



COMMISSION DE MODERNISATION DE L'ORDRE JUDICIAIRE



# **BILAN DE CINQ ANNÉES CENTRÉES SUR LA MESURE DE LA CHARGE DE TRAVAIL**



Février 2013

<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>2. BILAN AU NIVEAU DE LA METHODE ET APPROCHE .....</b>	<b>4</b>
2.1. INTRODUCTION .....	4
2.2. LA VISION DE LA MESURE DE LA CHARGE DE TRAVAIL CONDITIONNE LA METHODE ET L'APPROCHE .....	4
2.2.1. <i>Diverses visions</i> .....	4
2.2.2. <i>Approches selon la vision retenue</i> .....	6
2.2.3. <i>Les risques et les problèmes</i> .....	7
2.2.3.1. incompatibilité des visions et des approches .....	7
2.2.3.2. risques inhérents a la vision status-quo.....	7
2.2.3.3. risques inhérents a la vision 'kiss'.....	8
2.2.3.4. risques lies a la vision de management .....	9
2.3. LE ROLE IMPRECIS DE DIVERS ACTEURS OU LE CHEVAUCHEMENT DE LEURS COMPETENCES .....	11
2.3.1. <i>Une multiplicité d'acteurs</i> .....	11
2.3.2. <i>Le problème de la continuité</i> .....	12
2.3.3. <i>Confusions dans la distribution des rôles</i> .....	12
2.3.4. <i>Problèmes d'image et de crédibilité</i> .....	14
<b>3. BILAN DES FACTEURS QUI ONT UNE INFLUENCE SUR LA MESURE DE LA CHARGE DE TRAVAIL .....</b>	<b>16</b>
3.1. INTRODUCTION .....	16
3.2. LES FACTEURS QUE LES JURIDICTIONS NE PEUVENT PAS MAÎTRISER .....	18
3.2.1. <i>L'exigence de bilinguisme dans certaines juridictions</i> .....	18
3.2.2. <i>La taille légale réduite et l'absence de spécialisation qui peut en résulter</i> .....	18
3.2.3. <i>La présentation des écrits de conclusions au juge</i> .....	19
3.2.4. <i>Les effets de certaines jurisprudences</i> .....	19
3.2.5. <i>Les effets de certaines dispositions législatives</i> .....	20
3.2.5.1. Modification des règles en matière d'indemnité de procédure .....	21
3.2.5.2. surveillance des expertises.....	21
3.2.5.3. L'effet dévolutif de l'appel et l'article 807 du Code judiciaire en degré d'appel.....	21
3.2.5.4. Introductions des affaires (articles 747, 748 nouveaux du Code judiciaire) .....	22
3.2.5.5. Les effets de la loi du 10 juin 2006 portant réforme des carrières et de la rémunération du personnel des greffes et des secrétariats de parquets.....	22
3.2.6. <i>Les envois excessifs de courriers</i> .....	23
3.3. LES FACTEURS QUE LES JURIDICTIONS PEUVENT MAÎTRISER .....	23
3.3.1. <i>Les processus de travail</i> .....	23
3.3.2. <i>Le respect par le juge de l'unité de jurisprudence</i> .....	24
3.3.3. <i>La manière de rédiger les décisions</i> .....	26
3.3.4. <i>La 'réelle collégialité' par rapport à la spécialisation</i> .....	26
<b>4. CONCLUSIONS - RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>28</b>
4.1. QUANT AUX APPROCHES .....	28
4.1.1. <i>Nécessité d'une vision claire et cohérente quant à la mesure de la charge de travail</i> .....	28
4.1.2. <i>Nécessité d'un nombre limité d'acteurs aux rôles bien définis</i> .....	28
4.2. QUANT AUX FACTEURS QUI INFLUENCENT LE TEMPS .....	29
4.2.1. <i>Nécessité d'une révision du Code judiciaire sous l'angle de l'efficience</i> .....	29
4.2.2. <i>Nécessité d'une réflexion portant sur la qualité</i> .....	30

# 1. INTRODUCTION

La Commission de Modernisation de l'Ordre judiciaire (ci-après dénommée CMOJ) a rempli ses engagements en délivrant en décembre 2012 ses rapports sur la mesure de la charge de travail des cours d'appel. Elle a non seulement élaboré une méthode mais a également réalisé un modèle de calcul qu'elle a elle-même appliqué aux cours d'appel.

La ministre de la Justice, suivant en cela le magistrat chef de projet pour la mesure de la charge de travail des cours et tribunaux, s'est accordée avec ce dernier (en raison de l'urgence ?) début 2012 afin de ne pas appliquer cette méthode aux autres instances judiciaires.

Cette décision a mis fin à l'engagement de la CMOJ « d'appui du magistrat chef de projet de la mesure de la charge de travail » et met un terme à son projet dénommé 'Æquus' (Æ).

L'heure est donc venue pour la CMOJ, en sa qualité d'organe légalement indépendant chargé de la modernisation de l'Ordre judiciaire, de procéder au bilan de ses cinq années d'activités autour du thème de la mesure de la charge de travail.

Dans un premier temps, il sera fait état dans ce rapport, des éléments qui ont trait à la méthode et au contexte dans lequel elle a été appliquée.

Dans un second temps, on abordera un certain nombre d'aspects qui peuvent avoir une influence sur la charge de travail des juridictions.

Certains de ces aspects ont déjà été abordés de manière approfondie ou plus sommairement dans les rapports précédents de la CMOJ relatifs à la mesure de la charge de travail. Il s'agit le plus souvent de domaines où se pose la question de savoir s'il est préférable que la situation « as is » majoritairement appliquée dans les cours et tribunaux devienne la situation « to be », ou au contraire si une initiative (législative) s'avère nécessaire afin de remédier à des situations qui ont un impact négatif sur la charge de travail et la qualité.

Les enseignements qui sont tirés de l'expérience passée, de même que les avis qui sont formulés sont basés en premier lieu sur les travaux de la mesure de la charge de travail au niveau des cours d'appel. Des confirmations ou développements des constatations opérées à ce niveau ont pu être retirés d'autres projets menés par la CMOJ : Æ-ARTT (mesure de la charge de travail dans les tribunaux du travail), JustPax (calcul du coût des justices de paix), J\_AN (organisation du tribunal de la jeunesse d'Anvers), organisation de la section civile de la cour d'appel de Gand, descriptions de fonctions.



## 2. BILAN AU NIVEAU DE LA METHODE ET APPROCHE

### 2.1. INTRODUCTION

Dans son premier rapport sur la mesure de la charge de travail, la CMOJ avait déjà tiré une série d'enseignements concernant la méthode et les structures mises en place dans le cadre de la mesure de la charge de travail des cours et tribunaux <sup>1</sup>.

L'attention avait déjà été attirée, notamment sur la position du magistrat chef de projet et du Bureau Permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail (BPSM), sur les difficultés pour obtenir des données (volumes) fiables, sur le rôle des 'experts', sur la problématique de la validation. Force est de constater que trois ans plus tard la situation ne s'est pas améliorée.

Une large part de cette problématique, qui influence les délais de réalisation de la mesure de la charge de travail et en hypothèque son utilisation, est liée aux questions relatives à la vision que l'on a de la mesure de la charge de travail et au rôle des divers acteurs dans la réalisation de celle-ci.

### 2.2. LA VISION DE LA MESURE DE LA CHARGE DE TRAVAIL CONDITIONNE LA METHODE ET L'APPROCHE

#### 2.2.1. Diverses visions

Plusieurs visions sur la question de savoir comment l'instrument de mesure de la charge de travail doit être élaboré coexistent au sein des instances de l'Ordre judiciaire et du monde politique. Ces visions différentes trouvent leur origine dans la réponse à la question de la finalité recherchée de la mesure de la charge de travail : à quoi doit-elle servir ?

---

<sup>1</sup> Rapport 'Temps de traitement des produits correctionnels et des activités connexes des cours d'appels' (juin 2010), p. 86-98.

On peut distinguer trois tendances majoritaires :

**(a) La vision du status-quo :**

Confronté à la mesure de la charge de travail il faut gagner du temps et rien ne doit changer. Cette vision est essentiellement présente chez ceux qui présument qu'ils disposent d'un personnel suffisant (et craignent une perte de moyens) ou chez les dirigeants qui redoutent que la mesure de la charge de travail n'aboutisse à la conclusion qu'un besoin en personnel complémentaire est nécessaire mais qu'il ne pourrait y être fait droit en raison de contraintes budgétaires.

**(b) La vision KISS (keep it short and simple):**

La mesure de la charge de travail est un mal nécessaire, et ne mérite pas qu'on y consacre trop de temps. Les raisons qui justifient le choix de cette vision peuvent être diverses, telles que, par exemple :

- Il est déjà suffisamment clair de qui (où l'on) dispose (proportionnellement) de moyens insuffisants ou excédentaires;
- Il est fort à parier qu'aucun moyen complémentaire ne sera dégagé et/ou qu'on ne tiendra pas compte des résultats dans l'hypothèse où ils aboutiraient à une augmentation des moyens nécessaires ;
- Il vaut mieux ne pas révéler certaines pratiques ;
- Il est à craindre que l'on va imposer de l'extérieur la façon de travailler (et on met cela éventuellement en rapport avec l'indépendance de l'Ordre judiciaire ou du juge) ;
- Il est impossible de saisir la complexité de la réalité (le tenter serait donc une perte de temps);
- Il est ainsi possible de ne pas quantifier la complexité de la réalité, de manière telle qu'à un stade ultérieur lors des négociations, on dispose encore d'une marge de manœuvre pour des 'marchandages' (car il n'a pas été tenu compte de particularités d'une cour ou tribunal).

