

AVIS N° 2.429

Séance du mardi 24 septembre 2024

Réforme des institutions judiciaires – Juridictions du travail et auditorats (généraux) du travail

3.454

AVIS N° 2.429

Réforme des institutions judiciaires – Juridictions du travail et auditorats (généraux) du travail

Le Bureau exécutif du Conseil national du Travail a décidé d'émettre d'initiative un avis sur l'avenir des juridictions du travail et de l'auditorat (général) du travail, à l'occasion des discussions du gouvernement actuel à ce sujet (gouvernement à présent en affaires courantes).

L'objectif est de préciser la position du Conseil national du Travail à l'intention des négociateurs gouvernementaux et des ministres compétents du futur nouveau gouvernement.

Les discussions ont été confiées à un groupe de travail au sein du Conseil.

Le 24 septembre 2024, le Conseil a émis à ce sujet l'avis unanime suivant.

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

1 ÉTAT DES LIEUX

Le Conseil national du Travail a pris connaissance de la lettre que le ministre de la Justice de l'époque, monsieur V. Van Quickenborne, a envoyée le 23 mai 2023 au Collège des cours et tribunaux et dans laquelle il annonce la décision du conseil des ministres restreint de procéder à l'intégration des cours du travail au sein des cours d'appel et de l'auditorat général du travail au sein des parquets généraux.

Cette lettre était inattendue, étant donné que l'accord gouvernemental du gouvernement De Croo II ne prévoyait rien allant dans ce sens. Renseignements pris, il est apparu qu'il n'y avait pas d'accord à ce sujet au sein du conseil des ministres restreint. Le ministre de la Justice de l'époque souhaitait mettre en place deux groupes de travail (siège et ministère public) pour préparer le cadre légal, dont feraient partie les membres du Collège. Le Conseil a été informé que les premiers présidents des cours du travail ont refusé de participer à ces groupes de travail.

Le Conseil souhaite se prononcer à présent sur les juridictions du travail et les auditorats (généraux) du travail, étant donné qu'il est possible que des propositions de réforme fassent partie des négociations en vue de la formation d'un nouveau gouvernement fédéral.

Le Conseil souhaite attirer l'attention sur le fait que, par le passé, il s'est penché à plusieurs reprises sur différents plans de réforme des juridictions du travail (tribunaux du travail et cours du travail) et de l'auditorat (général) du travail.

Dans ce cadre, le Conseil a toujours plaidé pour le maintien de juridictions du travail spécialisées et autonomes et de l'auditorat (général) du travail, et il a avancé de nombreux arguments de poids dans ce sens.

Par le passé, il a émis les avis suivants contenant ce message, toujours à l'unanimité :

- l'avis n° 1.716 du 15 décembre 2009 sur la « note d'orientation » du ministre de la Justice de l'époque au sein du gouvernement Van Rompuy I, monsieur S. De Clerck, concernant la réforme du paysage judiciaire ;
- l'avis n° 1.741 du 15 septembre 2010 sur l'accord politique conclu le 31 mars 2010 au sein du gouvernement Leterme II concernant les « lignes de force sur la réforme du paysage judiciaire » ;
- l'avis n° 1.955 du 14 juillet 2015 sur un projet de loi modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice (la future loi dite « loi Pot-pourri I » du 19 octobre 2015), en ce qui concerne l'émission d'avis par l'auditorat (général) du travail.

Le Conseil national du Travail déplore que l'on ait à nouveau omis de le consulter, en 2023, sur les plans de réforme, et ce, alors que c'est lui qui, avec son avis unanime n° 58 du 11 juillet 1956, est à la base de la création des juridictions du travail spécialisées et autonomes pour l'administration de la justice dans les affaires sociales en première instance et en appel. Il espère être consulté à l'avenir sur de tels plans de réforme.

Le présent avis a pour objectif de rappeler les positions et préoccupations que le Conseil national du Travail a formulées par le passé, étant donné qu'elles gardent toute leur pertinence, à présent que des négociations sont en cours en vue de la formation d'un nouveau gouvernement fédéral.

