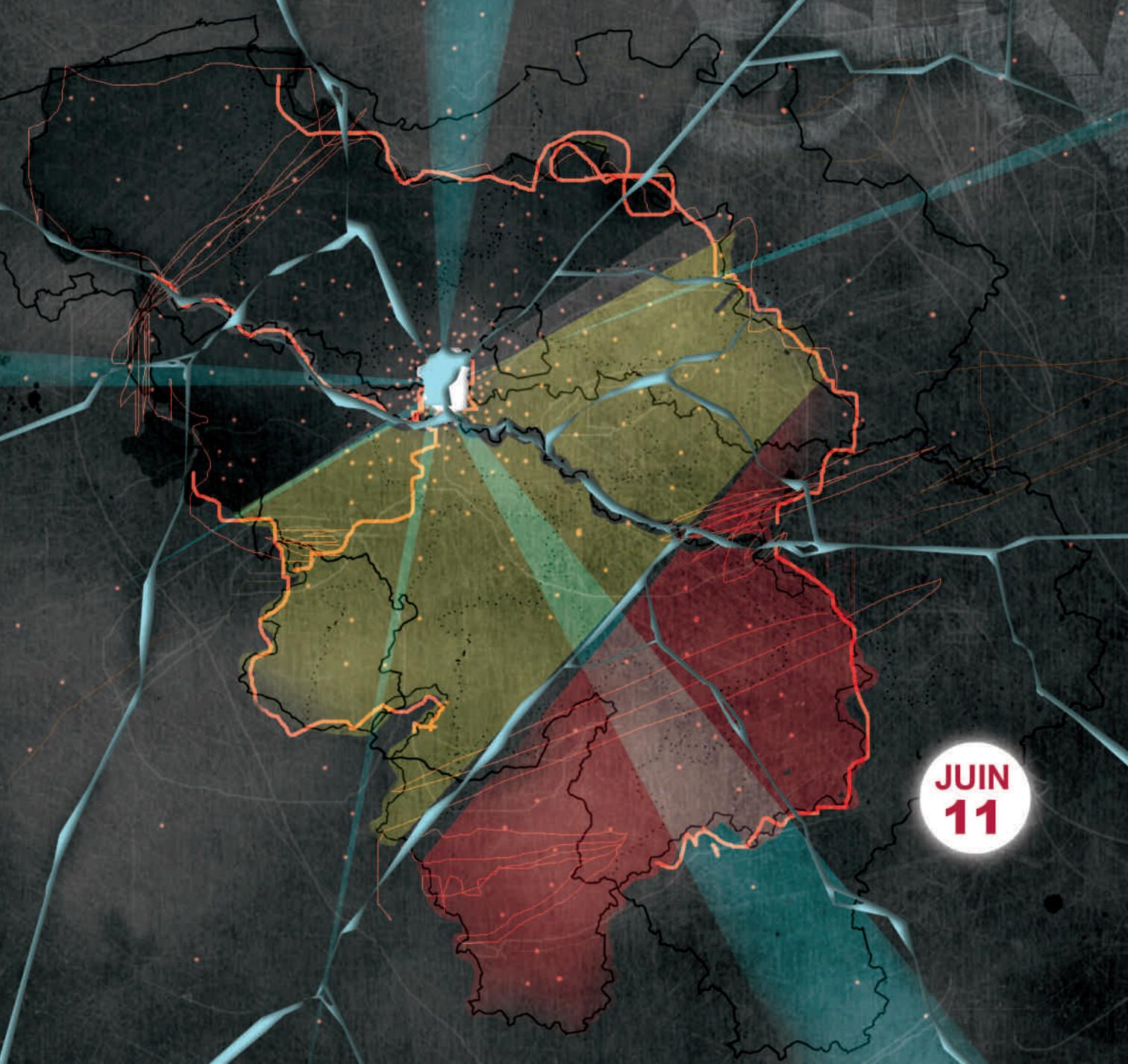


SOUS LA ROBE

Bulletin de la Conférence Libre du Jeune Barreau de Liège



JUIN
11

LA DEFEDERALISATION DE LA JUSTICE

Le mot du Président

SOMMAIRE

Le mot du Président	1
La rentrée solennelle ; édition électronique	2
Dossier :	
La défédéralisation de la Justice	
• <i>Régionalisation et défédéralisation de la justice, Menus propos sur les racines du problème</i> , prof. Patrick Wautelet (ULg)	6
• <i>Quelques considérations relatives aux institutions judiciaires en relation avec la possible défédéralisation de la justice</i> , profs. Hakim Boularbah (ULB) et Frédéric Georges (ULg)	13
• <i>Une Belgique, trois justices ?</i> , July Mollin et Stefan Somers (VUB)	15
• <i>Comment financer une justice régionalisée ou communautarisée ? Question ouverte</i> , prof. Marc Bourgeois (ULg)	17
Un barreau, une ville : Exposition Internationale à Liège en 2017 ?	21
Reportage photo des activités du Jeune barreau	24

SOUS LA ROBE

- **Rédacteur en chef**
Laurent Frankignoul
Rue Louvrex 55-57, 4000 Liège
l.frankignoul@avocat.be
- **Couverture**
Guillaume Derwa
www.guixit.com
- **Illustrations**
Olivier Defourny
- **Editeur responsable**
Jonathan Wildemeersch
Rue du Palais 66, 4000 Liège
- **Mise en page et impression**
Imprimerie Massoz
Rue du Parc 44, 4432 Alleur
Tél. 04/247 00 00
Fax 04/247 01 58
massoz@massoz.be
www.massoz.be

Lorsque vous aurez ce second Sous la Robe *nouvelle mouture* entre les mains, l'année judiciaire touchera déjà presque à sa fin. Le 14 juin, l'assemblée générale verra Me Bernard Maquet me succéder à la présidence. Le même jour, nous aurons voté pour renouveler les chambres fédérales depuis un an également.

Que s'est-il passé en 365 jours ? Pas grand chose. De semaines cruciales en *ultimatum*, le pays a continué sa petite vie, sans (plus) se poser de questions. *Alea jacta est* comme dirait l'autre.

Mais il n'y a pas que nos hommes politiques qui négocient lentement. Au sein de nos barreaux, il n'est pas toujours simple non plus d'obtenir une information. Cela fait maintenant quatre ans que nous essayons de savoir si, oui ou non, la pratique de la mise en demeure sur papier à lettre d'avocat avec signature préimprimée est autorisée. Certes, deux accusés de réception ont été adressés aux présidents successifs en réponse à une interpellation, un courrier circonstancié faisant part de notre position et un rappel. Certes, nous devons reconnaître que, suite à notre dernier courrier, Monsieur le Bâtonnier a immédiatement (ré)interrogé la Commission de déontologie des barreaux de Liège, Verviers, Eupen et Marche-en-Famenne. Certes, il semble que l'O.B.F.G. s'en émeuve. Mais concrètement, qu'en est-il ? Comme les convoyeurs – à moins qu'il ne s'agisse ici du pigeon ? – le Jeune barreau attend...

