

Belgique : la parole libre et contestataire des magistrats

Nos amis magistrats des pays de l'Est, qui ont enfin retrouvé les chemins de la liberté, nous ont rappelé que dans un régime totalitaire la justice ne peut être que parodie. Les juges n'y sont que de faux juges, des fonctionnaires déguisés en juges. Après la chute de la dictature, ils découvraient le degré zéro du pouvoir judiciaire. Ils avaient d'abord à devenir de vrais juges et à faire l'apprentissage de l'indépendance.

Dans nos démocraties libérales, l'indépendance du pouvoir judiciaire et des juges, inscrite dans les Constitutions n'est pas un vain mot, même si elle est souvent battue en brèche, si elle nécessite une vigilance constante, si l'autorité hiérarchique tend naturellement à la comprimer, elle n'en existe pas moins; le combat permanent pour l'indépendance y est possible.

En Belgique, l'Association Syndicale des Magistrats (ASM) s'est constituée en 1979, à l'initiative d'une poignée de magistrats qui présentaient les particularités suivantes: ils étaient jeunes (moyenne d'âge: 35 ans), nommés depuis quelques années, ils étaient des magistrats de la base: juges de première instance ou substituts du procureur du Roi, ils avaient une sensibilité de gauche; certains d'entre eux se définissaient comme progressistes.

En adoptant la forme syndicale, ils avaient comme références le Syndicat de la Magistrature de France et Magistratura Democratica d'Italie. Dans le contexte de la magistrature belge, ils faisaient preuve d'une grande audace. Ils ont toutefois atténué ce que leur initiative pouvait avoir de provoquant, en renonçant à se déclarer syndicat pur et simple, à l'instar des organisations syndicales traditionnelles, comme ils en avaient eu d'abord l'intention. Ils voulaient aussi éviter de donner l'impression de poursuivre des objectifs de nature corporatiste. Ils ont donc choisi la dénomination légèrement ambiguë d'"Association Syndicale". L'accent était mis sur l'aspect associatif, sur l'ouverture non seulement aux autres magistrats, mais au monde extérieur sur l'instauration d'un débat libre et sur l'exercice, par des magistrats, (démarche inédite) de la liberté d'association garantie par la Constitution. L'association proclamait sa volonté de mener une réflexion collective sur l'organisation et la justice dans une démocratie moderne, sur le rôle du juge dans la société, et sur les indispensables réformes. En même temps la référence au syndicalisme indiquait que l'association n'entendait pas négliger la défense des intérêts des magistrats en tant qu'ils sont aussi des travailleurs. Un manifeste rendu public peu avant la fondation de l'association insistait sur la nécessité de rompre l'isolement du magistrat, enfermé qu'il est, moins dans une tour d'ivoire que dans une oubliette, et de rechercher des contacts avec les syndicats de travailleurs et d'employeurs, les fédérations professionnelles, les associations de consommateurs et les partis politiques. Pareille profession de foi n'était pas seulement audacieuse, elle était insolente, elle était sacrilège.

Pour bien mesurer la portée de pareilles déclarations, il importe d'avoir une idée de l'état d'esprit qui régnait à l'époque dans les cours et tribunaux du Royaume et qui est