**(c) La vision du management :**

La mesure de la charge de travail s'inscrit pleinement comme instrument de gestion dans un Ordre judiciaire moderne<sup>2</sup>. C'est ainsi que la CMOJ perçoit la mesure de la charge de travail. La mesure de la charge de travail n'est donc pas un but en soi.

Le développement d'un modèle de calcul de la charge de travail est un instrument parmi d'autres permettant la maîtrise de la gestion d'une entité judiciaire et de

---

<sup>2</sup> Pour les critères d'un Ordre judiciaire moderne retenus par la CMOJ: voir par exemple le premier rapport annuel de la CMOJ (2008), p. 14: [http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/Rapport\\_annuel\\_2008.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/Rapport_annuel_2008.pdf)



l'Ordre judiciaire en général<sup>3</sup>. Dans une telle conception de la mesure de la charge de travail, les résultats alimentent le dialogue et la discussion tant et surtout au niveau des cours et tribunaux, qu'avec un niveau de gestion plus élevée, avec les citoyens et leurs représentants : quelle Justice voulons-nous et à quel prix ?, ...

### 2.2.2. Approches selon la vision retenue

Dans chacune des visions décrites ci-dessus sous le point 2.2.1, les approches sont différenciées.

Dans la **vision du status-quo**, on sera davantage servi en laissant se dérouler ou en provoquant des études se situant principalement au niveau de la méthode suivie. On peut ainsi, sans trop ternir la vérité, signaler à ceux qui attendent la mesure de la charge de travail que celle-ci est en cours alors qu'il n'y a peu ou pas d'avancements dans le développement de l'instrument de la mesure de la charge de travail. Les exemples de cette approche ne manquent pas : les commandes des ministres de la Justice aux universités d'une « *étude sur la faisabilité de la mesure de la charge de travail du siège* » (2007), d'un « *avis sur l'adéquation de la méthode de la mesure de la charge de travail des cours d'appel au pénal* » (2010), ou encore la commande du premier président de la cour d'appel de Mons d'un « *travail d'expertise du service mathématique et recherche opérationnelle de la Faculté Polytechnique de Mons* » (2009).

Dans la **vision KISS**, on a recours à des méthodes qui aboutissent rapidement à des résultats sans distinctions entre ce que les cours ou tribunaux produisent (produits), peu ou pas de travaux sur le terrain ou d'entretiens individuels avec des acteurs de terrain en vue de déterminer des temps de traitement. En revanche, on aura recours à des groupes limités « d'experts ». La circonstance que les temps de traitement obtenus de cette manière ne correspondent pas nécessairement avec la réalité du terrain et reflètent davantage les résultats d'une dynamique de groupe ne paraît donc pas poser de problème. Ce qui importe c'est d'arriver à un consensus, que ce soit en maximalisant des temps ou en promettant que la réalité avancée fera l'objet d'un examen « ultérieur », voire qu'on est disposé à accorder (temporairement) des dérogations (lisez augmentations) à la tête du client (chaque tribunal ou cour ayant ne fut-ce que pour partie une spécificité propre, on peut imaginer les conséquences).

L'approche suivie par la CMOJ cadre dans la **vision du management**. Celle-ci est caractérisée par une différenciation entre ce qui est réalisé au sein d'une juridiction (chaque jugement ou arrêt ne nécessite pas un temps identique), par une liaison entre les temps de traitement et la manière de travailler ou l'effet des facteurs environnementaux, ainsi que par la collecte de diverses données selon diverses méthodes en vue de fixer des temps de traitement<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> La vision de la CMOJ sur les instruments de gestion: voir le deuxième rapport annuel de la CMOJ (2009), p. 28-30: [http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/rapport\\_annuel\\_2009\\_FR.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/rapport_annuel_2009_FR.pdf)

<sup>4</sup> Pour une approche de la CMOJ davantage détaillée voir le site internet avec le renvoi à des documents spécifiques ([http://www.cmro-cmoj.be/fr/realisations/instruments\\_de\\_gestion/mesure\\_charge\\_de\\_travail](http://www.cmro-cmoj.be/fr/realisations/instruments_de_gestion/mesure_charge_de_travail)) et les



## 2.2.3. Les risques et les problèmes

### 2.2.3.1. INCOMPATIBILITE DES VISIONS ET DES APPROCHES

En pratique, les visions interfèrent entre elles.

C'est ainsi que la remise en question de la méthode après que celle-ci ait déjà été avalisée a retardé le développement de l'instrument de gestion. Il est parfois malaisé d'évaluer correctement le comportement d'une partie concernée. Ainsi, le fait d'invoquer sans cesse de possibles facteurs susceptibles d'expliquer pourquoi une juridiction a besoin de plus de temps qu'une autre, est facilement perçu par les tenants de la vision KISS comme des manœuvres dilatoires. Néanmoins, il s'avère que lorsque les facteurs invoqués sont examinés, des conséquences (reprises ou non dans le modèle) en sont tirées. Ces 'retards' contribuent en réalité à une meilleure acceptation du modèle et servent de fondement à un élargissement dans une vision de management.

Chacune des visions précitées a un droit d'existence, mais une problématique peut naître :

- Lorsqu'on soutient une vision déterminée vis-à-vis de l'extérieur, mais qu'en réalité on en a une autre (ou un autre agenda) en arrière pensée. Une hypocrisie de ce type n'est pas déontologique, et n'aura comme effet que d'augmenter la défiance dans une matière aussi délicate que celle-ci.
- Lorsqu'on applique une approche propre à une vision dans le cadre d'une autre vision. Ainsi, il est injustifiable dans l'élaboration d'un instrument de gestion de se baser exclusivement sur une source ou de se limiter à une méthode pour déterminer les temps de traitement.

Comme la CMOJ considère que la mesure de la charge de travail n'est utile que dans un contexte plus large de management, les points ci-après mettent l'accent sur un certain nombre de risques et de défis.

### 2.2.3.2. RISQUES INHERENTS A LA VISION STATUS-QUO

Le maintien de la situation actuelle risque d'induire, à court terme, insatisfactions et frustrations auprès de ceux de l'Ordre judiciaire qui considèrent que les moyens nécessaires ne leur sont pas octroyés ou se sentent désavantagés par la répartition des moyens.

A plus long terme, la vision de status-quo sera également désavantageuse pour ceux qui ont actuellement intérêt à ce que rien ne change. En effet, l'évolution du volume de travail est telle que, tôt ou tard, elle les affectera aussi et les moyens actuels seront insuffisants.

---

rapports ([http://www.cmro-cmoj.be/fr/realisations/instruments\\_de\\_gestion/mesure\\_charge\\_de\\_travail/cours\\_appel](http://www.cmro-cmoj.be/fr/realisations/instruments_de_gestion/mesure_charge_de_travail/cours_appel)).



Cette vision peut en outre être perçue par les acteurs externes à l'Ordre judiciaire (citoyens, politiciens, médias) comme étant la démonstration d'un Ordre judiciaire indifférent au monde qui l'entoure, estimant ne pas devoir rendre des comptes. Ceci est difficilement conciliable avec l'opinion selon laquelle *"l'organisation judiciaire travaille en fonction d'un coût socialement acceptable"* et qu'on *"peut dès lors attendre que les moyens soient engagés de manière efficiente et efficace, permettant ainsi à l'organisation de rendre compte de son fonctionnement"* (traduction libre)<sup>5</sup>.

### 2.2.3.3. RISQUES INHERENTS A LA VISION "KISS"

Obtenir des résultats à bref délai se fait nécessairement au détriment d'un travail approfondi.

Une différenciation dans une moindre mesure des types de décisions (« produits ») et le recours à "un produit moyen" aura généralement pour effet de défavoriser celui qui traite des affaires chronophages.

Afin d'y remédier et pour aboutir à un "consensus", la tentation sera grande de retenir les temps de traitement les plus élevés, d'autant plus que dans ce cas on ne dispose pas, préalablement à la discussion entre « experts », de points de références tirés des entretiens de terrain. Les magistrats et membres du greffe des cours et tribunaux qui traitent plus fréquemment des affaires chronophages auront le sentiment qu'ils doivent travailler davantage que leurs collègues qui ne sont pas dans cette situation, et qui en tirent profit. Vis-à-vis du monde extérieur (citoyens, politiciens, médias) cela entraînera un problème de crédibilité.

Travailler de manière superficielle en vue de déterminer les temps de traitement (moins de sources, moins de diversité de méthodes), peut avoir pour effet que les acteurs du terrain aient le sentiment que l'on ne tient pas compte de leur réalité (des facteurs qui ont réellement une influence sur la charge de travail). Se pose alors à nouveau la question de la crédibilité, ainsi que le risque de non acceptation du modèle par l'Ordre judiciaire, dans lequel il ne pourra pas se reconnaître.

