne concernent que la gestion des moyens et non l'organisation des tâches juridictionnelles au sein des juridictions où les principes existants restent d'application.

Le Conseil répète qu'il soutient les propositions de réforme qui peuvent consolider le bon fonctionnement des juridictions du travail et impliquer une amélioration sur le plan de la politique pénale sociale. Pour un jugement plus détaillé sur la nouvelle architecture proposée pour les juridictions, voir ci-après.

Le Conseil juge en tout cas que, pour un bon fonctionnement de la justice, les techniques de management (voir ci-après) et d'informatisation modernes doivent recevoir la place qui leur revient au sein de la gestion de la justice.

B. L'architecture des juridictions

1. Les dispositions de la note du gouvernement

a. La gestion décentralisée des moyens

La note du gouvernement indique que le nouveau modèle de gestion de la justice part du principe d'une décentralisation des compétences de gestion à deux niveaux : un niveau central autonomisé et le niveau des juridictions, parquets et auditorats individuels (pages 5-6 de la note).

Ce modèle de gestion doit, selon la note, être combiné avec des instruments de contrôle interne et externe et de reddition de comptes suffisants et adaptés aux différents niveaux de gestion (page 6 de la note).

On prévoit à cet effet une autre organisation de la répartition des moyens, dans laquelle une enveloppe de fonctionnement (ressources humaines, financières et matérielles) est accordée à une entité de gestion (voir ci-après). L'enveloppe de fonctionnement est assortie d'un contrat de gestion, qui subordonne l'octroi de moyens à la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs. La réalisation de ces objectifs est contrôlée au moyen de critères de performance objectifs (tels que la mesure de la charge de travail) ainsi que de systèmes de mesure, de contrôle et d'évaluation objectifs (page 8 de la note).

La note du gouvernement contient une proposition concrète d'élargissement d'échelle pour les arrondissements judiciaires, pour laquelle il est prévu de poursuivre les discussions (pages 9-10 de la note).

Une entité de gestion, constituée de quatre piliers, est créée au niveau de chaque arrondissement élargi. Ces quatre piliers sont : le tribunal de première instance, la section d'arrondissement du tribunal de commerce, la section d'arrondissement du tribunal du travail et le pilier des justices de paix et des tribunaux de police de l'arrondissement (voir ci-après).

L'entité de gestion par arrondissement est dirigée par un collège de gestion qui est composé des présidents des différents piliers ou de leurs représentants, selon une présidence alternée. Dans la phase définitive, un président-gestionnaire qui est magistrat et un directeur de gestion feront également partie de ce collège de gestion.

Les tribunaux du travail sont toutefois organisés, sur le plan juridictionnel, au niveau du ressort de la Cour du travail, avec à leur tête un chef de corps. Les actuels tribunaux du travail sont conservés en tant que section d'arrondissement des tribunaux du travail.

L'application de ce principe aux arrondissements judiciaires de Bruxelles (et d'Eupen) doit toutefois faire l'objet d'un débat séparé, selon la note du gouvernement.

b. Les ressources humaines des entités de gestion

En premier lieu, la note du gouvernement contient les règles pour la **nomination des magistrats, des magistrats suppléants et des juges sociaux**.

Les magistrats et magistrats suppléants, déterminés par tribunal (pilier), seront nommés directement au tribunal (pilier) concerné. Par contre, les juges sociaux seront nommés pour le ressort de la cour d'appel avec affectation à une section.

Il est toutefois possible qu'une partie des magistrats *d'un même pilier* soient nommés simultanément auprès de plusieurs tribunaux du même type au sein du ressort de la cour d'appel, ou, par extension, au sein de leur propre région linguistique (article 100 du Code judiciaire).

L'enveloppe de fonctionnement qui est attribuée à l'entité de gestion d'arrondissement détermine notamment un cadre de magistrats, qui représente un pourcentage du total des magistrats du pilier de l'entité de gestion. Seuls les magistrats et magistrats suppléants attribués à l'entité de gestion sont nommés par arrondissement pour l'entité de gestion.

En second lieu, la note du gouvernement contient des règles concernant la **mobilité** et la **mise à disposition des magistrats**.

En ce qui concerne la mobilité (géographique) des magistrats au sein de leur tribunal (pilier), la note du gouvernement prévoit qu'elle relève de la compétence de leur propre président, qui les affecte à un(e) ou plusieurs sections et/ou lieux d'audience. Si l'on utilise le système de la nomination simultanée (article 100 du Code judiciaire), l'affectation concrète des magistrats ainsi nommés est décidée par les présidents de tribunal concernés et, à défaut d'accord, par le(s) premier(s) président(s) de la cour compétente.