parfaitement illustrée par la lettre que le procureur général à la Cour de Cassation, le plus haut magistrat du pays, adressa aux cinq procureurs généraux des cours d'appel en réaction à l'annonce du projet de création d'une association syndicale. C'est un document édifiant. On le croirait daté de 1810. Il est du 22 novembre 1978. L'idéologie judiciaire qui prévalait alors au sommet de la hiérarchie judiciaire s'y trouve définie sans fard. La lettre est trop longue pour être citée en entier. En voici quelques-uns des meilleurs passages : *"Un groupe de magistrats a récemment rédigé le texte ci-joint en vue d'inciter leurs collègues à créer une "représentation professionnelle" devant "prendre la forme d'un syndicat professionnel". Vous estimerez sans doute devoir rechercher- en prenant éventuellement contact avec M. le Premier Président si cela vous paraît nécessaire ou opportun - quels sont les magistrats qui feraient partie de ce groupe ou qui pourraient être tentés de s'y joindre, aux fins, dans le stade actuel tout au moins, de les dissuader de persévérer ou de s'engager dans cette voie incompatible avec les devoirs des membres du Pouvoir judiciaire et le statut de celui-ci. (...) Une ou des associations professionnelles, ayant notamment pour mission de défendre "les intérêts moraux et matériels du magistrat" et de "participer à l'organisation interne et à l'administration de la justice" se substitueraient aux chefs de corps responsables, alors que leurs membres ou organes ne disposeraient souvent ni des moyens ni des qualités ni du crédit pour pouvoir utilement le faire, et que seuls ces chefs de corps, agissant avec la collaboration de leurs collègues ont constitutionnellement et en fait le pouvoir et les moyens de veiller aux intérêts de l'administration de la justice. (...) Tout citoyen a évidemment la jouissance des droits garantis par la Constitution mais l'entrée dans la fonction publique est la conséquence d'un acte de libre volonté qui entraîne l'acceptation des charges et des obligations qu'implique cette fonction. Tout citoyen a incontestablement le droit de créer et d'adhérer à une association mais, s'il devient membre du Pouvoir judiciaire, il en accepte librement les charges et les servitudes. Il perd notamment le droit de former certaines associations ou d'y entrer, aussi longtemps qu'il fait partie de ce Pouvoir. Il doit, à cet égard, se soumettre ou se démettre".* Se soumettre ou se démettre. Suffit ! Plus un mot. Il est des textes que le moindre commentaire affaiblirait.

Admonestations, avertissements, menaces, sermons, rien n'y fit. Les magistrats visés passèrent outre et l'association fut créée.

Les fondateurs ont adopté un mode de gestion collégiale: ni président, ni vice-président, seulement des porte-parole interchangeables et un secrétaire. Le collectif héritage tardif de l'esprit antiautoritaire de mai 68. Une assemblée générale annuelle élit un Conseil Général de dix membres au moins. Le Conseil général désigne en son sein un bureau composé de cinq personnes: deux porte-parole, un secrétaire, un trésorier. Mais ces trois organes sont largement ouverts. Tout membre qui le désire peut assister aux réunions du Conseil général ou être invité au bureau.

L'ASM rend publique sa création par une conférence de presse. Aujourd'hui c'est banal. A l'époque c'était un scandale.

Un conservatisme massif et inflexible

La magistrature belge dans son ensemble se distinguait, et de ce point de vue, malgré certaines évolutions, les choses n'ont pas énormément changé, par un conservatisme massif et inflexible. Un immobilisme, une fixité de gisant. La hiérarchie judiciaire se

comportait comme un clergé intégriste. Le palais de justice avait quelque chose du tombeau ou plutôt du caveau de famille. Cela sentait le moisi. Une tradition séculaire avait modelé les comportements, courbé les échine, enseigné la docilité, l'obéissance, la crainte du supérieur hiérarchique. Une magistrature assise (des impertinents disent "rassise") dominée par un parquet qui fait partie du pouvoir exécutif et qui a dans ses attributions la surveillance des cours et tribunaux. Le véritable patron du pouvoir judiciaire c'est le collège des procureurs généraux dont le chef hiérarchique est le Ministre de la Justice. Dans ces conditions, l'indépendance des juges est un problème.

Le pouvoir disciplinaire s'exerce dans l'ombre et comporte une grande part de secret et d'arbitraire. Les manquements à la discipline ne sont pas clairement définis; il peut s'agir de n'importe quel fait de la fonction ou de la vie privée susceptible de "porter atteinte à la dignité" du magistrat. Qu'est-ce que la dignité du magistrat? Qui apprécie l'atteinte à la dignité? L'autorité disciplinaire. Certaines sanctions sont prononcées par le chef de corps seul, d'autres par le premier président de la cour d'appel dans l'intimité de son cabinet. Ces procédures discrètes favorisent les règlements de compte personnels. Les sentences disciplinaires ne sont pas publiées, la jurisprudence est un mystère. Le droit disciplinaire est un droit occulte. On ne sait pas au juste ce qui est interdit et ce qui est permis, si bien que le principe de la légalité des délits et des peines ne bénéficie pas aux magistrats. La magistrature ne manque pas de chefs éclairés; mais bien souvent, ils ne réfléchissent pas la lumière, si ce n'est à la manière de ces anciens becs de gaz qui n'éclairaient que leur pied. A tout moment on brandit comme une matraque le devoir de réserve, défini comme l'obligation de "fermer sa gueule", pour reprendre le mot fameux d'un ministre français. Dans le doute, on s'abstient de parler. Et comme on vit dans le doute permanent, on s'abstient en permanence. Pour ce qui est de la parole, par exemple, on impose le système de l'autorisation préalable par le supérieur hiérarchique. Cette autorisation est toujours refusée. C'est d'ailleurs à seule fin d'exercer une censure efficace que la demande d'autorisation est exigée. Il y a trois mois, un juge de paix de Bruxelles trop prudent, a commis l'imprudance fatale de solliciter l'autorisation de participer à la TV à un débat sur la justice. Refusé. Motif: "il est inconvenant pour un magistrat de se produire à la télévision". La vie judiciaire en Belgique est marquée par une culture du silence et de la résignation.