En réponse aux risques précités, il est bien souvent invoqué le fait que les résultats de la mesure de la charge de travail n'ont qu'un caractère temporaire et qu'à l'avenir l'un ou l'autre de ces points pourra faire l'objet d'un examen plus approfondi. Cela peut avoir pour effet que la première mesure de la charge de travail soit sans conséquence (comme c'est le cas pour le ministère public où l'on en est, encore après des années, au stade des mesures). Le temps de traitement initial n'est donc qu'une fiction à moins que sur la base de ces constatations l'on prenne malgré tout des mesures. En ce cas, le provisoire, devient définitif car on n'a plus le temps avant de prendre sa décision de procéder à un examen plus approfondi ou parce que les décisions sont à ce point arrêtées que leur correction paraît difficile après un examen approfondi.

---

<sup>5</sup> Depré, R. *Probleemstelling*. In Depré, R. & Hondeghe A. 'Management, Bestuur en Beleid in de Rechterlijke Organisatie'. Die Keure, Brugge 2000, p. 9

#### 2.2.3.4. RISQUES LIES A LA VISION DE MANAGEMENT

Dans ce type de vision, l'élaboration d'un instrument de la charge de travail prend davantage de temps.

A l'appui de son expérience, la CMOJ a établi un planning début 2012 dont il ressort qu'avec une équipe spécialisée en interne de trois personnes et un soutien minimal pour la récolte des données, des volumes et leur traitement par un partenaire externe, elle pouvait délivrer un instrument sur mesure pour chacune des entités de l'Ordre judiciaire (des justices de paix à la Cour de cassation) pour le milieu de l'année 2017.

Ce planning a paru à certains trop long. Il a même été sous-entendu que cette vision de management dissimulerait en réalité une vision de status-quo. Le risque est donc qu'en raison d'un 'agenda serré', on jette le bébé avec l'eau du bain et qu'on tombe dans un contexte KISS (avec les risques précités).

Il est cependant illusoire de croire qu'une telle mesure de la charge de travail peut être réalisée plus vite.

La méthode, que ce soit des interviews ou des discussions en groupe d'experts des différentes fonctions, nécessite, qu'on le veuille ou non, du temps car les acteurs de terrain accomplissent principalement d'autres activités qui forment leur core business, et le fait d'étendre l'équipe interne ne pourrait rien y changer (au contraire cela pourrait induire un risque de perte de qualité).

La principale raison qui justifie qu'un délai relativement long soit nécessaire est indépendante de la méthode nécessaire à la détermination des temps de traitement, mais est liée à la collecte de données fiables relatives aux volumes.

Si on souhaite une mesure de la charge de travail réaliste, il faut alors pouvoir utiliser des données qui satisfont au contrôle de fiabilité et de validité. Actuellement, ce n'est pas le cas.

Il convient de constater qu'aujourd'hui le système informatique n'est pas à même de délivrer un certain nombre de données nécessaires à la mesure de la charge de travail. On peut citer à titre d'exemple les affaires de jeunesse. La quasi totalité des données nécessaires dans ce contentieux ont dû faire l'objet de comptages manuels<sup>6</sup>.

A défaut de trouver dans le système les données pertinentes, on pourrait dès lors être enclin à se satisfaire de ce que le système contient, même si cela n'est guère déterminant. Il s'agit en d'autres termes d'une question de validité : « est-ce que je mesure bien ce que je déclare mesurer » ?

---

<sup>6</sup> Voir 2<sup>me</sup> rapport de la CMOJ sur la mesure de la charge de travail des cours d'appel, p. 57 & 59 : <http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/rapport%202%20FR.pdf>

A côté de la validité, il existe un problème de fiabilité. Ce qu'une personne A ou B dans une cour ou un tribunal considère comme devant entrer sous un même code ou rubrique est bien souvent différent. On cite à titre d'exemple les codes relatifs aux 'factures' et la rubrique relative aux 'nombre de cartons' d'un dossier. Dans une entité, on apportera davantage de précisions quant à l'affaire que dans une autre. Par ailleurs, des manières différentes de travailler peuvent également influencer les volumes. Ainsi, certaines affaires sont enregistrées dans le système des juridictions de la jeunesse au titre de décisions, alors que dans d'autres, cela se règle par l'apposition d'un cachet sur le courrier.

Autrement dit, à supposer que l'on dispose aujourd'hui d'un instrument de la mesure de la charge de travail bien élaboré, il faudra encore attendre que les données des volumes soient disponibles (sauf à recourir à temps à des comptages manuels particulièrement chronophages).

Enfin, la prise de décisions de gestion adéquates suppose qu'on ne se laisse pas guider uniquement par le coût (ou les moyens en personnel nécessaires). Il faut également tenir compte des conséquences que les choix décisionnels ont au niveau de l'effet et de la qualité. Ainsi, par exemple, on peut se poser la question de savoir si le traitement d'une affaire par une chambre collégiale offre davantage de garanties de qualité que le traitement de la même affaire par une chambre à conseiller unique et, à supposer, qu'il y ait un avantage à recourir à la chambre collégiale, cet avantage vaut-il pour tous les produits ? ...

La réponse à ces questions nécessite une étude en soi (ne fut-ce que pour savoir ce qu'on entend par qualité à ce sujet) et elle peut aller de pair avec une opération de mise au point de la fiabilité des données des volumes.

Cela signifie-t-il qu'il n'est pas possible à ce jour de tirer des enseignements d'une mesure de la charge de travail dans un contexte de management ?

Absolument pas. Il est des aspects qui ne nécessitent pas qu'on doive attendre de disposer de données fiables quant aux volumes.

Ainsi, on constate que des bonnes pratiques existent: le greffier de l'appel qui dispose de la décision rendue en première instance sur support électronique compatible ; le juge qui dispose de conclusions structurées. Le temps n'est-il pas venu de prendre des initiatives (internes ou législatives) à cet égard? (voir le point 3 ci-après).



## 2.3. LE ROLE IMPRECIS DE DIVERS ACTEURS OU LE CHEVAUCHEMENT DE LEURS COMPETENCES

### 2.3.1. Une multiplicité d'acteurs

Le premier protocole “projet mesure de la charge de travail des cours et tribunaux”<sup>7</sup>, comportant onze signataires, fait état des acteurs et organes qui auront un rôle à jouer dans la mesure de la charge de travail:

- Le ministre de la Justice ;
- La conférence permanente (élargie) des chefs de corps du siège ;
- Le SPF Justice (avec la cellule statistiques à transférer à l'Ordre judiciaire) et en particulier le directeur général de l'organisation judiciaire et le service CTI ;
- Le magistrat chef de projet pour le projet “mesure de la charge de travail des cours et tribunaux” ;
- La Commission de Modernisation de l'Ordre judiciaire ;
- Le Comité de gestion informatique de l'Ordre judiciaire (CGIOJ) ;
- Les sites pilotes;
- Le Bureau permanent statistiques et mesure de la charge de travail (à créer) (BPSM)
- Un organe faîtière du siège (à créer) ;
- Un service général d'appui du siège (à créer) ;
- D'autres organes de concertations au niveau du siège, par exemple le collège des premiers présidents ;
- Un comité d'accompagnement qui coiffe le projet, composé de 23 personnes provenant des cours, tribunaux et des organes précités de même que du Conseil consultatif de la magistrature ;
- Un groupe d'experts par type de tribunal ou cour.

Les années qui ont suivi, ont démontré que certains de ces acteurs avaient du mal à remplir leurs fonctions ou à voir le jour, tels le Comité de gestion informatique de l'Ordre judiciaire qui a été laissé à l'abandon ou le collège du siège dont l'existence n'a pas encore été officialisée.

Aux cours de ces années, certains des acteurs repris ci-avant, qui étaient censés apporter leur contribution à la mesure de la charge de travail, ont présenté des risques pour une mesure de la charge de travail, fiable et acceptable, à réaliser dans un délai raisonnable.

---

<sup>7</sup> [http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/protocole\\_mesure\\_charge\\_travail\\_2008\\_FR.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/protocole_mesure_charge_travail_2008_FR.pdf)

### 2.3.2. Le problème de la continuité

La fugacité semble être une des caractéristiques principales d'un bon nombre d'acteurs ou d'organes. Nous avons ainsi déjà connu trois ministres de la Justice et trois magistrats chef de projet depuis la signature du protocole précité. Le BPSM se caractérise par ailleurs par de fréquents mouvements au sein de son personnel.

Le Comité d'accompagnement, spécialement instauré pour la circonstance, a également connu des mouvements. Pas moins de 53 personnes différentes ont participé aux quinze réunions qui ont été tenues entre le 22 septembre 2008 et le 22 octobre 2012 (hors les rapporteurs). Aucune des personnes n'a participé à chacune des 15 réunions. Seuls un greffier en chef d'une cour d'appel et un attaché du SPF Justice ont participé à 14 de ces réunions. La majorité (32 personnes) n'était pas présente à plus de cinq réunions.

