

Analyse et point de vue concernant le Pot-pourri 1, par la Plateforme Justice pour tous

(Projet de loi modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice)

11 septembre 2015

Avant-propos : Le plan Geens, bénédiction ou malédiction pour une justice accessible ?

Toute la logique du plan Geens se situe dans une perspective d'économies. Notre pays ne consacre qu'environ 0,7 % de ses dépenses publiques à la justice (1,7 milliard d'euros en 2015) et fait ainsi moins bien que 45 des 46 autres pays affiliés au Conseil de l'Europe. En moyenne, tous ces pays consacrent 2,2 % de leurs dépenses publiques à la justice, soit trois fois plus. Malgré ce sous-financement, l'objectif de ce gouvernement est d'économiser encore 10 % sur la justice sur la période 2015-2018. Comment l'amélioration de la qualité et l'informatisation annoncées seront possibles avec de telles économies — c'est pour nous un mystère.

Fondamentalement, ces économies supplémentaires sur la justice mettent en danger le respect de l'art. 23 de la Constitution. Cet article dispose que :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° ...

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;

3° ... »

Un pouvoir judiciaire indépendant, l'égalité de tous les citoyens devant la justice et les droits de la défense sont les piliers de notre système.

Le gouvernement précédent a instauré une TVA sur les honoraires d'avocats. Depuis 2012, nous payons déjà 21 % de TVA sur les prestations d'un huissier. Depuis le 1er janvier 2014, le citoyen doit payer 21 % de plus pour être assisté juridiquement. Nous voyons presque tous les jours que ces mesures rendent *de facto* impossible pour beaucoup de gens de se faire assister par un avocat. Ce sont surtout les gens ayant des revenus moyens ou bas qui sont victimes de cette mesure. Ils n'ont en effet, le plus souvent, pas droit à un avocat pro deo. Pour eux, l'accès à un juge est devenu pour ainsi dire impossible. Pour le citoyen moyen, les services d'un avocat sont presque hors d'atteinte.

Avec le plan Geens, le gouvernement veut rehausser encore le seuil d'accès à la justice. Sa première mesure a été d'augmenter de 55 % les droits de greffe. À propos de cette proposition, Test-Achats déclare : « C'est l'accès à la justice que vous assassinez... ».

Faut-il vraiment croire qu'une économie de 10 % des moyens de la justice va résoudre l'arriéré judiciaire ? — sauf si on veut dire par là que de moins en moins de gens trouveront le chemin de la justice. Pense-t-on vraiment réduire le fossé entre justice et citoyen en fermant des justices de paix et des greffes ?

Se pose donc la question de savoir si les plans du gouvernement sont ou non un progrès dans la concrétisation des droits constitutionnels cités ci-dessus.

Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'un recul. Nous parcourons ci-dessous, dans l'ordre du projet de loi, les différentes propositions du ministre Geens reprises dans la première partie de son plan en matière de droit de la procédure civile : Pot pourri 1 (PP1).

1. Exigences de forme plus lourdes, au détriment du justiciable intervenant sans conseil (PP1, art. 12-13 et art. 19)

Les obligations quant à la structure des conclusions et aux mentions qui doivent s'y trouver ne valent pas seulement pour les avocats, mais aussi pour les parties qui se défendent elles-mêmes. Pour les gens qui n'ont pas une formation juridique, c'est autant dire mission impossible, pour autant déjà qu'ils soient informés de ces exigences. La sanction du non-respect de ces exigences formelles est que, bien que le juge doive toujours motiver son jugement, il ne doit pas rencontrer tous les arguments invoqués. L'obligation de motivation est cependant essentielle dans l'État de droit : le citoyen doit savoir pourquoi on ne lui a pas donné raison. Pour quelqu'un qui ne se fait pas assister d'un avocat, le juge devra donc moins motiver son jugement.

L'Ordre des barreaux flamands déclare à bon droit dans son avis « que le citoyen sera confronté [par ceci] à un seuil qu'il doit encore franchir lui-même, maintenant que le modèle imposé exige une certaine connaissance technique ».

C'est en outre un problème pour les avocats aussi, maintenant qu'ils doivent numéroter chacun des arguments (avec la possibilité d'en laisser passer un). Plus fondamental encore est le fait que le juge ne doit plus répondre aux arguments d'une requête ou d'une citation (du moins pas tous), si par la suite, pour quelque raison que ce soit, on ne dépose pas de conclusions (Code jud., art. 744 avec art. 780,3°).