C'est dans ce contexte qu'en 1980, profanant tous les usages, quelques petits juges et petits substituts sans avoir prévenu personne, se prenant pour des citoyens à part entière, convoquent des journalistes et donnent une conférence de presse. Ce n'était pas encore la Révolution, mais c'était enfin une révolte. On entendit grincer des dents dans les palais de justice et le corps judiciaire frissonna.

Et que disent ces jeunes rebelles? Tranquillement, sans élever la voix, ils critiquent sévèrement le fonctionnement de la justice. Ils mettent en cause l'efficacité du système judiciaire, l'accès inégal des justiciables à la justice, ils dénoncent le conformisme stérilisant de la magistrature, ils montrent les obstacles à l'indépendance, les pesanteurs hiérarchiques. Ils définissent leurs objectifs: proposer une réflexion sur les finalités de la justice, rechercher les moyens d'assurer la liberté du juge à l'égard du pouvoir politique, proposer une réforme du système des nominations et des promotions, essentiellement fondé sur les allégeances politiques, c'est-à-dire sur l'affiliation à un parti politique, ouvrir le corps judiciaire sur la vie sociale, libérer le juge des contraintes hiérarchiques, organiser la participation démocratique des magistrats à l'administration de l'appareil judiciaire, améliorer les

conditions de travail et promouvoir la formation permanente des magistrats.

Accueillie avec sympathie par la presse, cette initiative suscite aussitôt la colère des hauts gradés de la magistrature, principalement des procureurs généraux, et plus généralement l'hostilité des magistrats bien pensants. On agite la menace de sanctions disciplinaires. On recourt à des pressions, à l'intimidation, au paternalisme sournois pour tenter de dissuader les magistrats, soit de poursuivre le mouvement, soit d'y adhérer. Les membres fondateurs de l'ASM sont convoqués par les Premiers Présidents ou les Procureurs généraux de leur ressort judiciaire qui leur adressent des mises en garde solennelles. Peine perdue. Pourtant, divine surprise, aucune sanction n'est prise, ce qui a pour conséquence d'accroître l'effet subversif de l'événement. En effet, chacun peut constater que des magistrats osent parler librement, braver les vieux interdits, et défier l'autorité en toute impunité. L'autorité se trouve affaiblie, le pouvoir révèle ses limites et se trouve du coup, aux yeux de ceux qui veulent bien voir, démystifié. Un pouvoir qui ne met pas ses menaces à exécution perd son crédit. On commence à pressentir que ce pouvoir est en partie imaginaire. Beaucoup de choses vont dès lors changer. C'est le point de départ d'une évolution lente mais irrésistible des mentalités et des attitudes dans le monde judiciaire. Il est certain qu'à Bruxelles et dans la partie francophone du pays où s'exerçait son influence, l'ASM a joué un rôle dont l'importance n'est aujourd'hui contestée par personne. De 35 au départ, le nombre de membres a bientôt atteint le chiffre de 120, avec des pointes de 150, sur environ 900 magistrats francophones.

L'ASM a, elle aussi, publié un bulletin mensuel distribué à l'ensemble des magistrats francophones du siège et du parquet, aux parlementaires et à des professeurs d'université. Par la diffusion de ce bulletin, l'ASM a, au cours des années, fait circuler dans le monde judiciaire et dans les médias des idées et des propositions de réforme de la justice: la carrière plane, l'école de la magistrature (qui n'existe pas en Belgique), la modification du système des nominations, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la modernisation des conditions de travail, etc.