Il est évident que cela ne favorise pas la continuité et la rapidité des travaux.

Indépendamment du fait que la vision du nouvel arrivant n'est pas nécessairement en corrélation avec celle de son prédécesseur, il lui appartient aussi de s'impliquer dans les discussions en cours ce qui nécessite non seulement un effort personnel mais aussi un effort et de la patience de la part des autres qui doivent temporiser ou faire marche arrière.

Est illustratif à cet égard, le fait que certains points ont été mis à l'ordre du jour de manière répétée (la question du nombre d'heures de travail d'un ETP est venue entre 2008 et 2012 quatre fois à la discussion, bien que le premier magistrat chef de projet avait déjà introduit une note à ce sujet dès 2008) ou que des décisions prises auparavant (par exemple concernant la méthode) aient à nouveau été mises en cause.

### 2.3.3. Confusions dans la distribution des rôles

Savoir quel rôle, quel acteur doit jouer et à quel stade, n'est pas toujours évident, ni pour le monde extérieur, ni pour ceux qui sont directement concernés.

Le premier protocole avait ainsi considéré que le Comité de gestion de l'informatique (CGIOJ) devait veiller à une codification uniforme des données nécessaires et, à terme, pouvoir générer ces données automatiquement à partir du système informatique à développer. En pratique, rien n'a été fait si ce n'est quelques initiatives du BPSM et du service TCI.

La répartition de tâches entre la CMOJ et la BPSM a présenté, à l'occasion de l'arrivée du dernier magistrat chef de projet, quelques difficultés. C'est ainsi que la CMOJ a été contrainte de s'investir personnellement dans la récolte des données relatives aux volumes et a dû elle-même se charger de leur traitement afin qu'elles soient utilisables. Ces données étaient en effet indispensables pour permettre à la CMOJ de formuler ses propositions de temps de traitement et les tester à partir du modèle de la mesure de la charge de travail élaboré par ses soins.



Savoir qui (Comité d'accompagnement, groupe d'experts,...) devait valider quoi (méthode, temps,...), n'était pas toujours évident.

Enfin, il n'est pas davantage aisé de savoir si des choix collectifs doivent être opérés concernant les scénarios (et les temps inhérents) et dans l'affirmative qui en est chargé : le magistrat chef de projet (comme ce fut le cas), le collège des premiers présidents, le collège provisoire du siège, le Comité d'accompagnement,...

Ces imprécisions et parfois confusions dans les rôles peuvent, pour partie, s'expliquer par le changement fréquent d'acteurs dont question ci-dessus.

En outre, le degré d'expertise que l'on a, ou que l'on prétend avoir, dans certains domaines a une influence sur le rôle que l'on peut ou veut jouer.

Peut-on par exemple attendre d'un Comité d'accompagnement qu'il se prononce sur une méthode de mesure de la charge de travail alors que la majorité des membres ne sont pas experts en la matière ?

Peut-on attendre, comme le prévoit le protocole du 4 juin 2008, des groupes d'experts par cour ou tribunal qui réfutent ou modifient, en connaissance de cause, les temps qui ont été avancés après des dizaines d'interviews avec des praticiens du terrain et après plusieurs discussions en groupe où les différentes sources de données ont été confrontées ?

En réalité, on est bien souvent expert seulement dans un nombre limité de produits ou d'activités liées à un contexte de travail bien déterminé.

Si des instances peuvent, sans connaissance de cause suffisante, prendre des décisions qui ont une incidence sur l'instrument de mesure lui-même ou sur les conséquences que l'on peut tirer de la mesure de la charge de travail, cela est susceptible de rendre le projet précaire.

Il en va de même lorsque les rôles ne sont suffisamment distingués les uns des autres. En raison du double rôle assigné aujourd'hui au BPSM (d'une part, en tant que distributeur des données du système informatique qui doivent alimenter le modèle de la mesure de la charge de travail et d'autre part, en tant qu'instance qui détermine la forme à retenir de l'instrument de calcul), le risque existe qu'on retienne dans ce modèle uniquement les éléments qui peuvent être actuellement générés à partir de la banque de données, plutôt que les facteurs qui y ont véritablement trait, mais qui impliquent nécessairement un travail complémentaire.



### 2.3.4. Problèmes d'image et de crédibilité

L'ampleur de certaine instance telle que le Comité d'accompagnement et la multiplicité des acteurs, peut, sans doute, s'expliquer par le souci d'augmenter l'acceptabilité des résultats de la mesure de la charge de travail.

Cependant, les constatations qui ont été faites sous les points §2.3.2 et §2.3.3 mettent en cause le degré de réussite à cet égard.

Peut-on attendre d'un organe où seul cinq personnes ont participé aux trois quart des réunions, qu'il augmente le degré d'acceptabilité des résultats de la mesure de la charge de travail ? La multiplicité des acteurs n'a-t-elle pas eu pour effet de faire perdre la transparence de ceux qui prennent les décisions ?

En ce qui concerne le volet correctionnel (pour lequel la CMOJ a délivré un rapport dès juin 2010 comprenant les temps de traitement et dont les opérations de validations aux mains du BPSM sont encore toujours en cours), l'opinion développée aujourd'hui par les magistrats et le personnel judiciaire est qu'«on» ne tient pas suffisamment compte de leur apport. Ils ont le sentiment de ne pas pouvoir identifier «qui» décide actuellement de ce qui sera ou ne sera pas pris en compte.

La transparence ou le manque de transparence a inmanquablement un impact sur la crédibilité d'une mesure de la charge de travail et sur les conclusions qu'on peut en tirer. Il aura une influence, non seulement, au niveau interne de l'Ordre judiciaire, mais aussi à l'extérieur de celui-ci. Cette crédibilité était déjà extrêmement sensible au niveau du contexte initial.

Le développement et la gestion de la mesure de la charge de travail pour les cours et tribunaux ont été confiés au siège. Toutefois, l'Ordre judiciaire n'est pas une entreprise qui se suffit à elle-même. Elle a besoin de moyens qui doivent donc venir d'ailleurs (que ce soit par le département de la Justice ou par une dotation décidée par le parlement).

Il n'est donc pas illusoire de penser qu'il existerait une pression ou une manipulation à l'occasion du développement de l'instrument de mesure lui-même (puisque les ingrédients déterminent en fin de compte les conclusions qu'on peut en tirer) et à l'occasion des conclusions qui en sont tirées.

Confier le développement et la gestion de la mesure de la charge de travail pour les cours et tribunaux à l'Ordre judiciaire lui-même pourrait conduire les externes à penser qu'on est juge et partie. Cette impression serait renforcée si on arrive à la conclusion qu'une redistribution des moyens existants ne suffit pas et que des moyens supplémentaires s'imposent. Même au sein de l'Ordre judiciaire, celui qui dirige le projet risque d'être perçu comme appartenant à une cour ou à un tribunal, une région, un corps au sein duquel il/elle doit encore obtenir une promotion,..., ce qui ne sera pas perçu comme un gage d'impartialité.

L'alternative qui consiste à faire développer l'instrument de mesure de la charge de travail par une entreprise rémunérée par le pouvoir exécutif et qui dépend donc de celui-ci, ne ren-



contrera pas nécessairement l'adhésion du siège lui-même. Ce n'est pas tant le coût élevé de cette sous-traitance qui importe ici, mais l'idée qu'il n'est pas possible pour un organe externe de se forger, à bref délai, une idée correcte du fonctionnement diversifié des cours et tribunaux. Il en va de même de l'idée qu'une société privée aura logiquement tendance à arriver aux résultats escomptés par le donneur d'ordre (le ministre de la Justice).

Une atteinte de cette nature à la crédibilité ne peut être endiguée que par le recours à une transparence maximale, tant au niveau de la construction de l'instrument de mesure et des temps proposés qu'au niveau des choix opérés et des conclusions tirées.

La position spécifique de la CMOJ, et plus encore la composition de l'équipe de projet au sein de celle-ci, a offert des garanties maximales d'impartialité et d'objectivité pour la construction de l'instrument de mesure de la charge de travail des cours d'appel.

L'indépendance de la CMOJ est inscrite à l'article 2 de la loi du 20 juillet 2006<sup>8</sup> instituant la Commission. L'équipe de projet était composée d'un magistrat<sup>9</sup>, disposant d'une expérience étendue, et de deux fonctionnaires<sup>10</sup> qui ne relèvent ni du SPF Justice ni de l'Ordre judiciaire (et ne sont donc pas influençables). Cette équipe disposait non seulement d'une large expérience en matière d'audit, de charge de travail, d'organisation et de ressources humaines<sup>11</sup>, mais, en outre, les deux membres qui ont suivi le projet du début à la fin n'y avaient aucun intérêt personnel : l'un étant avocat général à la Cour de cassation en fin de carrière et l'autre conseiller général bénéficiaire de la carrière plane.

Confier la construction du modèle pour la mesure de la charge de travail à la Commission présentait également l'avantage de maintenir le coût de ce projet dans des limites acceptables (le coût fait aussi partie de l'impression ressentie). Le coût total du projet de la Commission (de 2008 à 2012) peut être estimé à € 598.794<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Moniteur belge du 1 septembre 2006.