En ce qui concerne la mobilité (fonctionnelle) des magistrats entre les différents tribunaux (piliers), la note du gouvernement prévoit qu'elle est possible au sein de l'entité de gestion (la « mise à disposition ») dans le cas de projets ou besoins spécifiques du service et moyennant le respect de quatre conditions : une description de la mission, de manière limitée dans le temps, en lien direct avec l'expertise du magistrat et avec l'accord unanime du collège de gestion. L'accord du magistrat concerné est requis pour une prolongation de la mission telle que décrite à l'origine.

Une autre possibilité de mobilité fonctionnelle est la mutation volontaire des magistrats. La note prévoit que cette possibilité et les conditions à remplir doivent encore être examinées plus avant.

En troisième lieu, la note du gouvernement prévoit que les **auditorats du travail** seront organisés sur le plan juridictionnel au niveau du ressort de la cour, par analogie avec les tribunaux du travail, et que dans chaque arrondissement du ressort concerné, les auditorats actuels seront conservés comme antenne d'arrondissement de l'auditorat du travail. Pour Bruxelles, un débat séparé est prévu.

Dans la note du gouvernement, le collège des procureurs généraux est chargé, pour la fin du mois de mai 2010 et en concertation avec le Conseil des procureurs du Roi et le Conseil des auditeurs du travail, d'élaborer une proposition relative à un fonctionnement intégré entre le parquet du procureur du Roi et l'auditorat du travail, qui maintienne les entités séparées et qui garantisse, d'une part, l'unité de la politique criminelle et, d'autre part, la spécificité de l'auditorat du travail.

2. Les positions du Conseil sur ce sujet

Le Conseil entend rappeler à cet égard un certain nombre de préoccupations qu'il a déjà exprimées concernant les juridictions du travail et l'auditorat du travail.

- a. En ce qui concerne l'attribution de compétences de gestion décentralisées aux entités de gestion déterminées par la note (voir ci-après) au moyen d'un système d'enveloppes de fonctionnement et de contrats de gestion, il juge que l'introduction d'un système de mesure de la charge de travail est un préalable nécessaire pour atteindre les objectifs de la réforme.

- b. Par ailleurs, il peut souscrire à l'élargissement d'échelle géographique des arrondissements judiciaires, pour autant que des garanties suffisantes subsistent en ce qui concerne un fonctionnement déconcentré en fonction d'un seuil d'accessibilité peu élevé pour le justiciable, d'une part, et – concernant spécifiquement les juridictions du travail – un ancrage dans le tissu socioéconomique des sous-régions, d'autre part. Il rappelle cependant dans ce cadre son souci spécifique d'un fonctionnement efficace à Bruxelles, où la problématique est très complexe et caractéristique d'une grande ville.

- c. En ce qui concerne le fait qu'une entité de gestion est créée au niveau de chaque arrondissement élargi et le fait que cette entité de gestion se composera de quatre piliers, dont la section d'arrondissement du tribunal du travail, le Conseil souhaite formuler les remarques suivantes.

Il estime qu'afin de préserver l'autonomie juridictionnelle des tribunaux (du travail), il est nécessaire que la nomination des magistrats ait lieu directement auprès des différents piliers.

Ce n'est que dans la mesure où une distinction claire est ainsi faite entre l'organisation de la gestion et l'organisation des tâches juridictionnelles que le Conseil peut souscrire à la structure de gestion commune au niveau de l'arrondissement pour les quatre piliers.

Il souligne en outre l'importance de profils de fonction concrets pour les nominations, qui soient adaptés à la spécificité des tribunaux du travail et à l'expertise et aux compétences particulières requises pour un fonctionnement optimal du tribunal du travail.

En ce qui concerne la mobilité des magistrats, le Conseil est d'avis que, plutôt que d'organiser la mobilité entre magistrats de différents domaines juridiques (en négligeant leur spécialisation), il serait plus indiqué d'élargir les possibilités de mobilité géographique au sein des juridictions du travail et des auditorats du travail, ce qui pourra contribuer à une spécialisation et une expertise plus grandes. Ainsi, une administration de la justice meilleure et plus rapide pourrait être associée à un caractère reconnaissable et une implication pour le justiciable.

Le Conseil plaide donc pour une plus grande mobilité géographique des magistrats au sein de leur propre tribunal (pilier). Vu un certain nombre d'évolutions sur le terrain qui nécessitent une approche plus efficace et souvent multifonctionnelle, il doit également être possible d'affecter des magistrats dans des unités ou sections spécialisées où leurs compétences peuvent être utilement intégrées dans une équipe ou une approche multidisciplinaire. Cela vaut par exemple pour des affaires de fraude internationale organisée, mais également pour l'affectation ponctuelle et temporaire de compétences hyperspécialisées là où cela s'avère nécessaire (toujours au sein de la spécialisation).