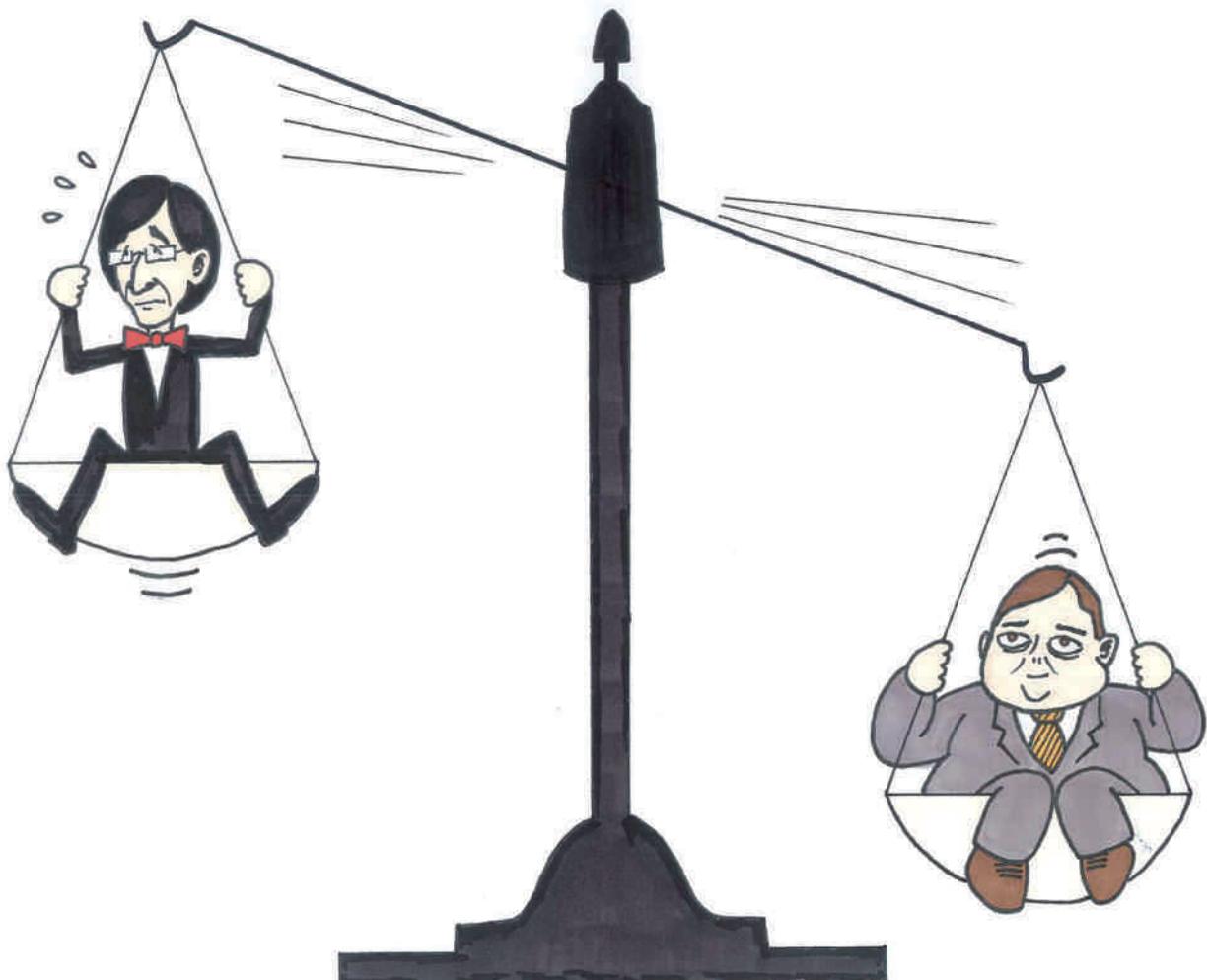
Il ne s'agit pas de promouvoir ou de condamner une pratique, mais de s'interroger sur ce qui n'est finalement qu'une application concrète du nouveau *leitmotiv* des années 2010 : « le périmètre de la profession ». L'objectif n'est autre que l'objet social du Jeune barreau : s'interroger, remettre en question, faire part de nos doutes, dans l'intérêt de tous, des plus jeunes d'entre nous sans aucun doute, mais des autres aussi.

Arrivé à la fin de mon mandat, je n'ai finalement d'autre souhait que celui-là : que le Jeune barreau garde toujours à l'esprit ce souci d'impertinente vigilance ! Et que ses mandataires ne manquent pas, le cas échéant, de le rappeler aux anciens (présidents).

Jonathan Wildemeersch, Président



La défédéralisation de la Justice



Le thème de la régionalisation ou de la communautarisation de la justice est souvent évoqué, sans grandes précisions, lors des interminables discussions relatives à la réforme de notre Etat. Il a reçu un certain écho dans la presse, notamment à l'occasion des notes de Messieurs de Wever et van de Lanotte, et a peut être suscité une plus grande attention de notre barreau en janvier 2011, lorsque le président de l'OVB a pris position.

A ce stade, sauf à faire œuvre de devin, il est illusoire de prédire la tournure que prendra la réforme annoncée de l'Etat, et encore moins l'impact qu'elle aura dans la sphère de la justice. Ce n'est toutefois pas une raison pour boudier un sujet dont l'issue ne pourra que bouleverser nos professions. Le Jeune barreau a dès lors voulu vous exposer quelques réflexions de spécialistes, qui pourront vous guider dans le dédale des propos approximatifs, trop souvent évasifs, qui nous sont livrés par la voie médiatique.

Les justifications qui sous-tendent ce mouvement de défédéralisation de la justice feront ainsi l'objet de la contribution du professeur Patrick Wautelet (ULg), qui abordera principalement la question de l'efficacité de la justice et des différences culturelles invoquées entre les communautés linguistiques. Plusieurs pistes de réflexions seront ensuite lancées par les professeurs Hakim Boularbah (ULB) et Frédéric Georges (ULg), afin que les considérations relatives à la justice soient l'occasion de rationaliser l'organisation des institutions judiciaires. Un regard critique de la communautarisation envisagée vous sera alors livré par July Mollin et Stefan Somers (VUB) eu égard à la réalité bruxelloise. Enfin, le professeur Marc Bourgeois (ULg) clôturera ce dossier sur la problématique du financement d'une justice défédéralisée.

Laurent Frankignoul, rédac' chef.

Régionalisation et défédéralisation de la justice Menus propos sur les racines du problème

Patrick WAUTELET

Professeur à l'ULg

La régionalisation de la justice est régulièrement évoquée lors des discussions devant conduire à une réforme de l'Etat. Le sujet n'est pas nouveau – des commentateurs autorisés l'évoquent depuis la fin du siècle dernier. Il s'inscrit d'ailleurs dans un paysage judiciaire belge déjà caractérisé par une certaine forme de décentralisation. La Flandre s'est en effet récemment dotée de deux juridictions administratives spécialisées, embryon de pouvoir judiciaire (le *Raad voor Vergunningsbetwistingen* et le *Milieuhandhavingscollege*) – dont il se dit qu'elles pourraient à bref délai fusionner. En outre, à l'intérieur même du pouvoir judiciaire fédéral, les juridictions les plus importantes, de même que le Conseil supérieur de la justice, organisent leurs activités sur une stricte base linguistique, seuls certains dossiers étant soumis à des chambres réunies. La nouveauté est sans doute que le thème a quitté le cercle feutré du monde académique pour entrer de plein pied dans les discussions politiques – où jusqu'à présent n'avaient émergé que les propositions de scission de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, régulièrement évoquées au Parlement.

Il n'est pas toujours simple de bien comprendre ni les enjeux, ni même les contours du débat. Les revendications sont en effet diverses et changeantes. A ce stade, on peut distiller des programmes des partis, des notes produites et des déclarations diverses plusieurs versions de ce que pourrait être une éventuelle défédéralisation de la justice. Au minimum, un mouvement de défédéralisation devrait permettre aux entités fédérées d'être associées au pouvoir judiciaire. Ceci pourrait passer par la possibilité pour les entités fédérées d'attribuer de nouveaux contentieux aux cours et tribunaux mis en place par le pouvoir fédéral. De même, on évoque souvent la possibilité pour les entités fédérées d'être associées à l'exercice du pouvoir répressif, par exemple en permettant à un ministre (régional ou communautaire) d'exercer un droit d'injonction pour donner corps à sa propre politique de poursuite. C'est ce qui figurait dans le programme présenté par la NV-A pour les élections 2010 - la NV-A appelant par ailleurs de ses vœux la conclusion d'un accord de coopération entre les entités fédérées leur permettant d'influencer sur la détermination des priorités de poursuite pour les infractions visées dans les décrets adoptés par les entités fédérées. Ce fai-

sant, la NV-A s'inscrivait dans le prolongement des résolutions adoptées par le Parlement Flamand en 1999, dont chacun connaît l'importance dans le débat institutionnel actuel. Ces résolutions ne contenaient que des revendications modestes en matière de justice : co-responsabilité des entités fédérées pour la nomination des magistrats, conclusion d'accords de coopération et usage des compétences implicites pour permettre aux entités fédérées d'être directement impliquées dans la définition de la politique de poursuites pour les matières pour lesquelles elles sont compétentes.