<sup>9</sup> Xavier De Riemaeker.

<sup>10</sup> Patrick Meulepas en An Spegelaere.

<sup>11</sup> Voir les commentaires concernant ces membres dans le rapport annuel de 2011; p. 11-12: [http://www.cmroj.be/sites/default/files/files/Rapport\\_annuel\\_2011-FR.pdf](http://www.cmroj.be/sites/default/files/files/Rapport_annuel_2011-FR.pdf).

<sup>12</sup> A titre de comparaison, il ressort d'un courriel du 13 mai 2009 de la direction du contrôle de gestion du SPF Justice que le coût d'investissement pour la mesure de la charge de travail du ministère public s'élevait à cette date à 1.632.755,06 €.



## 3. BILAN DES FACTEURS QUI ONT UNE INFLUENCE SUR LA MESURE DE LA CHARGE DE TRAVAIL

### 3.1. INTRODUCTION

Bon nombre de facteurs organisationnels ou environnementaux exerçant une influence sur la charge de travail ont été intégrés dans le modèle. Dans la liste qui suit, il est possible d'identifier de quel module du modèle il s'agit (I = correctionnel, II = CMA, III = civil, IV = jeunesse civil, V = jeunesse protectionnel, L = exclusivement greffe, M = activités de soutien) et quelle catégorie du personnel est concernée (MG = magistrat, GA = greffier d'audience, GR = greffe).

- Préparation (I-MG, II-MG&GA, III-MG&GA);
- Spécialisation (I-MG) ;
- Jurisprudence établie (II-MG&GA) ;
- Structuration des conclusions des avocats (III-MG) ;
- Manière de relire (I-MG, III-MG) ;
- Manière de vérifier les dossiers de réhabilitations (II-MG) ;
- Suivi des cabinets d'instruction (II-MG) ;
- Mise à disposition des jugements de première instance en version électronique (I-GA, V-GA) ;
- Auditions des mineurs (acteurs présents) (IV-MG&GA) ;
- Répartition du travail entre greffier et personnel administratif (I-GR, II-GR, III-GR, IV-GR, V-GR, L-GR) ;
- Répartition du travail entre greffier d'audience et huissier d'audience (III-GA, V-GA, L-GR) ;
- Soutien du service social (V-MG&GA) ;
- Rôle du MP dans les premières étapes de la procédure (I-GR, V-GR) ;
- Fiabilité des données fournies par le MP (II-GR) ;
- Système de liste d'attente des affaires en état (III-GR) ;
- Transmission des dossiers de détention préventive à la Cour de cassation (L-GR) ;
- Déplacement ou non auprès des mineurs malades mentaux (IV-MG&GA) ;
- Accentuation des conciliations à l'audience (IV-MG&GA) ;
- Proportion de chambres à juge unique et de chambres collégiales (III-MG&GA) ;
- Taille de la cour (quant au nombre de membres du personnel) (M-MG&GR).

D'autres facteurs ont été mis en évidence dans le deuxième rapport, mais n'ont pas été repris dans le modèle en raison de l'absence de données pertinentes, telles que:

- Organisation des audiences (MG & GA) ;
- Taille réduite de la cour et spécialisation (MG & GA) ;
- Travail à domicile et travail à la cour d'appel (GA) ;
- Répartition du travail entre greffiers d'audience et greffiers au greffe ;
- Travail 'sous pression' (GA, jeunesse) ;
- Rôle des référendaires dans le calcul de l'indemnité de procédure.

Les points qui seront décrits et traités ci-après proviennent des observations, interviews et réunions avec les divers acteurs de terrain. Les remarques qui en résultent relèvent de l'analyse qui en a été personnellement faite par les membres de l'équipe de projet.

Il est très rapidement apparu qu'une série de facteurs, qui échappent à tout le moins, pour partie, à la maîtrise de la juridiction, ou à l'inverse sur lesquels la juridiction peut exercer une certaine maîtrise, peuvent avoir une influence importante sur le temps de traitement des produits.

- Ainsi, échappent pour partie à la maîtrise d'une juridiction, des facteurs tels que le bilinguisme, la taille réduite et l'absence de spécialisation, la présentation des écrits de conclusions au juge, les effets de certaines jurisprudences, les effets de textes législatifs ou les envois excessifs de courriers.

Ces facteurs dépendent de l'attitude des usagers de la Justice, du législateur ou encore d'instances judiciaires de degré supérieur.

- En revanche, il est des facteurs sur lesquels la juridiction elle-même peut exercer une certaine influence tels que la recherche de l'efficacité, de l'unité de jurisprudence et donc de la prévisibilité du litige, la manière de rédiger les décisions, la 'réelle' collégialité et la spécialisation, et certaines initiatives organisationnelles.

Il est nécessaire de rappeler que le citoyen attend également de l'efficacité de la part de ceux qui participent au processus judiciaire.

Dans le cadre de sa formation en déontologie, il est enseigné au magistrat que travailler de manière efficace lui permettra de contribuer à un service judiciaire de qualité, ce qui constitue une des finalités importantes de la déontologie au regard des recommandations internationales<sup>13</sup>. Il s'agit, entre autre, de veiller à une bonne organisation de son travail, à la sécurité juridique et à la rédaction correcte de ses décisions.

---

<sup>13</sup> « Indépendance, efficacité et responsabilité des juges », Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2010 – recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres, point n°12.



Dès lors que l'objectif principal des recommandations internationales est de rendre la justice plus efficace, on peut ajouter qu'on attend idéalement des magistrats (et d'autres acteurs) leur participation et leur soutien aux initiatives visant à la modernisation de l'exercice de la Justice.

## 3.2. LES FACTEURS QUE LES JURIDICTIONS NE PEUVENT PAS MAÎTRISER

### 3.2.1. L'exigence de bilinguisme dans certaines juridictions

Cette question a été relevée notamment par les acteurs de la cour d'appel de Bruxelles et de Liège. Il ressort des discussions, qu'indépendamment du fait d'avoir réussi l'examen linguistique approprié (ce qui permet à l'intéressé de bénéficier d'une prime de bilinguisme qui rémunère ainsi l'effort consenti), il demeure que le fait de rédiger, d'opérer des recherches doctrinales et jurisprudentielles, dans une autre langue que celle de son diplôme et de sa langue maternelle, nécessite un temps supplémentaire à la réalisation des produits.

Il s'agit d'un facteur qui doit être pris en considération en fonction du nombre de personnes qui se trouvent dans pareille situation, du volume des produits concernés et des temps retenus pour leur réalisation.

Il n'a pas été, comme tel, pris en compte actuellement dans les temps de traitement car les données relatives manquent de précisions et devraient être établies de manière univoque.

Par ailleurs, alors que la taille réduite de la Communauté germanophone à Liège semble rendre la situation incontournable, on peut raisonnablement se poser la question de savoir si, à terme, il est encore indispensable que les magistrats, greffiers et membres du personnel, traitent les affaires dans une autre langue que leur langue maternelle, à Bruxelles.

### 3.2.2. La taille légale réduite et l'absence de spécialisation qui peut en résulter

Ainsi qu'il a été précisé dans le second rapport sur la mesure de la charge de travail (décembre 2012, p. 40)<sup>14</sup>, la taille légale réduite d'une juridiction peut poser une série de problèmes en termes de remplacements de collègues en interne et de difficultés à spécialiser des chambres ( pour ce qui concerne les cours d'appel, cela peut être, par exemple, le cas de la cour d'appel de Mons et de la cour d'appel de Bruxelles si l'on considère la section néerlandophone de cette cour comme formant une entité en soi).

<sup>14</sup> Voir <http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/rapport%20%20FR.pdf>

Cette question relève de la responsabilité des gestionnaires politiques. Elle est notamment au centre des débats relatifs au nouveau paysage judiciaire.

Il convient de souligner qu'une spécialisation est également possible par le biais de la mobilité. Dans ce cas, les entités judiciaires seraient compétentes pour certains dossiers, hors de leurs propres limites territoriales. La cour d'appel de Mons serait, par exemple, compétente pour tous les appels francophones en matière de transport. Les différents en matière d'expropriation seraient de la compétence d'une justice de paix spécialisée, (par exemple, par province) : il est évident<sup>15</sup> que cette problématique ne se présente pas souvent mais demande un investissement important lorsque c'est le cas, à l'inverse des juridictions familiales avec la matière.

Par le biais de la spécialisation, on réglerait la question du nombre insuffisant de personnel pour pouvoir assurer des remplacements en interne.

Chacune des cours verrait ainsi disparaître une série de contentieux et pourrait, alors, se spécialiser dans d'autres.

Cette expérience a déjà été tentée et appliquée au niveau du ministère public, mais dépend, pour le siège, d'une initiative législative<sup>16</sup>.

### 3.2.3. La présentation des écrits de conclusions au juge

Ne nous étendons pas sur ce sujet qui a été largement abordé dans le second rapport de la CMOJ sur la mesure de la charge de travail<sup>17</sup>.

Une initiative législative serait souhaitable en la matière<sup>18</sup>. En effet, il est clairement apparu des travaux que lorsque le juge se trouve confronté à des écrits de conclusions qui manquent de structuration, cela génère une perte de temps considérable.

