

A V I S N° 1.716

Séance du mardi 15 décembre 2009

Réforme de la justice - Juridictions du travail

x x x

2.404-1

A V I S N° 1.716

Objet : Réforme de la justice - Juridictions du travail

Lors de la réunion du Bureau du 1er juillet 2009, le Conseil national du Travail a décidé d'examiner d'initiative la note d'orientation du ministre de la Justice, monsieur S. De Clerck, intitulée "Le paysage judiciaire - Vers une nouvelle architecture pour la justice".

Le Conseil a émis, le 15 décembre 2009, l'avis unanime suivant à ce sujet.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE L'AVIS

1. Lors de la réunion du Bureau du 1er juillet 2009, le Conseil national du Travail a décidé d'examiner d'initiative la note d'orientation du ministre de la Justice, monsieur S. De Clerck, intitulée "Le paysage judiciaire - Vers une nouvelle architecture pour la justice".

Le ministre a préparé cette note afin d'"alimenter le débat sur une nouvelle organisation, moderne et efficace pour la Justice, qui garantisse un service rapide, accessible, financièrement abordable et de qualité pour le justiciable".

L'accord de gouvernement du 18 mars 2008¹ prévoit en effet qu'en vue de mieux répartir les moyens disponibles, le gouvernement Leterme Ier "mènera, en concertation avec les acteurs concernés, une réflexion sur la taille des arrondissements judiciaires, la structure des tribunaux de première ligne, les parquets intégrés de première ligne et le nombre de juridictions. Cette réflexion pourrait mener à la création d'un grand tribunal de première instance intégrant, à l'exception des justices de paix et des tribunaux de police, les tribunaux spécialisés dans le respect de leur spécificité (droit de l'environnement, droit social, droit commercial, droit civil, droit pénal, ...), y compris un tribunal de la famille qui devra encore être créé et éventuellement un tribunal administratif. La spécificité des tribunaux de travail et des tribunaux de commerce sera assurée par le maintien des juges sociaux et des juges consulaires."

Un certain nombre de remarques et de contre-propositions ont été avancées au sein du gouvernement en ce qui concerne la note d'orientation du ministre de la Justice. Elles ont ensuite été reprises dans la note sous l'intitulé "considérations et alternatives". Le gouvernement a souhaité qu'elles s'inscrivent à part entière dans le débat de fond qui doit porter sur l'ensemble des propositions.

¹ Le gouvernement Van Rompuy Ier s'est engagé, dans sa déclaration gouvernementale du 30 décembre 2008, à exécuter dans son intégralité l'accord du gouvernement Leterme Ier.

À l'automne 2009, ce texte a servi de base de départ pour un débat de fond que le gouvernement a mené avec le Parlement en vue d'atteindre, pour fin 2009, un accord politique sur les lignes directrices d'une future réforme et modernisation de la justice.

2. Plus particulièrement, l'on a opté dans la note d'orientation pour une modernisation globale et parallèle sur cinq niveaux (page 37) :

- une intégration maximale de la justice de première et de deuxième ligne et de l'action publique ;
- un réaménagement et un élargissement d'échelle pour un certain nombre de divisions territoriales ;
- l'instauration d'organes représentatifs forts pour le siège et pour le ministère public ;
- la réalisation d'un management intégral pour le siège et le ministère public ;
- un repositionnement et une rationalisation des organes stratégiques et consultatifs judiciaires.

Il s'agit donc de propositions qui réaménagent les structures de la justice sur les plans juridictionnel, géographique, de la gestion et de la stratégie. Dans son avis, le Conseil aborde principalement les deux premiers aspects.

3. En ce qui concerne le premier aspect, la note d'orientation du ministre précise que l'objectif est d'aboutir à l'avenir à un seul tribunal dans lequel seraient regroupées, sur les plans juridictionnel et organique, toutes les instances de première ligne actives au niveau des arrondissements et des cantons (page 38).

Au sein de ce tribunal unique, les compétences des actuels tribunaux du travail seraient exercées par la section travail (page 40).

Le ministre indique vouloir offrir pour les sections des garanties suffisantes "qui assurent le maintien des spécificités des juridictions concernées en termes de composition, de spécialisation, de procédure et de fonctionnement" (page 40). Pour la section travail, cela signifie que la composition spécifique avec des juges spécialisés et des juges non professionnels ainsi que les formes spécifiques d'introduction et de procédure seraient intégralement conservées (page 41).