Au-delà de ce premier niveau, des propositions plus ambitieuses ont vu le jour. Le point le plus souvent évoqué porte sur le transfert aux entités fédérées du pouvoir d'organisation et de gestion du pouvoir judiciaire – concrètement les livres I et II du Code judiciaire, l'organisation matérielle des juridictions, l'allocation et la gestion des moyens de travail. Ainsi, dans la note qu'il a publiée en octobre 2010, M. de Wever suggérait un transfert aux Communautés de l'organisation et du fonctionnement de tous les tribunaux, à l'exception des plus hautes juridictions (Cour de cassation, Conseil d'Etat et Cour constitutionnelle). Dans le même temps, la note suggérait d'attribuer également aux communautés la politique de formation et la nomination des magistrats. C'est dans le même sens que vont les revendications exprimées par l'OVb, par la voix de son président, en janvier 2011 – qui ajoutait au lot la législation sur l'aide judiciaire et les BAJ. La note de M. van de Lanotte (janvier 2010) envisageait une variante sur le même thème : M. van de Lanotte suggérait que la structure, la gestion et les règles de fonctionnement des tribunaux puissent varier en fonction des Régions. Ceci aurait permis aux Régions qui le souhaitent de modifier l'organigramme judiciaire et l'organisation des tribunaux. La note mentionnait explicitement le souhait des partis flamands de créer un tribunal général de première ligne. Outre un transfert complet de la formation des magistrats et du personnel judiciaire aux Communautés, la note envisageait également que les Communautés et régions soient « pleinement associées » aux travaux du Conseil Supérieur de la Justice. Dans la même veine, certaines propositions suggèrent de transférer aux entités fédérées le statut (admi-

nistratif et financier) des magistrats, parfois moyennant l'inscription dans la Constitution d'un certain nombre de principes fondamentaux.

Impossible de prévoir à ce stade quels seront les contours d'une éventuelle réforme de l'Etat et quel impact elle aura sur l'organisation de la justice. A défaut de pouvoir prédire l'avenir, bien incertain, il est possible de s'interroger sur les justifications qui sous-tendent le mouvement annoncé de défédéralisation. En schématisant, on peut distinguer deux justifications principales qui sont régulièrement avancées pour appuyer les revendications: d'une part, une défédéralisation permettrait d'améliorer l'efficacité de la justice, d'autre part, une telle défédéralisation serait nécessaire pour faire droit à l'hétérogénéité des préférences des différentes communautés.

1. Une défédéralisation garantie d'une justice plus efficace ?

La recherche d'une plus grande efficacité est le premier argument utilisé pour étayer le mouvement annoncé de défédéralisation. L'argument ne manque pas de poids – ne reproche-t-on pas souvent à la justice sa lenteur, voire ses erreurs ? Au-delà des critiques de l'homme de la rue, souvent liées à un dossier individuel, nombreux sont les professionnels du droit qui ont plus ou moins récemment mis le doigt sur ce qu'il est convenu d'appeler les 'dysfonctionnements' de la justice – l'on pense par exemple à l'ouvrage de Renaat Landuyt (*Blunderboek Justitie*, van Halewyck, 2009, 189 p.).

Le raisonnement suivi par les défenseurs de la défédéralisation est simple : puisque le pouvoir fédéral n'est pas en mesure d'offrir un service de qualité, il faut permettre aux entités fédérées de prendre un nouveau départ et de construire un système à neuf, débarrassé des « pesantiers » des structures anciennes.

La défédéralisation peut-elle se justifier au regard d'un argument d'efficacité ? A priori, il est facile de rencontrer cet argument : 4 ministres de la justice, dans un pays qui compte déjà une pléthore d'excellences... est-ce vraiment de nature à améliorer l'efficacité du service public « justice » ?

L'appréciation requiert cependant de s'éloigner des clichés. Le nombre de ministres ayant la justice dans leurs attributions n'est somme toute qu'un indice relativement indifférent dans la mesure de l'efficacité de la justice – pour autant bien entendu qu'il soit possible de définir avec pré-

cision les critères permettant de mesurer l'efficacité de la justice. L'exemple étranger montre qu'il est possible d'organiser dans un Etat un système judiciaire à plusieurs niveaux sans perte manifeste d'efficacité. Les justices suisse, allemande, canadienne ou encore américaine ne sont *a priori* pas moins performantes parce que coexistent sur le territoire de ces Etats des systèmes judiciaires liés aux entités fédérées.

Dans ces pays, le partage de compétence se fait certes selon des lignes différentes – alors que coexistent aux Etats-Unis deux niveaux judiciaires pleinement aboutis, la compétence résiduelle en matière judiciaire est dans les autres Etats fédéraux attribuée aux entités fédérées, le pouvoir judiciaire qu'elles mettent en place étant complété par une super-structure fédérale. Certes encores, la coexistence de plusieurs niveaux ne se conçoit dans ces pays que moyennent l'existence de certaines garanties – l'on pense à la clause de la Constitution américaine qui garantit la libre circulation des jugements au sein de la fédération (« *Full Faith and Credit* ») ou encore à la primauté en Allemagne du droit fédéral sur le droit des entités fédérées.

Même en tenant compte de la diversité des contextes, ces exemples montrent que l'intervention de plusieurs niveaux de pouvoir n'est pas nécessairement synonyme de confusion et de chaos au détriment des justiciables. Tout au plus faut-il veiller à prévenir et à encadrer au mieux les éventuels conflits de compétence que pourraient le cas échéant entraîner l'existence de multiples niveaux de pouvoir judiciaire. L'expérience d'autres Etats fédéraux devrait permettre de mener à bien cette mission, sous la seule réserve de la situation particulière de Bruxelles qui nécessitera une réponse taillée sur mesure. L'on pourrait d'ailleurs profiter de la défédéralisation pour asseoir encore mieux les garanties constitutionnelles de la justice et les assortir d'une clause confirmant tant la libre circulation des jugements que la liberté de prestation de services des professionnels du droit (avocats et magistrats).

En outre, il n'est pas exclu que l'avènement de justices régionales ou communautaires donne lieu à l'initiative de certaines entités à de profondes réformes, qui pourraient entraîner une certaine (et saine) émulation entre entités fédérées – le fédéralisme de concurrence pourrait ainsi contribuer à une amélioration générale de l'administration de la justice.

Une autre idée doit être évoquée lorsque l'on examine la possibilité d'une défédéralisation comme garantie d'une

meilleure efficacité dans l'organisation de la justice : il s'agit de la cohérence et de la coordination entre le pouvoir de faire le droit et celui de l'appliquer. A cet égard, il est un constat qui retient l'attention : alors que la production législative et réglementaire des entités fédérées est en constante augmentation, celles-ci n'ont pas ou en tout cas que peu de prise sur la mise en oeuvre judiciaire des règles qu'elles produisent. L'alignement de la compétence judiciaire sur la compétence législative ne permettrait-il pas d'améliorer l'efficacité de l'application du droit ? Pour autant que l'on puisse en juger, l'argument est loin d'être déraisonnable. Il revient à considérer que le pouvoir de dire le droit dans un domaine est l'accessoire de la compétence principale qui permet d'édicter le droit, la continuité entre les deux permettant de garantir la bonne application du droit.

Il ne faut cependant pas oublier qu'une grande partie, sinon la plus grande partie des normes appliquées au quotidien par les juridictions trouvent leur source dans la production du législateur fédéral. L'alignement entre le *ius* et le *iudex* ne conduirait-il dès lors pas à donner un surcroît d'efficacité au droit des entités fédérées tout en privant le fédéral de la maîtrise sur l'application de son droit ? On assisterait dès lors à un simple report de l'asynchronie, le pouvoir fédéral pouvant à son tour craindre d'être laissé pour compte dans la détermination par les autorités judiciaires de ce qu'elles considèrent comme prioritaire.

De plus, l'expérience européenne apprend qu'il est parfaitement possible de séparer droit et juge, sans inconvénient majeur pour la cohérence du système, à condition de prévoir des mécanismes de collaboration comme la question préjudicielle et du recours en manquement. Il est d'ailleurs singulier de constater que la plupart des revendications exprimées pour l'instant se concentrent sur la seule organisation et gestion des cours et tribunaux, à l'exception du « droit matériel » – à l'exception de quelques domaines particuliers comme le droit pénal de la jeunesse. Or le transfert de l'organisation judiciaire sans transfert équivalent du droit matériel ne permettra pas de résoudre le décalage entre *ius* et *iudex*.