2. Perte de qualité de la justice rendue par la réduction du rôle du ministère public dans les affaires sociales et civiles (PP1, art. 14-14-16-17 et art. 67)

La suppression de la règle qui veut que le ministère public ait communication de toutes les affaires civiles et surtout la suppression de l'obligation d'avis du ministère public, à l'exception des différends de sécurité sociale devant le tribunal du travail et des différends familiaux où des mineurs sont concernés, va conduire à une perte de qualité de la justice rendue et à un moindre soutien des parties dans un procès civil. Surtout lorsqu'on sait que le ministre Geens veut réaffecter aux affaires pénales le plus possible de magistrats du parquet (Code Jud. art. 764).

L'Ordre des barreaux flamands craint en outre que « la modification proposée va ralentir la procédure plutôt que l'accélérer, puisque la communication sera maintenant plus lente dans la procédure ».

Devant les tribunaux du travail, l'auditorat ne sera impliqué qu'au moment de l'introduction de l'affaire et non plus lors de la constitution du dossier. Cela est néfaste pour le citoyen. En effet, dans la procédure actuelle, le rôle de l'auditorat implique la composition du dossier, la demande de pièces auprès des institutions de sécurité sociale et la préparation de l'avis. Ce rôle diminue les tâches du citoyen pour faire valoir ses droits.

Le 10 juin 2015, le Conseil national du travail (CNT) a écrit au ministre Geens une lettre à ce sujet. On y lit que le CNT « est d'avis que les modifications proposées risquent de réduire à rien les acquis »

d'une bonne administration de la justice par les juridictions du travail. Le CNT est d'avis que les propositions Geens « ne servent pas l'intérêt du justiciable » et que « la réglementation proposée ne va pas conduire non plus à la rationalisation espérée de la justice civile ». En outre, le CNT exprime sa préoccupation du fait que la réglementation proposée « comporte des risques pour la cohérence de l'application du droit social, en particulier du droit de la sécurité sociale ».

3. Limitation du rôle du juge dans les procédures par défaut (PP1, art. 20)

Il se pose un problème en ce qui concerne le rôle du juge si l'une des parties fait défaut. Geens a choisi la conception minimaliste : sauf s'il y a conflit avec l'ordre public, il est fait droit à la demande. Il ne faut plus examiner si l'action est fondée ou non, si elle est éventuellement exagérée (clause pénale, dommage, indemnité de rupture...).

Les gens peuvent faire défaut pour des raisons diverses : ils peuvent ne pas avoir reçu la citation, ne pas la comprendre, être découragés... Le défaut ne signifie pas que l'action n'est pas contestée, tandis que c'est explicitement le point de vue du projet de loi. Ce sont souvent aussi des raisons de ne pas faire opposition, ce qui fait qu'on peut se trouver confronté à un jugement définitif qui est peut-être tout sauf juste (C. jud., art. 806).

Dans son avis, l'Ordre des barreaux flamands attire l'attention aussi sur le fait que le juge ne pourra plus examiner l'action au fond en cas de défaut. La liberté d'appréciation du juge est ainsi bridée et, craint l'Ordre des barreaux flamands, la disposition va conduire à de nombreuses procédures en opposition.

4. Suppression de causes de nullité néfaste pour le justiciable sans conseil (PP1, art. 22-23-24-25-26-27)

Dans les procédures civiles, toutes les nullités de forme dites absolues sont supprimées, alors que celles-ci peuvent être fondamentales, comme une citation mal rédigée ou un témoin qui n'a pas prêté serment. Ces manquements ne pourront encore entraîner la nullité que si la partie qui invoque la nullité montre qu'elle a été lésée. Le juge ne peut plus l'invoquer de lui-même, ce qui fait que par exemple des parties sans conseil n'invoqueront plus ces causes de nullité et ne seront plus aidées par un juge impartial (modification des articles 860-867 C. jud.).

5. Limitation de l'appel (PP1, art. 31)

La suppression du droit d'élargir l'action en degré d'appel causera vraisemblablement des actions inutiles en première instance et nous semble inéquitable parce qu'un élargissement de l'action est souvent inévitable en appel, surtout pour ceux qui en première instance ne se sont pas fait assister d'un conseil. Mais cette mesure est inéquitable aussi pour des justiciables qui ont un conseil. À ce sujet, on peut citer les critiques de l'Ordre des barreaux flamands formulées au point 15 de leur note.