2 POSITION DU CONSEIL

2.1 Les juridictions du travail et les auditorats (généraux) du travail ont prouvé leur qualité et leur valeur

Le Conseil national du Travail souligne que le choix de juridictions du travail et d'auditorats (généraux) du travail autonomes, avec leurs spécificités, était motivé par le souci de veiller à ce qu'un groupe spécifique de justiciables (dans le cadre entre autres de litiges concernant le droit du travail et le droit de la sécurité sociale) puisse bénéficier d'une administration de la justice de qualité et ce, dans un délai raisonnable. Il n'y a pratiquement pas d'arriéré judiciaire et une administration de la justice de haute qualité est garantie pour les justiciables.

Les juridictions du travail ont des délais de procédure qui sont bien inférieurs à ceux des autres cours et tribunaux. Les affaires portent le plus souvent sur l'établissement de droits financiers (salaire ou allocations) et de cotisations et il est dès lors essentiel que la clarté soit faite rapidement.

Il a été choisi d'avoir des juges et des magistrats du parquet ayant une connaissance spécialisée, car le droit social est une matière complexe, qui subit de surcroît de fréquentes modifications.

2.2 Particularité de l'administration de la justice

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 de recherche et d'avis, l'auditorat du travail est garant de l'équilibre procédural entre l'assuré social et l'institution de sécurité sociale.

Les juges professionnels sont également accompagnés par les juges et conseillers sociaux, proposés par les partenaires sociaux, qui sont garants de l'équilibre social entre l'interprétation juridique légale et l'expérience sociale sur le terrain. Cela résulte 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.

À la différence des cours d'appel, qui traitent entre autres en appel les affaires des tribunaux d'entreprise, il y a également des juges sociaux dans les cours du travail (les conseillers sociaux).

Par ailleurs, des règles de procédure simples assurent un seuil d'accessibilité peu élevé des juridictions du travail (simplicité de l'introduction de la procédure et possibilité de se faire représenter par un mandataire).

Les plans de réforme du ministre Van Quickenborne en 2023 concernaient uniquement les cours du travail et les auditorats généraux du travail, et non les tribunaux du travail et les auditorats du travail, mais le Conseil estime que les arguments en faveur de tribunaux du travail et d'auditorats (généraux) du travail spécialisés et autonomes s'appliquent d'autant plus au niveau de l'appel, où la protection du justiciable et de l'équilibre social ne peut certainement pas être inférieure à celle existant en première instance.

Il n'est pas inutile de rappeler dans ce cadre que les juridictions du travail font partie intégrante de la démocratie socioéconomique de la Belgique, dont font également partie la gestion paritaire de la sécurité sociale et le rôle du CNT et du CCE. Ce système donne confiance au citoyen et assure la stabilité et la résolution des conflits.

Plus particulièrement, le Conseil a une compétence réglementaire unique en tant que parlement social, et ses conventions collectives de travail font partie de la hiérarchie des normes. C'est une raison supplémentaire pour avoir des tribunaux spécialisés, avec des juges non professionnels, qui appartiennent aux organisations qui ont été associées à l'élaboration de ces règles, et qui peuvent contribuer à leur application correcte.

2.3 Points d'attention dans le cadre des propositions en vue d'une gestion plus rationnelle du personnel et des moyens

Le Conseil part du principe que des motifs économiques sont à la base des propositions de réforme, comme c'était aussi le cas par le passé. L'objectif de la réforme est de rationaliser l'affectation de moyens financiers, matériels et en personnel. Le Conseil souhaite formuler les remarques suivantes à cet égard.

Il considère qu'afin d'intégrer des garanties suffisantes pour le maintien d'une administration de la justice de qualité dans les « affaires sociales », il faut opérer une distinction claire entre l'organisation de la gestion des moyens de la justice et l'organisation des tâches juridictionnelles.

Comme par le passé, le Conseil soutient la mise en place d'une gestion moderne du personnel et des moyens au niveau de la justice dans des arrondissements à une échelle suffisamment grande.