En outre, une grande opération de défédéralisation de la justice occuperait sans doute les esprits et les agendas pendant quelque temps. Le coût d'une telle opération est difficile à chiffrer – d'autant plus qu'il dépend de l'ampleur et du visage qu'elle prendra. Sur ce point aussi, les nuances sont cependant importantes : telle qu'elle est généralement envisagée, la défédéralisation ne conduirait pas à la création de nouveaux tribunaux, avec du personnel à nommer, mais bien au transfert des juridictions

existantes, avec le personnel qui les anime, vers d'autres niveaux de pouvoir que le fédéral. Le coût de ce transfert n'est pas négligeable, il est cependant bien moindre que celui qu'entraînerait la création d'un nouvel appareil judiciaire, option qui ne semble pas avoir été retenue pour l'instant. Reste le temps consacré à préparer, organiser et suivre le transfert – temps qui ne pourrait être consacré à imaginer des solutions pour relever les défis qu'affronte la justice aujourd'hui.

Une difficulté importante demeure : Bruxelles, qui fait la spécificité du fédéralisme belge, où régions et communautés s'entrecroisent. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard que les discussions les plus récentes se concentrent sur le sort de la justice à Bruxelles. Plusieurs voix se sont élevées en Flandre pour suggérer de confier aux Communautés le soin d'organiser la justice. Dans une note publiée en 2000, Matthias Storme proposait déjà de communautariser la justice, notant qu'il faudrait prévoir des « règles particulières » pour Bruxelles par exemple sous la forme d'un accord de coopération. Plus récemment, Me Jo Stevens, président de l'OVB, a également plaidé pour que l'organisation de la justice soit confiée aux Communautés. Dans sa note d'octobre 2010, M. de Wever proposait un régime particulier pour Bruxelles, qui demeurerait sous la tutelle du pouvoir fédéral.

Les critiques n'ont pas manqué, tant du côté francophone que néerlandophone, qui ont souligné la difficulté de scinder l'appareil judiciaire sur un même territoire. A dire vrai, il existe de lointains précédents, notamment dans les pays qui connaissent une justice religieuse à côté de la justice séculaire. Il n'en reste pas moins que l'on est en droit de se demander si le degré de complexité qu'est susceptible d'entraîner une telle communautarisation, n'est pas de nature à démentir la recherche d'efficacité que prétend poursuivre le processus de fédéralisation.

En définitive, l'argument de l'efficacité ne semble concluant ni dans un sens, ni dans l'autre : pour être (plus) efficace, la justice ne doit pas nécessairement être confiée aux entités fédérées, mais une éventuelle défédéralisation de l'organisation judiciaire ne conduirait pas nécessairement à une perte d'efficacité. Un examen plus approfondi est dès lors nécessaire, qui se fonde sur des propositions concrètes, analysées notamment sur base de la théorie du fédéralisme qui fait l'objet d'une abondante littérature. Il importe maintenant d'aborder la seconde justification avancée régulièrement pour appuyer la défédéralisation.

2. Des cultures juridiques différentes en Belgique ?

Au-delà de l'efficacité, il est un autre argument qui revient fréquemment lorsque l'on évoque une possible défédéralisation de la justice : des différences culturelles importantes sépareraient les communautés linguistiques qui composent la Belgique, rendant sinon impossible, du moins difficile le consensus sur l'organisation (et la réforme) de la justice. L'argument est souvent présenté en opposant les francophones aux néerlandophones, en oubliant la troisième communauté du pays. Les exemples cités sont toujours identiques : le débat relatif à la création d'un tribunal unique, celui mené à propos de la déformalisation de la procédure, les difficultés liées à l'introduction d'une injonction de payer, voire encore l'opposition sur la poursuite de la réforme du droit pénal de la jeunesse.

Le programme présenté par la NVA pour les élections de juin 2010 faisait état de « différences fondamentales » de vision entre les francophones et les néerlandophones sur le plan de la justice. Les exemples donnés pour illustrer ces différences ? La réforme du paysage judiciaire (et la création d'un tribunal unique) et le droit pénal de la jeunesse.

La note de M. van de Lanotte évoquait quant à elle plus pudiquement des « différences de traditions et de sensibilités au sein des diverses Communautés ». Et l'on peut parfois lire sous la plume de certains commentateurs que ces différences pourraient s'expliquer par l'influence plus grande du protestantisme en Flandre, qui aurait conduit à une attitude plus pragmatique, le sud de la Belgique baignant encore dans un catholicisme plus prompt à se réfugier derrière un formalisme suranné.

Que penser de cette présentation de choses ? Les francophones ont-ils réellement une autre approche des questions liées à la justice, son organisation et ses objectifs, que les néerlandophones ?

La question ne manque pas d'interpeller. Il est difficile de se faire une opinion arrêtée tant les concepts semblent fuyants. Le concept même de « culture juridique » est en effet d'un maniement difficile. Fréquemment utilisé dans les sciences sociales qui s'intéressent au phénomène juridique, comme l'anthropologie du droit ou la sociologie du droit, la notion n'est pas d'une appréhension aisée. Elle fait d'ailleurs l'objet d'un débat intense au sein du petit monde des spécialistes du droit comparé. S'agit-il d'une tournure d'esprit particulière ? Est-elle liée à une notion plus large de « culture », vue comme une identité collective ? Est-elle liée à la formation qu'ont reçus les acteurs du droit ? La notion

est certainement susceptible de multiples applications – on évoque la « culture juridique francophone » ou la « culture juridique civiliste », qui serait caractérisée par une véritable croyance dans la loi écrite et pré-établie, par opposition à la culture des pays dits de *common law*, la culture juridique propre à certaines professions du droit, la culture juridique des non-professionnels, etc.

Sans doute devrait-on s'interroger sur les attentes des citoyens et des justiciables, premiers concernés par le fonctionnement de la justice, pour vérifier si ces attentes diffèrent sensiblement selon l'appartenance linguistique. Il y a là un travail pour la sociologie – l'on se souvient à ce propos du baromètre de la justice réalisé il y a quelques années qui avait permis de dégager de précieux enseignements sur la relation de la population avec sa justice. Lorsqu'est évoquée une hétérogénéité de préférences, on doit bien constater que ce n'est pas au départ d'une analyse fine de ces attentes, mais bien sur base de quelques exemples qui semblent surtout concerner les attentes des acteurs du monde judiciaire. On peut déjà se demander s'il est opportun de s'appuyer sur les desiderata de ces seuls acteurs pour justifier une réforme en profondeur de l'organisation de la justice en Belgique.

Si l'on s'en tient aux acteurs du monde judiciaire, existe-t-il une véritable culture juridique belge, partagée par l'ensemble de ces acteurs ? Sans doute peut-on retenir plusieurs réponses selon le point de vue que l'on adopte. Pour l'observateur lointain, il est certain qu'il n'y a guère de différences notables, hormis la langue, entre un juriste belge francophone et son homologue néerlandophone. Le mode de pensée et de raisonnement, l'expression et la sensibilité apparaîtront bien similaires à l'observateur venu de Chine ou des Etats-Unis. Si l'on pose la même question à un juriste français ou néerlandais, il n'est pas certain que les différences soient fort perceptibles – encore une fois, si l'on met de côté la langue qui constitue assurément une différence objective. Ce seront au contraire les différences qui séparent les juristes belges de leurs collègues étrangers qui seront les plus visibles.

Si l'on se contente d'observer les juristes des deux grandes communautés du pays sans les comparer à leurs collègues étrangers, est-il possible de déceler l'existence d'une culture juridique commune ou fait-il au contraire considérer que les différences sont plus importantes que les ressemblances ? Se fondant sur une approche historique, MM. Storme et Heirbaut, tous deux professeurs de droit, ont récemment avancé que s'il existe bel et bien une culture juridique belge, elle est en réalité fort peu prononcée. Au départ d'un cadre juridique entièrement dominé

par la tradition française, la Belgique n'aurait pas été en mesure de créer une culture juridique forte qui la distinguerait de ses voisins. Ces auteurs ajoutent que la culture juridique belge, dont ils estiment qu'elle est caractérisée par un « pragmatisme paresseux », pourrait bien disparaître ou s'amenuiser dans les années qui viennent en raison de l'évolution du pays. Après avoir relevé bien des éléments caractéristiques de la culture juridique belge, M. Dirix, conseiller à la Cour de cassation, s'est également interrogé récemment sur le risque que fait courir le manque de communication entre les deux communautés sur la possibilité de maintenir une tradition juridique commune.