Le Conseil était d'avis que cette idée n'était que partiellement retenue dans les précédentes versions de la note du gouvernement, et il a estimé qu'elle méritait d'être approfondie.

La mobilité fonctionnelle des magistrats entre différents tribunaux (piliers) (au sein de l'entité de gestion) doit en revanche faire l'objet d'un encadrement plus strict. Le Conseil remarque que la note du gouvernement prévoit à présent expressément l'accord unanime du collège de gestion. L'accord du magistrat concerné n'est toutefois requis qu'en cas de prolongation de la mission telle que décrite à l'origine. La possibilité pour les magistrats d'une mutation volontaire et les conditions de celle-ci devront encore être examinées.

- d. En ce qui concerne le fait que la note du gouvernement juge qu'il faut élaborer une proposition relative à un fonctionnement intégré entre le parquet du procureur du Roi et l'auditorat du travail, qui maintienne les entités séparées et qui garantisse, d'une part, l'unité de la politique criminelle et, d'autre part, la spécificité de l'auditorat du travail, le Conseil souhaite formuler les remarques suivantes.

D'une part, le Conseil considère que la particularité et les compétences des auditorats du travail doivent être maintenues, vu le rôle spécifique que ceux-ci assument à l'égard des travailleurs et des assurés sociaux ainsi que dans l'application du droit pénal social. Il juge par conséquent qu'un parquet intégré ne serait pas l'option adéquate.

D'autre part, il est d'avis qu'il est aussi nécessaire d'avoir une collaboration fonctionnelle entre compétences sur les plans social, économique et fiscal, en particulier pour l'approche de nouveaux phénomènes. Il peut dès lors souscrire à l'option d'un « fonctionnement intégré » entre le parquet et l'auditorat du travail, qui figure dans la note du gouvernement.

De plus, il est ouvert à un débat sur un élargissement des compétences de l'auditorat du travail, mais il demande de donner les garanties nécessaires qu'une attention suffisante continuera en tout cas à être accordée au contentieux de droit social. Il faut par conséquent donner la priorité, dans le cadre de l'élargissement de la compétence de l'auditorat du travail, aux infractions qui s'accompagnent le plus souvent dans la pratique d'infractions de droit social.

Finalement, le Conseil souhaite encore attirer l'attention sur la fonction civile de l'auditorat du travail, en particulier en ce qui concerne la préparation et l'octroi de conseils et surtout en ce qui concerne des dossiers qui n'auraient pas été suffisamment préparés par les administrations concernées. Il est d'avis que cette fonction est d'une importance capitale et qu'elle doit être maintenue.

- e. Le Conseil remarque que la note du gouvernement ne dit mot d'un possible élargissement des compétences des tribunaux du travail.

Il rappelle cependant sa proposition d'examiner s'il n'est pas possible d'attribuer aux tribunaux du travail d'autres compétences qui sont directement liées à leurs missions de base. On peut penser en particulier à la problématique des sportifs rémunérés ou à la partie du contentieux de droit social concernant les fonctionnaires, qui relève actuellement de la compétence du tribunal de première instance. Le Conseil remarque à cet égard que les litiges concernant les contractuels du secteur public et les accidents du travail des fonctionnaires relèvent déjà de la compétence des juridictions du travail.

C. Perspectives d'avenir

Dans le présent avis, le Conseil a présenté de manière intégrée sa position à l'égard du texte le plus récent sur la réforme de la justice, qui a été adopté par le gouvernement Leterme II.

Un certain nombre de conditions et de propositions devaient encore être examinées dans le cadre de la finalisation de cette réforme au moyen de textes concrets. On n'a pas non plus abouti à un plan par étapes pour la mise en œuvre sur le terrain, ni à des estimations budgétaires.

Le nouveau gouvernement et singulièrement le nouveau ministre de la Justice devront décider de la suite à donner à ces propositions en vue de la poursuite de la réforme de la justice.

Le Conseil a en tout cas fait savoir qu'il soutient la réforme et la modernisation de la justice, dans la mesure où elles peuvent consolider le bon fonctionnement des juridictions du travail, entre autres, et impliquer une amélioration sur le plan de la politique pénale sociale.

Si le nouveau gouvernement souhaite poursuivre la réforme de la justice, le Conseil demande de prévoir un mécanisme de suivi afin de surveiller l'application des principes de base de ce processus, de soutenir son avancement et d'y associer toutes les parties concernées. Les progrès en matière de mesure de la charge de travail et d'informatisation méritent une attention particulière dans ce cadre.

Le Conseil demande que les partenaires sociaux y soient associés pour les matières qui les concernent.