Il considère qu'il est possible de continuer de soutenir le bon fonctionnement des juridictions du travail en poursuivant l'informatisation et l'application de techniques de management telles que la mesure de la charge de travail (afin d'objectiver les besoins de financement en matière de personnel). Il convient toutefois de veiller à ce que les suites données aux résultats d'une mesure de la charge de travail (celle-ci serait la plus élevée au niveau des tribunaux de première instance¹) ne compromettent pas le bon fonctionnement des juridictions du travail et des auditorats (généraux) du travail à l'avenir.

Il est également possible de réfléchir à la présence géographique, pour autant que des garanties suffisantes subsistent en ce qui concerne un fonctionnement décentralisé en fonction d'un seuil d'accessibilité peu élevé pour le justiciable d'une part (par ex. la présence de transports publics) et, concernant spécifiquement les tribunaux du travail, un ancrage dans le tissu socioéconomique des sous-régions d'autre part. Le Conseil rappelle à cet égard son souci spécifique d'un fonctionnement efficace à Bruxelles, où la problématique est particulièrement complexe et caractéristique d'une grande ville.

Le Conseil est d'avis qu'il est nécessaire que la nomination des magistrats intervienne directement auprès des différents tribunaux, afin de préserver l'autonomie juridictionnelle des juridictions (du travail). Il souligne en outre l'importance de profils de fonction concrets pour les nominations, qui soient adaptés à la spécificité des juridictions du travail et à l'expertise et aux compétences particulières requises pour un fonctionnement optimal des juridictions du travail.

En ce qui concerne la mobilité des magistrats, le Conseil a déjà indiqué dans ses précédents 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 à une expertise plus grandes. Il doit également être possible d'affecter des magistrats dans des unités ou sections spécialisées au sein des juridictions du travail, où leurs compétences peuvent être utilement intégrées dans une équipe ou une approche multidisciplinaire.

Dans ses précédents avis, le Conseil était également ouvert à un débat sur un fonctionnement plus intégré entre le parquet général et l'auditorat général du travail, sur la base du constat qu'il est nécessaire d'avoir une collaboration fonctionnelle entre compétences sur les plans social, économique et fiscal, en particulier pour l'approche de nouveaux phénomènes.

¹ Pour le rapport final de la mesure de la charge de travail, voir le site du Collège des cours et tribunaux : <https://www.rechtbanken-tribunaux.be/sites/default/files/media/col/publications/amai240220/fr/rapport-final-mesure-de-charge-de-travail-20-02-2024.pdf>

Dans le cadre de la réflexion sur l'élargissement des compétences de l'auditorat (général) du travail, et vu le constat que la fraude sociale s'accompagne de plus en plus d'infractions dans d'autres domaines, dont le domaine fiscal, il convient toutefois 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 (général) du travail, aux infractions qui s'accompagnent le plus souvent dans la pratique d'infractions de droit social.

Dans ce cadre, le Conseil souhaite souligner encore une fois l'importance primordiale de la fonction civile de l'auditorat (général) du travail, en particulier pour ce qui concerne la préparation et l'octroi de conseils et surtout pour ce qui concerne des dossiers qui n'auraient pas été suffisamment préparés par les administrations concernées. Le Conseil estime qu'un parquet (général) complètement intégré comporterait à cet égard un risque trop important de nivellement de cette fonction (voir aussi l'avis n° 1.955 sur le rôle de l'auditorat du travail), vu la charge de travail supplémentaire que cela impliquerait dans les affaires pénales.

Le Conseil est également ouvert à l'idée qu'un examen soit consacré aux éventuelles autres compétences qui pourraient être attribuées aux juridictions du travail. Il devra s'agir dans ce cadre de compétences directement liées à leurs missions de base. Il faudra en identifier les implications juridiques.