Au vrai, sans doute la réponse à la question dépend-elle de la perspective adoptée, sans qu'il soit possible de fournir une réponse absolue. Si l'on considère la question sous un grand angle, il est sans doute possible de parler d'une culture juridique belge, dont le socle commun pourrait être la très forte tradition iuspositiviste teintée d'un pragmatisme de bon aloi qui imprègne le monde juridique belge. Qu'il soit francophone ou néerlandophone, le juriste belge est en effet essentiellement intéressé, mû, et expert en droit positif. Les considérations d'autres disciplines sur le phénomène juridique ne l'intéressent que fort modérément. Sans doute la très grande importance que revêt la pratique du droit dans la conception du phénomène juridique n'est-elle pas étrangère à cette prévalence du positivisme.

Si l'on s'arrête sur le visage de la doctrine belge, qui n'est peut-être pas représentative de l'ensemble du monde juridique belge mais possède l'avantage d'être plus facile à appréhender, il est frappant de constater les similitudes qui rapprochent les auteurs francophones et néerlandophones : d'une part, le raisonnement juridique développé par la doctrine est quasi entièrement isolé des autres sciences humaines, à quelques rares exceptions – qui se développent d'ailleurs en parallèle dans les deux communautés, comme par exemple l'avènement récent de la théorie économique comme modèle explicatif et source de normativité. D'autre part, la doctrine se présente comme explicative et visant à éclairer le droit à l'intention de la pratique, ne se permettant de critiquer les normes analysées qu'à l'égard de l'objectif de cohérence interne qui doit animer le système. Rares sont les tentatives de critique véritablement sociale, fondées sur des éléments extérieurs – l'on pense notamment aux travaux de Alfons Heyvaert. L'on en veut pour preuve l'indigence, pour ne pas dire l'absence de toute véritable position éditoriale dans les revues juridiques, qui continuent pourtant à se multiplier et à se spécia-

liser plus encore dans les deux communautés. Enfin, une lecture attentive révèle le faible intérêt porté par les auteurs de doctrine pour les questions de méthodologie scientifique.

Ce grand angle n'est pas le seul envisageable : si l'on adopte une perspective plus fine, il est sans doute possible de distinguer certaines différences. Si l'on devait par exemple observer la communauté des praticiens du droit qui s'intéressent, dans chaque région du pays, au droit de l'environnement et de l'urbanisme, il ne serait pas surprenant de constater que des évolutions propres à chaque région ont déjà éloigné les deux communautés, le droit de l'autre région étant petit à petit devenu un droit étranger. La différence linguistique s'ajoute alors à l'éloignement des pratiques pour contribuer à la création de cultures spécifiques.

A ce stade de l'analyse, encore fort sommaire, il paraît acquis que le processus de défédéralisation entamé il y a plusieurs décennies, conjugué à la division linguistique du pays qui ne facilite pas la communication, ne contribuent sans doute pas à un développement harmonieux de la chose juridique dans tous le pays. On peut sans trop de risque poser le même diagnostic en ce qui concerne la culture judiciaire, entendue comme celle qui unit les acteurs du monde judiciaire. Il est en effet tentant pour les acteurs du monde judiciaire qui n'entrent pas en contact avec l'autre communauté, de l'ignorer.

Doit-on pour autant en déduire qu'il est nécessaire de construire un système judiciaire à l'échelon des entités fédérées ? On peut objecter que pour autant que des différences commencent à apparaître entre les communautés, elles sont sans doute de loin moins importantes que ce qui rassemble le monde judiciaire. On peut d'ailleurs se demander si ces différences sont plus prononcées que celles qui séparent un juge siégeant en appel à Bruxelles d'un collègue siégeant dans une juridiction de proximité à Tournai ou Arlon. En outre, si il y a une véritable hétérogénéité, il serait surprenant qu'elle ne concerne que le mode d'organisation du pouvoir judiciaire et non les règles matérielles que celui-ci est chargé d'appliquer. Ne faudrait-il dès lors pas renoncer à l'existence même d'un droit fédéral, pour lui préférer des droits mieux en phase avec les attentes (réelles ou supposées) des entités fédérées ?

Au total, il faut avancer avec précaution dans ce débat. L'hétérogénéité des préférences demeure à prouver. Tout débat d'idées entre représentants du monde juridique des deux communautés du pays ne constitue en soi pas la

preuve que les deux communautés sont animées par des préférences différentes. Au-delà du clivage linguistique, il faut également tenir compte des sensibilités idéologiques qui peuvent expliquer les prises de position, qu'il serait trop réducteur de vouloir expliquer par la seule appartenance linguistique de telle ou telle personne. Enfin, il n'est pas certain que l'existence d'une culture juridique propre constitue un niveau approprié d'organisation judiciaire – comme en témoigne l'exemple suisse où la justice est d'abord organisée par les cantons.

En guise de conclusion, l'on peut espérer que le débat sur une éventuelle défédéralisation de la justice, qui n'a pas encore véritablement eu lieu, sera mené loin des passions politiques du moment. L'organisation du pouvoir judiciaire nécessite au contraire une réflexion approfondie menée sur base d'arguments soigneusement étudiés. S'il est certain que la question ne disparaîtra pas de l'agenda, elle doit inciter à une réflexion qui mêle prudence et audace avec en point de mire la qualité du service offert aux justiciables.

DÉFÉDÉRALISATION DE LA JUSTICE : CONSULTATIONS



Pour aller plus loin :

M.E. STORME, "Welke justitievorming heeft Vlaanderen nodig?", *R.W.* 1998-1999, 133-136.

M.E. STORME, "Een Vlaamse justitie?", *R.W.*, 2000-2001, 1113-1120.

M.E. STORME, « Ceci n'est pas une pipe - Over de uitweg uit het Belgisch surrealisme », *Advocare*, 2001-2002, 12-15.

M. TAEYMANS, *Defederalisering van justitie: staatsrechtsconferentie 2002*, Larcier, 2003, 142 p. (avec les contributions de M.E. STORME, "De defederalisering van het gerecht in België. Een model voor bevoegdheidsverdeling", 55-103; B. BOUCKAERT, "Defederalisering van Justitie? Een rechtseconomische overvlucht", 33-53 et P. VAN ORSHOVEN, "Wat we zelf beslechten, beslechten we beter! Enkele krachtlijnen voor een Vlaams gerechtelijk decreetboek", 105-142).

P. VAN ORSHOVEN, "Justitie 2004-2005 of redelijke rechtspraak binnen een redelijke termijn voor een redelijke prijs. Naar Europese en Vlaamse communautarisering", *Lustrumboek 40 jaar Jura Falconis*, Jura Falconis Libri, 2005.

P. VAN ORSHOVEN, "Defederalisering van de rechtspraak", in *Liber amicorum Jean Laenens*, Intersentia, 2008, 361-366.

P. VAN ORSHOVEN, "Defederalisering van de rechtspraak", in *De toekomst van de Belgische rechterlijke orde*, R. VAN RANSBEECK (éd.), La Chartre, 2009, 101-105.

Quelques considérations relatives aux institutions judiciaires en relation avec la possible défédéralisation de la justice

Hakim BOULARBAH

Professeur à l'ULB
Avocat au barreau de Bruxelles

Frédéric GEORGES

Professeur à l'ULg
Avocat au barreau de Liège

C'est avec une extrême prudence que les deux soussignés prennent la plume, à la suggestion de la Conférence libre du jeune barreau de Liège, pour livrer aux lecteurs quelques considérations sur le thème de la possible défédéralisation du pouvoir judiciaire. Eu égard à la longueur de la crise politique, en effet, rien de tangible ne se trouve sur une quelconque table de négociation. Le seul document accessible, la note rédigée par Johan Vande Lanotte, demeure très vague et difficilement compréhensible.

Quelle que soit sa teneur, une révolution copernicienne en matière de justice ne se fera pas sans mal. Il suffit de constater que le projet de tribunal de la famille, annoncé non sans quelques roulements de tambours il y maintenant deux ans, n'a été que récemment couché sur papier. Malgré ce délai, le texte a subi de substantielles critiques de la part du Conseil d'Etat. Il n'est même pas besoin d'épingler cette réforme d'ampleur pour appréhender l'aspect sinon titanesque, en tout cas significativement délicat, de la refonte à l'échelon fédéré du pouvoir judiciaire ; il suffit en effet de passer la porte de certains palais de justice pour se rendre compte de ce que la simple application de la loi de procédure est parfois conquise de haute lutte, parfois purement et simplement écartée.