La contestation, essence de la démocratie

Au début, les conservateurs nous considéraient avec dédain, nous traitaient de gauchistes, d'agités et, insulte suprême, de contestataires, oubliant que la contestation est de l'essence même de la démocratie.

D'année en année, l'ASM a organisé dans les grandes villes du pays, des colloques. L'audience de ces colloques n'a cessé de s'élargir. Ils sont toujours précédés d'une conférence de presse. Les journalistes suivent nos travaux avec un intérêt grandissant. Participent habituellement à nos colloques des magistrats de tous horizons, des collègues de différents pays (France, Italie, Allemagne), des avocats, des professeurs d'université, des journalistes. Ils font l'objet dans la presse de comptes-rendus généralement favorables. L'ASM est sans aucun doute l'association de magistrats la plus active et la mieux connue du monde judiciaire et du public.

Cela n'empêche pas de temps en temps un Premier Président en mal de répression d'intenter, une procédure disciplinaire à un responsable de l'ASM pour avoir parlé de la justice à la radio ou pour avoir écrit dans un journal. Mais cela devient de plus en plus difficile. L'expression de ses opinions par un magistrat cesse d'être illicite.

L'ASM perçoit aujourd'hui les dividendes de son travail opiniâtre. Elle n'est plus en quarantaine. Ses représentants siègent dans un comité de concertation qui réunit l'ensemble des associations des magistrats, en vue de présenter en commun au

Ministre de la justice des revendications concernant, par exemple, la rémunération des magistrats et l'amélioration des conditions de travail.

Un projet de loi réformant le mode de nomination des magistrats, instituant notamment un concours et un stage judiciaire, est déposé par le Ministre de la justice: des membres de l'ASM sont consultés par le cabinet du Ministre sur la rédaction du projet. Le président de l'ASM est entendu, avec le président de la Commission nationale des magistrats, par la Commission de la justice de la Chambre sur ce projet de loi. En mai, l'ASM participe, sans avoir sollicité aucune autorisation, à un débat télévisé sur la justice avec le Ministre de la justice. Décidément, les choses changent.

Mais il y a mieux.

En décembre 1990, à l'appel de l'Union des magistrats de première instance, les magistrats du pays suspendent leurs audiences pendant une heure en signe de protestation. Jamais vu en Belgique.

En mai 1991, à l'initiative de la Commission nationale des magistrats et avec l'appui de l'ASM, ont lieu dans tout le pays d'importantes manifestations de magistrats, pour réclamer une amélioration de leur statut matériel. Afin d'élever le niveau de la protestation, les organisateurs, ont prélevé dans les magasins de l'ASM quelques propositions de réforme telles que la carrière plane, le Conseil supérieur de la Magistrature, la formation permanente. Cela faisait plus élégant. Nous nous en réjouissons d'autant plus que cela sonne comme un hommage du vice à la vertu. Nous n'avons pas l'immodestie d'attribuer le mérite de cette évolution à la seule action de l'ASM. Mais il est certain que cette action, les risques encourus par les dirigeants de l'ASM, les victoires remportées sur le terrain du débat d'idées, ont grandement contribué au changement des mentalités.

Au moment où avaient lieu les manifestations de magistrats, l'ASM modifiait ses structures. Vers la fin des années 80, les activités de l'ASM avaient connu un certain ralentissement, les membres qui avaient assumé les responsabilités durant plusieurs années présentaient des signes de fatigue. Afin de redynamiser l'association, on a décidé de modifier le mode de fonctionnement et d'en revenir à une structure classique impliquant une claire répartition des fonctions, afin d'encourager de nouveaux membres à assurer la relève et à prendre des responsabilités personnelles. Il y a aujourd'hui un président, deux vice-présidents, un responsable des relations européennes, un secrétaire et un trésorier. En même temps paraissait une nouvelle revue de l'ASM, intitulée "JUGER", réalisée par un graphiste professionnel, largement diffusée dans la magistrature, parmi les avocats et dans les universités. Le combat est loin d'être terminé. Les juges entraînent dans le XXIème siècle à reculons, le regard perdu dans le XIXème. Ils doivent faire demi-tour. Nous nous sommes fixés comme objectifs, dans un premier temps, l'instauration d'un Conseil supérieur de la magistrature inspiré du modèle italien et, dans un deuxième temps, l'autonomie du pouvoir judiciaire, ce que nos amis italiens appellent "autogoverno della magistrature". Pour y parvenir, il faudra accrédi-ter l'idée du droit à l'autodétermination du pouvoir judiciaire.