### 3.2.4. Les effets de certaines jurisprudences

Sous l'impulsion de la Cour Européenne des droits de l'homme, la Cour de cassation a renforcé le rôle actif du juge dans le procès civil en lui imposant en quelque sorte de venir au secours des parties en l'obligeant à « *relever d'office les moyens de droit dont l'application est commandée par les faits spécialement invoqués par les parties au soutien de leurs prétentions* »<sup>19</sup>. On attend du juge qu'il qualifie en droit.

---

<sup>15</sup> Voir rapport JustPax, p. 35 ( [http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/JustPax\\_rapport\\_NL.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/JustPax_rapport_NL.pdf) )

<sup>16</sup> <http://www.legalworld.be/legalworld/content.aspx?id=24554>

<sup>17</sup> Voir 2me rapport, p. 38 ( <http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/rapport%202%20FR.pdf> ) et annexe 1 ( <http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/Annexes%20rapport%202.zip> ).

<sup>18</sup> Voir rapport « conclusions »

( [http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/Structuration\\_des\\_conclusions.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/Structuration_des_conclusions.pdf) )

<sup>19</sup> Cass. 2 avril 2010, n° C.090204.F, JLMB, 2010 p. 1235, observations de JF van Drooghenbroeck, p.1239.

Non seulement, on peut se poser la question de savoir si l'on ne 'déresponsabilise' pas dans une certaine mesure l'avocat, alors qu'il s'agit d'un professionnel du droit qui dispose d'un monopole de la plaidoirie et de la représentation. Pourquoi disposer d'un professionnel du droit si celui-ci n'est pas tenu de formuler correctement et clairement ses prétentions en droit ?

Mais on peut aussi se poser la question de savoir si on ne porte pas sérieusement atteinte au principe dispositif qui commande que les parties aient la maîtrise du procès civil. Sous réserve des exceptions que les parties n'avaient pas invoquées devant lui (exceptions d'incompétence, de prescription, d'irrecevabilité par exemple) et pour lesquelles le juge était tenu de rouvrir les débats avant de rejeter la demande, il appartenait pas au juge de rectifier la qualification en droit<sup>20</sup>.

Par son arrêt du 14 avril 2005<sup>21</sup>, la Cour de cassation a décidé que le juge doit requalifier si nécessaire la demande portée devant lui en respectant les droits de la défense.

Par son arrêt du 2 avril 2010 précité la Cour de cassation va encore plus loin.

Indépendamment de la question de la déresponsabilisation du professionnel du droit, cette jurisprudence a pour effet que le juge n'a d'autre choix que de prononcer un arrêt interlocutoire ordonnant la réouverture des débats si un problème de qualification apparaît en cours de délibéré.

Cela engendre évidemment un retard important dans le traitement de l'affaire, puisqu'il s'agit d'ouvrir 'un procès dans le procès', et cela influence le temps de traitement nécessaire à la réalisation des produits.

Cette jurisprudence demeure encore peu connue et peu appliquée à ce jour, mais elle aura pour effet d'accroître encore le nombre d'arrêts interlocutoires à prononcer, et sera donc un germe de retard judiciaire.

Ne serait-il pas indiqué que le législateur se positionne clairement par rapport à ces questions ?

### **3.2.5. Les effets de certaines dispositions législatives**

On traite ici de l'impact négatif de certaines législations sur le temps de traitement des produits, alors que ce n'était pas toujours en conformité avec l'objectif initialement prévu. Une analyse des effets de ces dispositions mériteraient de retenir l'attention des services législatifs du parlement.

---

<sup>20</sup> Cass. 1er octobre 1971, Pas 1972, p. 111.

<sup>21</sup> Cass 14 avril 2005, n° C.0300148.F, Bull. 2005, p. 862.



### 3.2.5.1. MODIFICATION DES RÈGLES EN MATIÈRE D'INDEMNITÉ DE PROCÉDURE

Alors que beaucoup d'acteurs judiciaires prévoient une diminution des affaires en raison de l'adoption de la règle de la répétibilité des honoraires d'avocats, on a, au contraire, constaté, peu de temps après l'adoption de la loi du 26 avril 2007, une augmentation non négligeable des requêtes d'appel.

Cette loi a réformé en profondeur le régime des indemnités de procédure et a confié au juge une mission bien plus importante que par le passé. Le juge a la possibilité d'interpeller les parties s'il entend réduire les indemnités de procédure. On assiste au même problème que celui cité ci-dessus au point 3.2.4, à savoir qu'il s'agit d'une sorte de 'procès dans le procès'. La problématique induit donc un certain nombre d'arrêts interlocutoires supplémentaires. Il en a été tenu compte dans les temps de traitements des produits judiciaires des cours d'appel.

La question de la répétibilité des honoraires des avocats est en lien direct avec le degré de prévisibilité de l'issue des litiges et donc avec le respect de l'unité de jurisprudence par le juge. Il y va de la sécurité juridique au sein d'un Etat de droit. Ce point sera examiné au point 3.3 ci-après.

### 3.2.5.2. SURVEILLANCE DES EXPERTISES

Les articles 972 et suivants du Code judiciaire modifiés par la loi du 15 mai 2007 ont augmentés les devoirs du juge et du greffier en la matière et donc sensiblement leur charge de travail, notamment dans le suivi des expertises. On en a été tenu compte dans les temps de traitements des produits des cours d'appel.

### 3.2.5.3. L'EFFET DÉVOLUTIF DE L'APPEL ET L'ARTICLE 807 DU CODE JUDICIAIRE EN DEGRÉ D'APPEL

Il est clairement apparu des entretiens avec les magistrats des cours d'appel qu'une des causes de l'encombrement des cours se trouve dans l'effet dévolutif de l'appel.

Le premier juge doit, en règle, se prononcer sur l'entière du litige qui lui est soumis. Or, il arrive régulièrement que tel ne soit pas le cas. Soit parce que les parties ont sollicité en attendant l'issue du litige, une mesure avant dire droit, telle l'expertise, soit parce que le juge scinde l'affaire en ne se prononçant que sur une partie du dossier.

Quelle que soit l'origine acceptable ou non de la question (puisqu'il appartient au juge, suivant l'article 5 du Code judiciaire, de statuer sur tous les points du litige qui lui est soumis), c'est l'affaire toute entière qui est soumise au niveau de la juridiction d'appel (sous réserve des dispositions de renvois inscrites à l'article 1068 du Code judiciaire). Si on y ajoute les

effets pervers de l'article 807 du Code judiciaire (qui permet l'extension des demandes en degré d'appel), on peut aisément comprendre pourquoi l'arriéré judiciaire se focalise surtout à ce niveau.

L'effet dévolutif augmente le nombre d'appels, mais il a surtout pour conséquence que tout le procès se déroule en réalité au niveau de l'appel. Il conduit non seulement à l'encombrement des juridictions d'appel, mais surtout à faire perdre au justiciable un premier regard sur son affaire.

Cette question mériterait sans nul doute un débat parlementaire, car elle est au centre de la question la plus préoccupante pour le justiciable, celle du retard judiciaire.

#### **3.2.5.4. INTRODUCTIONS DES AFFAIRES (ARTICLES 747, 748 NOUVEAUX DU CODE JUDICIAIRE)**

Bon nombre d'acteurs judiciaires ont dénoncé les effets de la nouvelle loi qui augmenterait davantage les retards dans les fixations en imposant des délais fixes au juge. Autrement exprimé les affaires mettent davantage de temps à être fixées.

Ils dénoncent également la circonstance que l'article 748 §2 du Code judiciaire permet aux parties ou à leurs conseils de s'accorder en cours de procédure sur les délais de conclusions, et met le système de la fixation judiciaire, dite 'du juge actif', totalement en porte à faux.

Le suivi du respect de ces délais implique par ailleurs des prestations complémentaires pour le greffe.

Il conviendrait peut-être que le législateur se penche à nouveau sur cette question puisque l'effet souhaité par la loi (résorption du retard judiciaire) ne semble pas totalement atteint. Il est, en outre, d'autres pistes possibles de réflexions quant à la résorption de l'arriéré judiciaire telles que le respect de l'unité de la jurisprudence ou le fait de conférer un rôle proactif à la Cour de cassation en matière de procédure<sup>22</sup>.

#### **3.2.5.5. LES EFFETS DE LA LOI DU 10 JUIN 2006 PORTANT RÉFORME DES CARRIÈRES ET DE LA RÉMUNÉRATION DU PERSONNEL DES GREFFES ET DES SECRÉTARIATS DE PARQUETS**

Il ressort des divers entretiens avec les responsables des greffes, qu'une des difficultés importantes de management, provient du système de mobilité qui découle de la nouvelle législation.

L'écolage en interne devient inefficace dans la mesure où, à peine formé, les intéressés se dirigent vers une autre instance plus attractive à leurs yeux (proximité du domicile,...).

---

<sup>22</sup> X. De Riemaecker, "De werkingsprocessen en de modernisering van de magistratuur" in "De toekomst van de Belgische rechterlijke orde" ed. Raf Van Ransbeeck, Die Keure, 2009, p.42.