Enfin, on ne peut négliger l'extrême complexité des problèmes que susciterait une évolution centrifuge de la compétence juridictionnelle, voire pire, de la procédure civile¹.

Il ne faut cependant pas se voiler la face : il semble très probable que la Flandre obtienne une réforme de la justice. On ne s'en étonnera pas. Les différences linguistiques et culturelles suscitent des pratiques et des mentalités judiciaires divergentes ; par ailleurs, le souhait politique, partagé celui-là des deux côtés de la frontière linguistique,

visant à permettre et à instaurer un meilleur management judiciaire, décentralisé, fait écho à une efficacité mitigée du S.P.F. Justice et à l'antienne du sous-financement du pouvoir judiciaire.

A supposer que se concrétise la volonté de confier à des entités fédérées la compétence de légiférer en matière de justice, soyons de bon compte : nous devrions nous en réjouir et saisir l'opportunité imposée pour rationaliser l'organisation des institutions judiciaires. Plusieurs problèmes pourraient en effet être combattus.

En premier lieu, la carte géographique des tribunaux devrait être revue, tout en veillant à maintenir une proximité suffisante des salles d'audience en faveur des justiciables².

Ensuite, si cela est possible, il serait opportun de mettre fin à un amoncellement de satellites gravitant autour du pouvoir judiciaire : Conseil supérieur de la justice, Institut de formation judiciaire, Commission de modernisation de la justice, Conseil général des partenaires de l'Ordre judiciaire, Conseil national de discipline, Conseil consultatif de la magistrature, ... Plus généralement, la deuxième partie du Code judiciaire est devenue très difficilement accessible et les institutions judiciaires insuffisamment lisibles.

En troisième lieu, on peut poser la question du visage que revêtira le ministère public dans une justice défédéralisée.

Quatrièmement, comme l'a préconisé un précédent Président de l'O.B.F.G., une réduction du nombre des barreaux serait souhaitable ; l'apparement des structures délocalisées du barreau à l'échelon des arrondissements ne permet pas d'économies d'échelle pour une profession qui se paupérise par ailleurs et favorise des pratiques diver-

¹ Tel n'est cependant pas l'objet des présents propos, limités aux institutions judiciaires. Il nous paraît en tout cas totalement inconcevable qu'une réforme puisse entraîner une défédéralisation de la compétence juridictionnelle et de la procédure civile. D'une part, un tel choix se heurterait de front aux mouvements d'uniformisation, sinon d'harmonisation, de ces matières qui s'intensifient sur les plans européen et mondial. D'autre part, une telle réforme compliquerait de manière inextricable la vie des justiciables et de leurs conseils déjà confrontés à des pratiques divergentes d'un tribunal à un autre.

² Voy. déjà à cet égard la note d'orientation : « Le paysage judiciaire – Une nouvelle architecture de la justice » datant de 2009.

gentes, sans compter, dans certains cas extrêmes et heureusement rares, une certaine complaisance corporatiste.

En cinquième lieu, il conviendrait, à nos yeux, de faire un sort à ce Monstre du Loch Ness que constitue la décentralisation du contentieux administratif au sein de sections d'une juridiction de l'ordre judiciaire et de transformer le Conseil d'Etat en instance de cassation.

L'exercice est cependant périlleux.

D'une part, bien à l'inverse des rationalisations souhaitées ci-avant, la défédéralisation de l'organisation judiciaire pourrait rapidement verser dans une démultiplication des instances et organismes compétents si elle se matérialise par un simple dédoublement des institutions. Celui-ci n'irait pas dans le sens d'un meilleur fonctionnement de la justice et d'une allocation optimale des ressources. Bien au contraire, il entraînerait une augmentation inutile des coûts et un ralentissement de toute réforme d'ampleur dont la mise en œuvre supposerait une concertation entre les nou-

velles instances lorsqu'elle emporte des conséquences qui dépassent le territoire d'une seule Région (on pense par exemple à l'informatisation des cours et tribunaux dont on ne peut concevoir qu'elle repose sur des systèmes différents suivant la Région concernée).

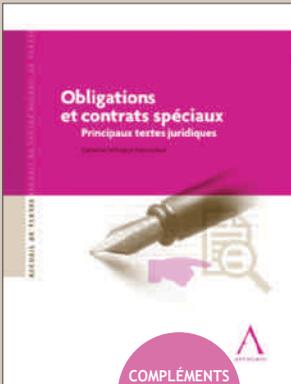
D'autre part, ici comme pour d'autres compétences dont la défédéralisation est envisagée, Bruxelles constituerait une fois de plus un écueil majeur. Comment y organiser en effet une organisation judiciaire adaptée à des juridictions bilingues ? En effet, à supposer même que l'on crée un tribunal de première instance distinct pour un arrondissement judiciaire de Halle-Vilvorde et que l'actuel tribunal de première instance de Bruxelles voie sa compétence limitée aux seules 19 communes, il n'en restera pas moins que ce tribunal, les juges de paix et la cour d'appel de Bruxelles demeureront des juridictions bilingues ne pouvant donc être rattachées aux instances relevant des Régions Flamande ou Wallonne. Il conviendrait donc de créer des institutions propres à la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui impliquerait un triplement des instances et organismes actuels et un alourdissement des dépenses (imagine-t-on un Conseil Supérieur de la Justice bruxellois ?). La solution alternative passerait par un mécanisme de concertation entre les instances flamande et wallonne, ce qui tout à la fois nierait le caractère de région à part entière de Bruxelles et générerait les mêmes blocages et divergences que ceux qui sont précisément invoqués à l'appui de la défédéralisation.

Tout ceci nous conduit à penser qu'au total, l'amélioration du service public de la justice et de son organisation ne passera pas par une défédéralisation mais par un regroupement de certains arrondissements judiciaires et des instances qui en dépendent (tribunaux et barreaux) accompagné d'une décentralisation du pouvoir de gestion pour tenir compte des spécificités et des besoins des nouveaux ensembles ainsi créés.

OBLIGATIONS ET CONTRATS SPÉCIAUX

Principaux textes juridiques

Textes coordonnés par Catherine Delforge et Pierre Jadoul



Édition 2010
514 pages - 62 €

LE PLI JURIDIQUE

Revue de la Commission scientifique des barreaux de Charleroi, Mons et Tournai

CONSULTEZ GRATUITEMENT UN NUMÉRO SUR NOTRE SITE.



Trimestriel - 32 pages/n°
Abonnement annuel : 77 €



ANTHEMIS

NOUVELLES COORDONNÉES : Place Albert I, 9 B-1300 Limal

Tél. +32 10 42 02 90 Fax +32 10 40 21 84 info@anthemis.be

www.anthemis.be

Une Belgique, trois justices ?

July MOLLIN & Stefan SOMERS

Chercheurs à la Faculté de droit de la VUB



Dans son discours de nouvel an, Jo Stevens, qui préside l'ordre des barreaux flamands, a plaidé pour une défédéralisation de la justice. On peut se demander si ce point de vue reflète un consensus au sein des avocats néerlandophones. Les critiques de Me Dirk Van Gerven, bâtonnier des avocats néerlandophones à Bruxelles – tend à démontrer le contraire. Mais selon Me Stevens, même l'ordre des barreaux francophones soutiendrait sa proposition. A la nuance près que ce dernier souhaite une séparation « *entre régions. C'est-à-dire: une justice pour la région wallonne, flamande et bruxelloise. Nous (les flamands) voulons la séparation entre les communautés. C'est-à-dire:*

une communauté flamande et une communauté francophone, de sorte que les habitants flamands à Bruxelles appartiennent à la Flandre et les habitants francophones à Bruxelles appartiennent à la Wallonie. »³

Une telle séparation est-elle réaliste? On doute généralement de la possibilité de confier l'organisation de la justice aux communautés, au motif qu'une telle séparation causera des obstacles insurmontables. Nous sommes pour notre part d'avis que si la justice devait être organisée de manière telle que « les habitants flamands à Bruxelles appartiennent à la Flandre et les habitants francophones

³ Jo Stevens, *De Standaard* 31 januari 2011 (nous traduisons).

gentes, sans compter, dans certains cas extrêmes et heureusement rares, une certaine complaisance corporatiste.