2.4 Évaluation de l'idée du « tribunal unique » et des « parquets uniques »

Comme signalé ci-avant, ces dernières années, les différents ministres de la Justice ont joué avec l'idée, d'une part, d'intégrer les juridictions du travail dans les tribunaux de première instance et/ou dans les cours d'appel et, d'autre part, d'intégrer les auditorats (généraux) du travail dans les parquets (généraux).

Le Conseil souligne qu'en 2014 est intervenue une importante rationalisation du paysage judiciaire, dans le cadre de laquelle on a retenu 49 entités judiciaires et autant de comités de direction, bien que la mise en œuvre complète de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire se fasse encore attendre². L'objectif est en tout cas d'assurer l'autonomie des comités de direction au moyen de leurs plans de gestion, qui déterminent les objectifs pour leur propre entité ; les moyens alloués seront attribués selon des critères objectifs liés à la charge de travail réelle.

Le processus menant à une gestion plus moderne et plus efficace de la justice a donc été engagé. Le Conseil n'est toutefois pas d'avis que l'idée d'un tribunal/d'une cour unique ou encore d'un parquet unique y contribuera.

² Pour un état des lieux, voir le site du Collège des cours et tribunaux : https://www.tribunaux-rechtbanken.be/sites/default/files/media/col/publications/courrier-cct_fr_autonomie-de-gestion_30.05.2023.pdf

Le Conseil doute, d'une part, que cette proposition de réforme puisse engendrer les économies qu'elle vise. La gestion autonome permet déjà de prendre les décisions nécessaires afin d'améliorer l'efficacité de la gestion du personnel et des moyens. Les juridictions du travail partagent par exemple déjà souvent un même bâtiment avec d'autres juridictions, et si ce n'est pas le cas, c'est parce qu'il n'y a pas assez de place.

D'autre part, les juridictions du travail et les auditorats (généraux) du travail ont certaines caractéristiques qui sont intégralement liées à la qualité et à la rapidité de leur administration de la justice. La connaissance spécialisée de leurs magistrats et la connaissance de la réalité du terrain de leurs juges et conseillers sociaux risquent de disparaître en cas d'intégration dans les tribunaux de première instance et/ou dans les cours d'appel.

2.5 Conclusions

Le Conseil appelle à nouveau le monde politique à ne pas toucher à l'indépendance des juridictions du travail et des auditorats (généraux) du travail, afin de ne pas mettre en péril ce qui a prouvé sa qualité par le passé.

La composition spécifique des juridictions du travail, comprenant des juges spécialisés et des juges non professionnels (les juges sociaux), ainsi que les formes spécifiques d'introduction et de procédure, avec la participation des propres auditorats (généraux) du travail, doivent être intégralement maintenues.

Le Conseil est d'avis que le maintien de l'indépendance des juridictions du travail et des auditorats (généraux) 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 (général) du travail propre, qui ont déjà prouvé leur qualité.

L'autonomie de gestion permet déjà de prendre les décisions nécessaires en vue d'une gestion plus efficace du personnel et des moyens.

Les partenaires sociaux souhaitent toutefois être associés aux éventuelles propositions de réforme de la justice en vue d'une gestion plus rationnelle du personnel et des moyens, qui pourraient avoir un impact direct ou indirect sur les juridictions du travail, les auditorats (généraux) du travail et les justiciables, ou qui peuvent avoir un impact sur des matières découlant de la concertation sociale qui sont traitées par d'autres juridictions.

Si l'on devait souhaiter effectuer des modifications, il conviendrait de prévoir un mécanisme de suivi (monitoring) afin de surveiller la réalisation des réformes. L'objectif de ce mécanisme est de veiller aux principes de base de ce processus, d'en soutenir les progrès et d'y associer toutes les parties prenantes.

Le Conseil ne peut en effet apporter son soutien à des propositions de réforme que dans la mesure où elles contribuent au bon fonctionnement des juridictions du travail et des auditorats (généraux) du travail, comme leur spécialisation et leur qualité, leur facilité d'accès, leur connaissance de la réalité socioéconomique et leur rapidité. Cela doit également être lié à une amélioration sur le plan de la politique pénale sociale.