Vingt huit ans après... (en guise de postface)

Vingt huit ans après sa naissance, l'ASM existe toujours, mais le contexte politique et institutionnel a changé, les mentalités ont évolué. Il n'est d'ailleurs pas abusif d'affirmer que l'action de l'ASM, les débats qu'elle a organisés, l'audience non

négligeable de sa revue, ne sont pas étrangers à ces évolutions. Aujourd'hui, tout magistrat qui le souhaite peut s'exprimer librement, sans enfreindre son devoir de réserve, dans la presse écrite ou à la télévision, sur quelque sujet que ce soit. Notons, au passage, que les fondateurs de l'Association, menacés au départ des sanctions les plus sévères, n'ont finalement guère été entravés dans leur carrière ; ils ont pu pénétrer les sphères hiérarchiques les plus hautes, sans avoir nécessairement l'intention de les subvertir ; cela témoigne, il faut le reconnaître d'un esprit d'ouverture et d'une absence de rancune : on compte ainsi parmi eux plusieurs présidents de tribunaux, des procureurs, un premier président de cour d'appel, des conseillers d'Etat, des conseillers à la cour de cassation, un juge constitutionnel (je crains que celui-ci ne me reproche ce manquement à l'ordre protocolaire : l'avoir cité après le conseiller à la cour de cassation !). On se magistraturise comme on s'embourgeoise, sans pour autant renoncer à ses principes, ni à ses idées...

Tous les objectifs poursuivis par l'ASM n'ont certes pas été atteints. Mais des réformes fondamentales, qu'elle n'avait cessé de réclamer, ont été réalisées. D'abord, le projet de loi (évoqué dans le texte qui précède) réformant le mode de nomination des magistrats, instituant notamment un concours d'entrée dans la magistrature et un stage judiciaire a été adopté le 18 juillet 1991. Cette loi a mis fin, pour une grande partie, au système de nominations politiques, c'est-à-dire sur la base quotas fixés en fonction de l'appartenance des candidats magistrats à des partis politiques considérés comme des bureaux de placement. Ensuite, une série de crimes atroces, provoquant un véritable traumatisme social et politique a joué un rôle décisif, poussant le gouvernement à précipiter des réformes constamment différées : l'affaire Dutroux (une affaire d'enlèvement et d'assassinat d'enfants), en 1996, a révélé à une société en état de choc les ratés et les graves dysfonctionnements de l'appareil judiciaire et policier. La magistrature fut mise en cause, de manière agressive et partielle, devant une commission parlementaire d'enquête télévisée qui se livra durant un mois à un *reality show* de basse qualité. Il y eut des débats passionnés dans la presse et à la télévision, auxquels prirent toute leur part les représentants de l'ASM. Sommé d'agir, le gouvernement fit adopter par le Parlement fédéral, le 22 décembre 1998 une loi instituant ce Conseil supérieur de la justice dont l'ASM exigeait la création depuis quinze ans. La dénomination n'est pas insignifiante : à la différence de la plupart des Conseils supérieurs en Europe, c'est un Conseil supérieur de **la justice** et non **de la magistrature**, afin de bien marquer qu'il ne s'agit pas d'un organe de défense des intérêts des magistrats. Pour assurer son indépendance, il est présidé, non par le chef de l'exécutif mais par un président élu en son sein. Il est composé de magistrats élus, d'avocats, de professeurs et de représentants de la société civile. Ses compétences: il donne un avis (généralement suivi) en matière de nomination et de promotion des magistrats, il organise les concours et les examens d'accès à la magistrature, il est consulté sur tous les projets concernant l'institution judiciaire, il exerce un contrôle de l'institution judiciaire, il reçoit et instruit les plaintes des citoyens. Plusieurs membres de l'ASM en sont membres, qui ont dès lors la possibilité d'y faire valoir leur point de vue. Cela n'empêche pas l'ASM de continuer à faire entendre sa voix.

Foulek RINGELHEIM