En cinquième lieu, il conviendrait, à nos yeux, de faire un sort à ce Monstre du Loch Ness que constitue la décentralisation du contentieux administratif au sein de sections d'une juridiction de l'ordre judiciaire et de transformer le Conseil d'Etat en instance de cassation.

L'exercice est cependant périlleux.

D'une part, bien à l'inverse des rationalisations souhaitées ci-avant, la défédéralisation de l'organisation judiciaire pourrait rapidement verser dans une démultiplication des instances et organismes compétents si elle se matérialise par un simple dédoublement des institutions. Celui-ci n'irait pas dans le sens d'un meilleur fonctionnement de la justice et d'une allocation optimale des ressources. Bien au contraire, il entraînerait une augmentation inutile des coûts et un ralentissement de toute réforme d'ampleur dont la mise en œuvre supposerait une concertation entre les nou-

velles instances lorsqu'elle emporte des conséquences qui dépassent le territoire d'une seule Région (on pense par exemple à l'informatisation des cours et tribunaux dont on ne peut concevoir qu'elle repose sur des systèmes différents suivant la Région concernée).

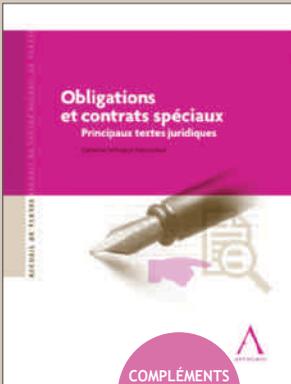
D'autre part, ici comme pour d'autres compétences dont la défédéralisation est envisagée, Bruxelles constituerait une fois de plus un écueil majeur. Comment y organiser en effet une organisation judiciaire adaptée à des juridictions bilingues ? En effet, à supposer même que l'on crée un tribunal de première instance distinct pour un arrondissement judiciaire de Halle-Vilvorde et que l'actuel tribunal de première instance de Bruxelles voie sa compétence limitée aux seules 19 communes, il n'en restera pas moins que ce tribunal, les juges de paix et la cour d'appel de Bruxelles demeureront des juridictions bilingues ne pouvant donc être rattachées aux instances relevant des Régions Flamande ou Wallonne. Il conviendrait donc de créer des institutions propres à la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui impliquerait un triplement des instances et organismes actuels et un alourdissement des dépenses (imagine-t-on un Conseil Supérieur de la Justice bruxellois ?). La solution alternative passerait par un mécanisme de concertation entre les instances flamande et wallonne, ce qui tout à la fois nierait le caractère de région à part entière de Bruxelles et générerait les mêmes blocages et divergences que ceux qui sont précisément invoqués à l'appui de la défédéralisation.

Tout ceci nous conduit à penser qu'au total, l'amélioration du service public de la justice et de son organisation ne passera pas par une défédéralisation mais par un regroupement de certains arrondissements judiciaires et des instances qui en dépendent (tribunaux et barreaux) accompagné d'une décentralisation du pouvoir de gestion pour tenir compte des spécificités et des besoins des nouveaux ensembles ainsi créés.

OBLIGATIONS ET CONTRATS SPÉCIAUX

Principaux textes juridiques

Textes coordonnés par Catherine Delforge et Pierre Jadoul



Édition 2010
514 pages - 62 €

COMPLÉMENTS
EN LIGNE SUR
WWW.LEGIS.BE

LE PLI JURIDIQUE

Revue de la Commission scientifique des barreaux de Charleroi, Mons et Tournai

CONSULTEZ GRATUITEMENT UN NUMÉRO SUR NOTRE SITE.



Trimestriel - 32 pages/n°
Abonnement annuel : 77 €



ANTHEMIS

NOUVELLES COORDONNÉES : Place Albert I, 9 B-1300 Limal
Tél. +32 10 42 02 90 Fax +32 10 40 21 84 info@anthemis.be
www.anthemis.be

Une Belgique, trois justices ?

July MOLLIN & Stefan SOMERS

Chercheurs à la Faculté de droit de la VUB



Dans son discours de nouvel an, Jo Stevens, qui préside l'ordre des barreaux flamands, a plaidé pour une défédéralisation de la justice. On peut se demander si ce point de vue reflète un consensus au sein des avocats néerlandophones. Les critiques de Me Dirk Van Gerven, bâtonnier des avocats néerlandophones à Bruxelles – tend à démontrer le contraire. Mais selon Me Stevens, même l'ordre des barreaux francophones soutiendrait sa proposition. A la nuance près que ce dernier souhaite une séparation « *entre régions. C'est-à-dire: une justice pour la région wallonne, flamande et bruxelloise. Nous (les flamands) voulons la séparation entre les communautés. C'est-à-dire:*

une communauté flamande et une communauté francophone, de sorte que les habitants flamands à Bruxelles appartiennent à la Flandre et les habitants francophones à Bruxelles appartiennent à la Wallonie. »³

Une telle séparation est-elle réaliste? On doute généralement de la possibilité de confier l'organisation de la justice aux communautés, au motif qu'une telle séparation causera des obstacles insurmontables. Nous sommes pour notre part d'avis que si la justice devait être organisée de manière telle que « les habitants flamands à Bruxelles appartiennent à la Flandre et les habitants francophones

³ Jo Stevens, *De Standaard* 31 januari 2011 (nous traduisons).

à Bruxelles à la Wallonie», ceci n'irait pas sans saper l'état de droit à Bruxelles. Comment développer un système de droit où les bruxellois néerlandophones et francophones doivent se revendiquer d'un système judiciaire différent sans créer des sous-nationalités ? Et comment ne pas avec un tel système mettre à mal l'idée d'égalité devant la loi ? À notre avis, voilà bien une mission impossible.

Il est clair qu'une règle est rarement interprétée de manière identique par tous les acteurs judiciaires. Cette constatation est regrettable. Il faut évidemment tout faire pour éviter de telles divergences. Un des objectifs des réformes de la justice est précisément de garantir une application plus uniforme du droit, ce qui devrait améliorer la sécurité juridique et la protection juridique. Un système où il y a – sur un seul territoire – des tribunaux différents, en fonction de la langue, qui sont compétents pour des questions identiques, ne peut qu'inciter au détournement du système et conduire à des conflits de compétences. En bref : ceci ne peut mener qu'à une justice opaque et inefficace. En effet, que faudrait-il bien faire lorsqu'un litige oppose un bailleur néerlandophone et un locataire francophone ? Et quid d'une procédure pénale ? A quel tribunal confier la mission de juger un ressortissant étranger qui a braqué un magasin de nuit ?

On peut toujours choisir de transférer cette compétence à Bruxelles à la Commission communautaire commune, comme déjà suggéré en matière d'allocations familiales. N'est-ce pas là cependant une approche foncièrement différente ? Si la compétence judiciaire est confiée à la Commission communautaire commune, il devient difficile de soutenir que « *les Bruxellois flamands appartiennent à la*

Flandre et que les Bruxellois francophones à la Wallonie ». Dans ce cas, les Bruxellois flamands et les Bruxellois francophones partageront une seule et même justice, et il y a donc une troisième région. Car soyons clairs, si les décisions d'une entité fédérée sont d'application pour tous les justiciables dans un territoire donné, on parle bien d'une région. Les mécanismes de protection instaurés au sein de la Commission communautaire commune afin de protéger la minorité néerlandophone ne modifient pas cette conclusion. C'est très clair quand on prend le cas de la Commission communautaire commune. Il s'agit des mêmes représentants politiques qui font partie de la région Bruxelles capitale, même s'ils siègent à un autre titre. Si on leur accorde la compétence d'organiser la justice à Bruxelles, celle-ci n'évoluera pas à deux mais à trois vitesses.

Dans le droit fil de cette argumentation, on peut conclure que la logique des communautés semble avoir atteint ses limites à Bruxelles. Il est possible, dans une région, de fréquenter des institutions scolaires ou culturelles distinctes, comme l'on peut encore choisir dans certains villages entre deux centres culturels, trois hôpitaux, une école catholique et une école publique. Mais en pratique, pour la plupart des compétences, le territoire joue un rôle critique en matière législative. Le territoire est une partie constituante de l'Etat, donc aussi des entités fédérées. C'est une indication que l'attribution de compétences additionnelles aux Communautés suscitera des difficultés. Il est difficile d'imaginer que des questions qui suscitent actuellement la réflexion comme la consommation de cannabis, la prohibition de la burqa ou les allocations sociales à Bruxelles seront confiées à des communautés distinctes. Dans un village, il n'y a de place que pour une politique en matière d'usage de stupéfiants, un CPAS et un règlement de police.