Le législateur pourrait envisager d'imposer un temps minimum de prestations avant de pouvoir prétendre au bénéfice de la mobilité.

### 3.2.6. Les envois excessifs de courriers

Il apparaît des observations qui ont été faites dans les greffes des cours d'appel et des tribunaux de la jeunesse, ainsi que des entretiens avec les acteurs de terrain, qu'un temps très important est consacré au courrier par le greffe.

Chaque courrier entrant nécessite, indépendamment du traitement de la question abordée, l'identification et le transport du dossier, une éventuelle adaptation de l'inventaire de celui-ci et sa remise à son emplacement initial.

On a pu constater qu'un même écrit de conclusions parvient parfois en trois phases successives au greffe: un fax, un envoi postal et une remise au comptoir du greffe. A chaque fois, cela suppose les manipulations précitées.

Le cas le plus fréquent est l'envoi à la fois par fax et par courrier du même écrit. Lorsqu'on connaît la fréquence des envois télécopiés (facilement 200 pages par jour), on peut se demander s'il ne convient pas de s'accorder sur un seul type d'envoi.

Une manière univoque de procéder de la part du barreau et la poursuite dans la voie du dossier électronique constitueraient de sérieuses améliorations (voir la mise en œuvre attendue de l'article 32bis du Code judiciaire inséré par la loi du 5 août 2006)<sup>23</sup>.

## 3.3. LES FACTEURS QUE LES JURIDICTIONS PEUVENT MAÎTRISER

### 3.3.1. Les processus de travail

Un examen comparatif des diagrammes de flux (parcours d'un dossier depuis son entrée jusqu'à la décision définitive avec mention des différentes étapes et du type de personnel qui intervient aux différents stades) permet de mettre en évidence des différences qui peuvent avoir un impact sur le temps de traitement des produits.

Ainsi, on perçoit des différences quant à la répartition des tâches entre les greffiers et le personnel administratif. Dans certains cas, l'accent est mis sur la participation du greffier alors que, pour le même produit, dans un autre cas ce sera la situation inverse. Si cela peut parfois s'expliquer par la qualité individuelle des personnes, il demeure qu'un débat en interne peut

---

<sup>23</sup> Voir <http://www.legalworld.be/legalworld/advocaten-kunnen-vanaf-1-maart-mailen-naar-hof-van-beroep.html?LangType=2067>

s'avérer utile. Il en va de même des attributions aux référendaires qui varient considérablement d'une juridiction à une autre.

Ces questions doivent être mises en lien avec les descriptions de fonctions, qui ont déjà été examinées mais devraient être validées et opérationnalisées par les juridictions<sup>24</sup>.

Les diagrammes de flux ont également permis de mettre en évidence des manières différentes de travailler, des étapes parfois superflues, des interventions d'autres acteurs qui permettent d'alléger le travail du greffe. Des courriers adressés par pli judiciaire dans une juridiction, le sont par plis simple dans une autre (voir ce qui se pratique dans les Justices de Paix). Une ordonnance écrite d'accord dans un tribunal de la jeunesse peut être reprise sous la forme d'un cachet d'accord dans un autre tribunal du même type.

La manière dont le secrétariat de parquet en matière pénale inscrit l'affaire dans le système informatique peut avoir une influence sur le temps d'encodage au niveau du greffe.

Il en va de même de certaines pratiques telles que l'envoi de la décision de première instance par la voie électronique au degré d'appel, ce qui évite des retranscriptions et des relectures.

Les pratiques les plus efficaces et effectives pourraient être généralisées.

### **3.3.2. Le respect par le juge de l'unité de jurisprudence**

Dans le cadre de la poursuite de l'efficacité et de l'efficacé, le magistrat doit veiller à la sécurité juridique, en prenant en compte la jurisprudence des juridictions (appel, cassation) pouvant être appelées à réformer sa décision.

La prise en compte de cette jurisprudence entre tout naturellement dans la notion de service public de qualité et fait donc partie de sa déontologie.

Il n'est en effet pas efficace qu'un juge ne s'en tienne qu'à sa propre jurisprudence, sans avoir égard à la jurisprudence dominante, car cela oblige le justiciable à épuiser systématiquement les voies de recours.

Indépendamment du coût pour la collectivité et pour le justiciable que représente un tel comportement, cela conduit à une surcharge des juridictions et porte atteinte à la confiance que le citoyen est en droit d'avoir dans le système judiciaire, et démontre un manque d'efficacité.

Attendre du juge qu'il veille à la sécurité juridique n'est pas de nature à porter atteinte à l'évolution du droit, car rien ne l'empêche de se départir de la jurisprudence établie en précisant les raisons pour lesquelles il estime devoir le faire.

---

<sup>24</sup> Projet de la CMOJ "Descriptions des fonctions du personnel judiciaire".

La démonstration en est faite dans les pays de droit anglo-saxon où la règle du 'précédent' impose au juge de prendre cet ensemble en compte, sans pour autant, que son indépendance ne soit mise en péril.

La sécurité juridique est non seulement un des piliers de l'Etat de droit, mais est également indispensable afin de permettre à l'ensemble du système judiciaire de fonctionner de manière optimale.

La prévisibilité de l'issue du litige est essentielle pour permettre au barreau, qui est le 'premier juge' de l'affaire, de remplir pleinement son rôle de conciliateur.

Le barreau ne peut transiger s'il ne bénéficie pas d'une sécurité juridique (si chaque juge développe sa propre jurisprudence sans avoir égard à la jurisprudence dominante).

Le manque de prévisibilité à l'égard l'issue du litige se traduira inmanquablement par une augmentation au civil du nombre d'affaires introduites en justice (INPUT), et sera donc source de retards judiciaires. Car, dans le doute, le justiciable aura bien souvent intérêt à tenter sa chance auprès du juge.

Autant au niveau pénal, le principal 'fournisseur' d'affaires est le ministère public avec lequel il est possible et même souhaitable de discuter quant au nombre d'affaires pouvant être traitées par le siège, autant, au civil, la seule manière de pouvoir réduire l'input, (qui est aux mains de toute personne morale ou physique désireuse d'aller en justice), est de veiller à une sécurité juridique renforcée.

En bénéficiant d'un important degré de prévisibilité du litige, les affaires, qui peuvent être réglées par le biais de la transaction au regard de la jurisprudence bien fixée, n'encombreront plus les juridictions.

Le barreau sera pleinement renforcé dans son rôle de pacificateur et son crédit auprès des justiciables n'en sera que plus grand. Les consultations, devraient déboucher plus facilement sur des transactions entre cabinets d'avocats, sur la base de la jurisprudence dominante plutôt que sur un procès. Enfin, le risque de répétibilité des honoraires après un procès serait réduit en raison du renforcement de la prévisibilité du litige.

On retrouve une recommandation qui va dans ce sens dans le 'rechterscode' établi par l'association des juges aux Pays-Bas<sup>25</sup>, où on prône la sécurité juridique, l'unité de jurisprudence notamment par le débat entre juges afin qu'ils arrêtent, entre eux, des recommandations dans des matières qui s'y prêtent, telles que celles qui concernent les aliments ou les indemnisations.

---

<sup>25</sup> « Rechterscode », Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, 26 september 2011.



Il va sans dire que la stabilité dans la jurisprudence de la Cour de cassation est également importante<sup>26</sup>.

Tout comme c'est le cas chez nos voisins, le siège doit être à même d'apporter une réponse à cette question fondamentale. Il pourrait le faire encore plus aisément s'il était davantage structuré et disposait d'un collège (uniquement composé de juges) susceptible de prendre des orientations engageant les magistrats du siège.

Une initiative législative a été envisagée en ce sens (voir le protocole sur la mesure de la charge de travail des cours et tribunaux<sup>27</sup>) mais une autre initiative législative pourrait aussi, par exemple, imposer au juge, la référence, dans sa décision à la jurisprudence dominante en précisant s'il la fait sienne ou au contraire s'il s'en écarte afin de 'faire jurisprudence'.

### 3.3.3. La manière de rédiger les décisions

L'équipe de projet a été amenée à examiner une série de décisions à l'occasion de ses travaux desquelles il est apparu, outre les présentations parfois divergentes, que leur longueur n'était pas toujours indispensable leur compréhension. Ainsi, dans certains arrêts l'entière du litige survenu en première instance était reprise. Une telle rédaction, entre autre due à l'usage du dictaphone, est susceptible de créer une perte de temps pour le greffier.

Aborder l'examen de la décision judiciaire ne peut, en règle se faire que par l'exercice des voies de recours. Or, il s'agit, en l'espèce, d'un contrôle interne qui devrait normalement pouvoir s'exercer dans le cadre de l'évaluation du magistrat. Celle-ci devant avoir pour objet premier de veiller à amener l'évalué à une plus grande efficience.

Dès lors que la loi sur l'évaluation exclut qu'elle « porte sur la décision », seule une initiative législative permettrait de mettre fin aux controverses quant à la portée du texte législatif actuel. Ce n'est évidemment pas la décision prise qui est examinée, (cela relève de l'indépendance fonctionnelle du magistrat), mais la manière dont elle a été rédigée, qui relève de l'efficience et de l'efficacité.