En outre, la recherche d'une unité de juridiction maximale est transposée en degré d'appel par l'intégration de la Cour d'appel et de la Cour du travail en une Cour unique, mais la section travail n'est pas maintenue en tant que section séparée au sein de cette Cour. Les sections travail et commerce y sont regroupées en une seule section socioéconomique (page 70). Un parquet général unique est institué près de chaque Cour. Il devrait disposer d'une section socio-économico-financière (page 71).

En ce qui concerne le deuxième aspect, la note d'orientation du ministre propose une réduction de 27 à 16 arrondissements judiciaires (page 47).

II. HISTORIQUE

Étant donné que les juridictions du travail font partie de la réforme prévue, le Bureau a jugé opportun, lors de sa réunion du 1er juillet 2009, d'exprimer immédiatement quelques préoccupations à cet égard dans une lettre du 8 juillet 2009 adressée au ministre de la Justice, monsieur S. De Clerck, à la ministre de l'Emploi, madame J. Milquet, et à la ministre des Affaires sociales, madame L. Onkelinx.

Dans cette lettre, le Conseil a rappelé les facteurs sur lesquels repose depuis des années le bon fonctionnement des juridictions du travail :

- la spécialisation technique des magistrats qui siègent au sein des juridictions du travail et la présence d'un ministère public propre, l'auditorat du travail, ce qui garantit une administration de la justice de haute qualité pour les justiciables ;
- la présence de juges sociaux, tant en première instance qu'en appel, qui, en tant que représentants des travailleurs, des employeurs et des indépendants, connaissent bien la réalité socioéconomique des entreprises ;
- l'existence d'un certain nombre de règles de procédure spécifiques qui permettent un accès facile des tribunaux du travail pour les justiciables.

Dans cette même lettre, les partenaires sociaux ont souligné qu'ils ne veulent bien entendu pas empêcher des réformes de la justice qui aboutissent véritablement à une administration de la justice meilleure et plus performante dans l'intérêt des justiciables, mais qu'ils estiment que, dans le cadre de ces réformes, la jurisprudence des tribunaux du travail doit conserver ses caractéristiques qualitatives : sa spécialisation et sa qualité, son accessibilité à tous, son contact avec la réalité socioéconomique et sa rapidité.

Après avoir été informé par une représentante du ministre du débat de fond qui devait être mené à l'automne 2009 entre le gouvernement et le Parlement au sujet de cette note, le Conseil a ensuite demandé au ministre de la Justice, par lettres des 13 octobre et 18 novembre 2009, à être informé de l'avancement de ces travaux, afin que les partenaires sociaux puissent émettre leur avis sur ces propositions de réforme en temps opportun.

III. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil national du Travail a examiné de manière approfondie les propositions de réforme reprises dans la note intitulée "Le paysage judiciaire - Vers une nouvelle architecture pour la justice".

Il déplore tout d'abord que les partenaires sociaux n'aient pas été associés à la concertation qui a eu lieu à l'automne 2009 sur la note d'orientation du ministre et qu'il ne se soit pas non plus avéré possible d'organiser à ce sujet une réunion en commission au sein du Conseil afin que les partenaires sociaux soient informés de l'avancement des travaux en la matière.

Il a toutefois obtenu l'assurance des ministres de l'Emploi et des Affaires sociales, respectivement par lettres des 24 juillet et 10 août 2009, qu'elles interprètent au sens large la phrase de l'accord de gouvernement de 2008 selon laquelle la spécificité des tribunaux du travail sera assurée.

Elles sont d'avis que le caractère spécifique des tribunaux du travail - comme le recours à des magistrats spécialisés et à des juges non professionnels, l'existence de l'auditorat du travail et les procédures spécifiques - doit être intégralement maintenu.

Le Conseil partage ce point de vue et souhaite, maintenant que les discussions sur la note d'orientation touchent à leur fin, étayer davantage les arguments qu'il a déjà avancés dans sa lettre du 8 juillet 2009.

1. Le Conseil est d'avis qu'il ne sera pas possible de conserver les qualités des juridictions du travail au sein de la structure proposée par le ministre (le tribunal unique avec section travail), même en tenant compte des garanties précitées que veut donner le ministre de la Justice.

Le Conseil s'inquiète plus particulièrement de la possibilité de *mobilité de fonction* pour les juges et les magistrats de parquet, que prévoit le ministre dans sa note d'orientation (pages 58 et 66).

Au sein du tribunal, le président pourrait en effet, après avis de son comité de direction, affecter les juges et les magistrats de parquet à *une autre section* que celle à laquelle ils ont été affectés. Bien que l'affectation à une autre section doive être limitée dans le temps et se conformer au profil de fonction de la personne concernée, le consentement de l'intéressé est uniquement requis lorsque la période initiale est prolongée.