Comment financer une justice régionalisée ou communautarisée ? Question ouverte

Marc BOURGEOIS

Professeur à l'Ulg

Directeur du Master complémentaire en droit fiscal de l'ULg

1. Dans le rapport au Roi du 17 octobre 2010, qui clôturait sa mission de « Clarificateur », Bart De Wever exprimait le souhait du transfert, aux communautés principalement, d'une série de compétences relatives à la justice : organisation et fonctionnement des tribunaux de première instance et des cours d'appel, en ce compris la formation et la nomination des magistrats se rattachant à ces juridictions ; création de juridictions administratives communautaires, voire régionales, afin, dit-on, « *que les citoyens ne doivent plus s'orienter vers le Conseil d'Etat pour contester une décision* » ; rôle de premier plan dans le cadre de la politique de poursuites et d'application des peines ; sans oublier, bien entendu, le droit répressif et protecteur (« sanctionnel », dit-on dans la traduction originale de la note De Wever !) de la jeunesse (fixation des règles de dessaisissement, par exemple, ou régime de placement en centres fermés).

2. Monsieur Johan Vande Lanotte, Conciliateur royal, a lui aussi proposé, dans sa note de négociation relative à la sixième réforme de l'Etat, d'accroître l'implication des communautés et des régions dans le cadre de l'organisation judiciaire (dans le souci premier d'améliorer la justice dite de première ligne), du fonctionnement du Conseil supérieur de la justice, des politiques de poursuites et d'application des peines, de la protection de la jeunesse (regroupement de toutes les compétences au niveau des communautés), ainsi que de l'infrastructure.

Point intéressant : une annexe de la note Vande Lanotte détermine les masses financières qui, en l'état actuel des prévisions, devraient être transférées aux communautés parallèlement à la régionalisation d'une partie de la compétence en matière de justice : ainsi parle-t-on d'un montant global de 614 millions d'euros, qui englobe le financement de l'Institut de formation judiciaire (5 millions), de l'exécution des peines (494 millions), des Maisons de justice (78 millions), des Pôles d'attraction interuniversitaires (29 millions) et le Fonds d'impulsion fédéral pour les immi-

grés (8 millions). Ces chiffres devront être confirmés dans les mois à venir.

3. Au moment de coucher sur papier les quelques lignes qui suivent, nous ignorons encore le contenu du rapport, tenu secret, du « Négociateur royal », Monsieur Wouter Beke. Les travaux accomplis par Monsieur Elio Di Rupo en sa qualité de « Formateur royal » n'en sont qu'à leurs premiers balbutiements.

4. Si l'on devait décider de transférer aux communautés et/ou aux régions certaines parcelles de la compétence fédérale en matière de justice, force serait de s'accorder, dans le même temps, sur la manière dont les entités fédérées couvriront le coût de leurs nouvelles attributions.

Il paraît logique que l'Etat fédéral ne puisse conserver l'argent – nerf de la guerre ! – grâce auquel il mettait en œuvre des politiques qui, désormais, ne lui incombent plus. Néanmoins, un choix doit être fait entre deux grandes modalités de financement des compétences ainsi régionalisées ou communautarisées : les dotations d'une part, l'autonomie fiscale d'autre part.

5. Dans un système de dotations, l'Etat fédéral collecte lui-même, par ses propres impôts, les ressources à transférer aux régions et communautés afin de leur permettre de couvrir les coûts associés aux matières tombant dans leur champ de compétence⁴. Un tel mode de financement prive les collectivités fédérées de la possibilité d'influencer directement, par des choix de politique fiscale, l'ampleur des moyens sollicités auprès des citoyens.

Un régime d'*autonomie fiscale* implique au contraire une liberté, dans le chef des entités fédérées, de déterminer elles-mêmes la nature et le niveau des recettes nécessaires à l'accomplissement des politiques souhaitées par leurs électeurs. A cet égard, la question ici posée se relie

⁴ Les entités fédérées destinataires de ces enveloppes utilisent certes librement cet argent dans le domaine de leurs compétences sans que l'Etat fédéral ne puisse en régler ou orienter l'affectation.

étroitement à l'un des enjeux majeurs de l'actuelle négociation relative à la réforme de la loi spéciale de financement des communautés et des régions, à savoir l'opportunité de régionaliser, partiellement du moins, l'impôt des personnes physiques. En augmentant ainsi la part des ressources provenant de choix posés par les représentants élus siégeant dans les parlements régionaux, d'aucuns espèrent ainsi accroître sensiblement la légitimité des niveaux de pouvoir fédérés: *no taxation without representation, no representation without taxation*⁵...

En cas de communautarisation d'une partie de la justice, il est cependant difficilement concevable de plaider pour une couverture des coûts par le biais de l'autonomie fiscale. En dépit du fait que la Constitution leur reconnaît un pouvoir fiscal propre, force est de constater que la mise en œuvre de pareille autonomie se heurte à un problème de territorialité lié à l'absence de sous-nationalités à Bruxelles. Aucun critère constitutionnel ou légal ne permet d'établir une distinction, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, entre les contribuables francophones, d'une part, et flamands, d'autre part. Or, pareille catégorisation s'avérerait nécessaire si l'on voulait identifier précisément les destinataires du droit fiscal propre de chacune des deux grandes communautés.

6. Si l'option du financement par dotation devait être retenue, il conviendrait alors d'en fixer les modalités techniques précises.

Quelle enveloppe globale l'Etat fédéral va-t-il céder, à ce propos, aux collectivités fédérées concernées (*répartition verticale*)? On répond le plus souvent à cette question par référence au coût, dans le budget général des dépenses de l'autorité fédérale, des compétences ainsi transmises aux communautés ou aux régions. Pour éviter néanmoins de figer le montant des dépenses publiques en cause, on prévoira le cas échéant un ou plusieurs facteurs sur le fondement desquels l'enveloppe pourra évoluer au fil

du temps (indexation en fonction de l'indice des prix à la consommation, de la croissance économique, de la démographie, etc.).

Une fois cette répartition verticale opérée, encore faut-il répartir entre les communautés ou régions compétentes l'enveloppe en question (*répartition horizontale*). Le critère retenu à cet égard dépendra de la volonté politique de répondre aux besoins présumés dans chacune des entités fédérées (critères objectifs liés à la population carcérale ou à la population tout court, par exemple) ou, alternativement, de rendre à chaque collectivité concernée l'impôt prélevé par le pouvoir fédéral sur son territoire (critère dit du « juste retour »). Le choix du second critère implique que la région ayant la capacité fiscale la plus importante, la plus riche donc, recevra une part plus importante du gâteau, au détriment des régions à plus faible capacité fiscale.

C'est dire combien le choix de la clé de répartition de l'enveloppe-dotation constitue, dans le cadre des actuelles négociations, un sujet politiquement très sensible.

7. En l'état actuel des discussions politiques, la question du financement d'une justice potentiellement décentralisée n'a donné lieu à aucune proposition précise. D'aucuns ont évoqué l'opportunité d'une dotation globalement adaptée à la croissance nominale et répartie selon une clé notamment déterminée en fonction du nombre de détenus sur le territoire de chaque communauté⁶.

Il conviendra de prévoir alors un régime particulier pour le cas des détenus logés dans les cellules louées au sein de la prison de Tilburg! Pour se rendre compte du coût engendré par cette « opération de location », il n'est pas inintéressant de consulter la page 23 des « Commentaires et observations sur les projets de budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2011 », rapport adopté par la Cour des comptes le 26 avril 2011 et disponible sur son site internet...

⁵ Dans sa note rédigée en tant que « Clarificateur », Bart De Wever indiquait que « des transferts additionnels de compétences, dont ceux transférés au cours de cette sixième réforme de l'Etat, iront de pair avec une augmentation proportionnelle de l'autonomie fiscale au niveau de l'impôt sur les revenus des personnes physiques ».

⁶ En l'absence de territoire bien délimité dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, un partage forfaitaire des détenus entre les deux Communautés devrait être imaginé (clé 80/20 ou 85/15, ou encore 90/10, ...).