### 3.3.4. La 'réelle collégialité' par rapport à la spécialisation

Il est apparu des entretiens avec les acteurs de terrain que des chambres collégiales fonctionnent parfois de manière totalement différente. Ceci a fait l'objet de scénarios distincts au niveau des cours d'appel<sup>28</sup>.

Indépendamment du fait que le gestionnaire de la juridiction doit, dans bien des cas, composer avec le choix des avocats quant au type de chambre, collégiale ou non, et ont donc des

---

<sup>26</sup> John Kirkpatrick « réflexions sur la charge de la preuve en matière de responsabilité médicale et sur la distinction entre obligations de résultats et obligations de moyens », RCJB 2010, p.528.

<sup>27</sup> [http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/protocole\\_mesure\\_charge\\_travail\\_2008\\_FR.pdf](http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/protocole_mesure_charge_travail_2008_FR.pdf).

<sup>28</sup> Voir 2eme rapport Mesure charge de travail (<http://www.cmro-cmoj.be/sites/default/files/files/rapport%20%20FR.pdf>), point 2.3.1, p. 36.

difficultés à gérer la distribution des causes aux chambres, la question au centre de cette problématique est davantage celle de la balance entre les choix opérés par le gestionnaire de la juridiction et l'intérêt du justiciable.

Ainsi, est-il logique, vis-à-vis du justiciable qui choisit une chambre à trois juges, que ce ne soit qu'un juge (par exemple le spécialiste de la chambre) qui se penche réellement sur son cas et que les deux autres assesseurs se fient à ce dernier (signent le projet de décision 'en confiance')? A l'inverse, est-il logique vis-à-vis du justiciable qui choisit une chambre à trois juges que son affaire soit successivement examinée à fond par chacun des juges? Cette dernière façon de faire est-elle justifiable en termes de coût vis-à-vis du contribuable ?

Ces questions touchent à la qualité du service que l'Ordre judiciaire se doit de rendre et pour laquelle, on le verra ci-après au point 4, la logique voudrait qu'elle fasse l'objet d'une étude menée dans la prolongation d'une mesure de la charge de travail.

Si on considère que le traitement d'une affaire devant une chambre à trois juges offre davantage de garanties d'un service de qualité, qu'une chambre à juge unique, cela n'empêche pas qu'on s'interroge sur d'autres manières de travailler susceptibles d'offrir des garanties équivalentes à un moindre coût. Par exemple, le traitement d'affaires par un conseiller unique qui fait partie d'un 'team' qui traite des mêmes matières (parfois comme juge unique, parfois dans la chambre collégiale). L'avantage de cette formule réside essentiellement dans les échanges de vues possibles entre 'spécialistes' et favorise l'unité de jurisprudence.

Toutefois, au regard de la jurisprudence dégagée à l'occasion de l'affaire Fortis<sup>29</sup>, qui a sérieusement portée atteinte à la notion du 'secret partagé'<sup>30</sup>, on est en droit de se demander si une initiative législative ne s'impose pas, afin de permettre au détenteur du secret professionnel de s'adresser à un autre détenteur de ce même secret professionnel.

---

<sup>29</sup> Cour d'appel de Gand, 14 septembre 2011, Justel, N-20110914-1.

<sup>30</sup> X. De Riemaeker « Le secret professionnel des magistrats » in « Le secret professionnel », actes du colloque à la Faculté de droit de Namur des 8 et 9 novembre 2001, La Charte, 2002.



## 4. CONCLUSIONS - RECOMMANDATIONS

### 4.1. QUANT AUX APPROCHES

#### 4.1.1. Nécessité d'une vision claire et cohérente quant à la mesure de la charge de travail

Celui qui est impliqué, qu'il le veuille ou non, dans une mesure de la charge de travail doit savoir dans quoi il s'engage : dans quelle vision s'intègre cette opération ? L'approche du projet et les risques potentiels en dépendent.

Lorsqu'en cours de projet, la vision est modifiée ou qu'on retient des méthodes qui ne sont pas appropriées, cela hypothèque sérieusement le résultat final et la portée du projet.

Lorsque la mesure de la charge de travail n'est pas considérée comme un moyen pour contribuer à une gestion plus efficace et efficiente des cours et tribunaux, mais uniquement pour permettre de calculer rapidement les besoins en personnel, on se pose la question de son utilité.

#### 4.1.2. Nécessité d'un nombre limité d'acteurs aux rôles bien définis

L'implication d'un nombre important d'instances, souvent composées de nombreuses personnes, avec des compétences qui ne correspondent pas nécessairement ou sont difficilement conciliables avec l'expérience et l'expertise des membres, est néfaste au déroulement rapide d'un projet tel que la mesure de la charge de travail.

Il est nécessaire que les fonctions soient clairement distinguées et nettement séparées, comme suit:

- L'instance qui, après consultation de diverses sources récoltées suivant diverses méthodes, construit l'instrument de mesure (modèle);
- L'instance qui valide les temps de traitement prévus au modèle et se prononce sur la conversion du nombre d'heures nécessaires en ETP et en unités du cadre ;
- L'instance qui décide suivant quel scénario (manière de s'organiser, caractéristiques environnementales) les temps de traitements seront déterminés ;



- L'instance qui est chargée d'alimenter l'instrument avec des données de volumes fiables et valables et se charge de l'entretien de cet instrument (légères adaptations aux besoins liés à l'évolution de l'environnement).

Aucune de ces instances ne doit être constituée de beaucoup de membres (la taille est souvent inversement proportionnelle à la cohérence et à la continuité), mais doit en revanche être composée d'experts.

Une composition restreinte ne portera pas atteinte à la préoccupation légitime d'assurer une large adhésion à (l'instrument de) la mesure de la charge de travail. Cette adhésion sera en effet garantie par :

- Le recours aux personnes représentatives du travail sur le terrain : interviews d'un certain nombre d'entre eux (phase de construction), ou observations locales, ou encore groupes de discussions,...
- La transparence maximale dans les rapports et la construction du modèle (avec le raisonnement suivi) et la mise à la disposition de ceux-ci à toutes les parties intéressées.

La phase de validation, en fin de parcours, sera également facilitée lorsque ceux qui en sont chargés ont un aperçu complet du processus qui a abouti aux résultats et ont conscience que les temps de traitements proposés sont basés sur un éventail de sources obtenues suivant des méthodes différentes.

## 4.2. QUANT AUX FACTEURS QUI INFLUENCENT LE TEMPS

### 4.2.1. Nécessité d'une révision du Code judiciaire sous l'angle de l'efficience

Ainsi qu'on l'a vu ci-avant (point 3), bon nombre de facteurs nécessiteraient idéalement une intervention législative, notamment :

- la taille des juridictions et la répartition des compétences territoriales ;
- les exigences de formes des écrits de conclusions ;
- l'obligation de qualification du fondement juridique dans le chef du juge ;
- la nécessité de disposer d'une instance chargée de l'évaluation des effets des lois relatives à l'organisation et à la charge de travail des juridictions ;
- l'effet dévolutif de l'appel et l'extension de la demande en degré d'appel ;
- la direction du procès civil et le rôle du juge actif ;
- un nouveau rôle proactif de la Cour de cassation quant aux règles de procédure ;
- la mobilité du personnel judiciaire ;



- le dépôt de pièces par la voie électronique ;
- la motivation du non-suivi de la jurisprudence dominante (renforcement de la sécurité juridique).

Les initiatives législatives visées ci-dessus concernent essentiellement les règles de la procédure et pose la question de savoir si le Code judiciaire ' Van Reepinghen', régulièrement adapté pièce par pièce au risque de perdre de sa cohérence, mériterait ou non de faire l'objet d'une relecture totale au regard de l'efficience.

La désignation d'une équipe de chercheurs autour d'un nouveau Commissaire Royal à la réforme judiciaire ne serait peut-être pas un luxe inutile, afin de pouvoir travailler dans la continuité et non pas dans le temps malheureusement limité des législatures qui se succèdent.

#### 4.2.2. Nécessité d'une réflexion portant sur la qualité

Les divers éléments devant servir de point de départ à une réflexion, mis en évidence à l'occasion des travaux de la CMOJ, posent déjà les jalons de la réflexion à mener sur la qualité des produits judiciaires.

Les questions pouvant faire débat quant à la qualité sont donc déjà en majeure partie posées. Il importe que la réflexion sur la qualité des produits judiciaires puisse faire l'objet, sans trop tarder, d'une étude approfondie, dont la CMOJ, déjà détentrice d'une certaine expertise, pourrait se charger.

En effet, ainsi qu'il a déjà été exposé dans les rapports précédents, le modèle de la mesure de la charge de travail (c'est-à-dire l'instrument proprement dit de calcul des besoins en personnel) ne pourra être considéré comme un instrument de management véritablement complet, que lorsqu'on aura une idée précise non seulement des conséquences qu'auront les choix opérés en termes d'organisation et de gestion sur la charge de travail, mais aussi sur la qualité des produits judiciaires.

\*                    \*                    \*

\*                    \*

\*

Dépôt légal – D/2013/12.124/3