Le Conseil estime dans l'ensemble que le ministre accorde trop peu d'attention, dans ses propositions, à la spécialisation et à la particularité des juridictions du travail. Leur spécialisation et leur particularité risquent de s'effriter, en particulier en raison de la mobilité des magistrats entre les différentes sections du tribunal unique.

2. Le Conseil souhaite souligner que, depuis leur création, les tribunaux du travail ont pourtant prouvé leur qualité.

Il n'y a pratiquement pas d'arriéré judiciaire. Une administration de la justice de haute qualité est garantie pour les justiciables. Les tribunaux du travail sont, en outre, proches de la réalité socioéconomique et du justiciable.

La raison de cette situation est la spécialisation des juges et des magistrats de parquet au sein des juridictions du travail et leur particularité.

Tout d'abord, il est clair qu'en droit social, on est confronté à des *dispositions complexes et régulièrement modifiées*.

Cela requiert une spécialisation particulière des juges du travail. Au sein du tribunal du travail, l'auditorat du travail est en outre garant, en raison de son droit d'action et de sa compétence d'avis, de l'équilibre procédural entre l'assuré social et l'institution de sécurité sociale.

Cette complexité du droit social a encore été récemment reconnue par la loi du 3 décembre 2006 contenant diverses dispositions en matière de droit pénal social et par l'approbation par le Parlement du projet de loi introduisant le code pénal social, suite à quoi le droit social dispose à présent d'un ensemble propre et cohérent de dispositions pénales.

Un autre point de vue duquel il faut apprécier ladite spécialisation est que les juridictions du travail appliquent le droit à *partir d'une approche tout à fait propre*, qui consiste à corriger l'inégalité fondamentale entre le travailleur/l'assuré social et l'employeur/l'institution de sécurité sociale.

Il s'agit donc d'une problématique plus large que des règles spécifiques. On fait souvent face à des dispositions qui découlent de la concertation sociale et qui doivent être comprises et appliquées à partir de 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.

En outre, des règles de procédure simplifiées assurent l'accessibilité des tribunaux du travail. Dans ce cadre, il est également important que les parties puissent se faire représenter ou assister en justice par le biais d'une procuration écrite.

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.

3. Le Conseil est d'avis que *le maintien de l'indépendance* des juridictions du travail et des auditorats du travail est la seule garantie d'une bonne administration de la justice dans les affaires de droit social, ce qui permettra aux juridictions du travail de continuer à jouer pleinement leur rôle social.

Le Conseil soutient une justice qui fonctionne bien et dans laquelle les techniques de management et d'informatisation modernes doivent occuper toute la place qui leur revient, mais il estime que ces techniques peuvent tout aussi bien être développées au sein de juridictions du travail indépendantes avec un auditorat du travail propre, qui ont déjà prouvé leur qualité.

Plutôt que d'organiser la mobilité entre magistrats de différents domaines juridiques en négligeant leur spécialisation, l'on pourrait plutôt envisager d'élargir les possibilités de mobilité géographique au sein des juridictions du travail et des auditorats du travail, ce qui peut 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.

Une autre manière de réaliser un élargissement d'échelle territorial est d'aboutir à des arrondissements judiciaires moins nombreux et plus grands. Le Conseil juge qu'il s'agit d'une piste de réflexion intéressante, mais il attire l'attention sur la situation problématique de l'arrondissement de Bruxelles, qui est inchangé dans la proposition. Alors qu'un élargissement d'échelle est parfois nécessaire pour la spécialisation, c'est l'inverse pour Bruxelles.

On peut également examiner si de nouvelles compétences connexes, comme une partie du contentieux de droit social pour le personnel de la fonction publique, pourraient être ajoutées aux compétences des juridictions du travail.

Le bon fonctionnement des juridictions du travail pourrait être encore consolidé par une poursuite de l'informatisation, l'application de nouvelles techniques de management comme la mesure de la charge de travail, mais certainement aussi par la simplification du droit du travail et du système de sécurité sociale ainsi que par la promulgation de dispositions réglementaires cohérentes.

Le Conseil appelle le monde politique à ne pas toucher à l'indépendance des juridictions du travail et des auditorats du travail, afin de ne pas mettre en péril ce qui a prouvé sa qualité par le passé. Les juridictions du travail et auditorats du travail indépendants doivent au contraire être soutenus à l'aide des moyens qui leur permettront de continuer à remplir leur important rôle social au 21^e siècle.