6. Un huissier n'est pas un juge (PP1, art. 33 à 40)

Une nouveauté importante dans le projet de loi est l'introduction d'une procédure non judiciaire pour le recouvrement de créances non contestées. Geens introduit pour la première fois dans l'ordre judiciaire belge le principe qu'un huissier peut émettre un titre exécutoire pour le recouvrement de dettes. Cela signifie qu'il ne faudra plus passer devant un juge pour voir reconnaître sa créance et qu'il sera possible de directement faire appel à un huissier pour récupérer le montant réclamé. C'est en fait la Chambre nationale des huissiers de justice qui va établir un « Registre central pour le

recouvrement de dettes d'argent non contestées » et va émettre à la demande d'un huissier particulier un titre exécutoire, avec un contrôle autant dire inexistant d'un magistrat.

Selon le ministre, la règle n'est d'application qu'entre commerçants, mais, comme l'Ordre des barreaux flamands le fait remarquer à juste titre, elle a grande valeur de précédent. La réglementation est de plus très défavorable aux petits indépendants qui risquent, s'ils ne réagissent pas dans les délais et les formes exigées, de se trouver confrontés à un titre exécutoire et à terme définitif.

L'essentiel dans cette disposition est que le rôle du juge est complètement évacué, jusqu'à ce que le débiteur lui-même s'adresse au juge. C'est d'abord l'huissier qui juge s'il y a contestation et si des motifs de contestation sont avancés.

Selon l'exposé des motifs, cette disposition est nécessaire parce que les juges doivent se consacrer à la résolution des différends et non à des affaires qui ne sont pas contestées. Mais cela, on ne le sait que lorsque l'affaire vient devant le juge. En outre, un juge est beaucoup mieux placé pour accorder un paiement échelonné, en tenant compte de la bonne foi et de la situation difficile dans laquelle se trouve le débiteur, qu'un huissier de justice qui n'intervient que pour le créancier.

On fait mention dans le projet du fait qu'il existe depuis 25 ans déjà une procédure simplifiée pour obtenir (devant le juge) un paiement, mais, selon l'exposé des motifs, celle-ci pour des raisons inconnues ne serait presque jamais appliquée. Pourquoi ne pas d'abord revaloriser cette procédure ?

Il faut mentionner aussi l'avis du Conseil d'État. Concernant le champs d'application du système, le Conseil d'État déclare le nouvel article « quasi illisible ». Bien que le ministre ait promis que la nouvelle procédure ne serait pas d'application pour les particuliers, à la lecture de C. jud. art. 1394/20 ce n'est pas clair du tout. Le Conseil d'État se pose en outre la question de savoir s'il ne se pose pas un problème d'infraction au principe d'égalité dans le champ matériel d'application. Il est en effet curieux, par exemple, que les dettes des autorités publiques soient exclues du champ d'application de la loi. Le Conseil d'État ne trouve pas évident non plus le traitement des données par les huissiers. Ceci est-il bien en accord avec l'article 22 de la Constitution sur le respect de la vie privée ?

L'Ordre des barreaux flamands émet également une critique sévère de l'actuel projet de loi. Concrètement, l'Ordre propose un renforcement du traitement informatique des demandes. Conjointement à la suppression d'interventions souvent inutiles d'un huissier, cela semble une bien meilleure proposition. La proposition actuelle est un monstre juridique et un dangereux précédent qui en outre passe complètement à côté de l'objectif de la réforme.

7. La suppression de l'appel suspensif limite dans les faits le droit à l'appel (art. 41 à 45)

Tout aussi problématique est le fait que l'appel ne serait dorénavant plus suspensif, à moins que la loi n'en dispose autrement (comme dans les affaires familiales) ou à moins que le juge n'ordonne la suspension par une décision spécialement motivée. Mais quel juge va suspendre sa propre décision si appel en était fait ?

Le risque est que des gens auxquels le premier juge n'a pas fait justice, parce qu'il est passé à côté de la question ou parce qu'ils n'avaient pas d'avocats, se trouvent placés devant des faits irréversibles, comme une expulsion. Il y a déjà une tendance à déclarer de plus en plus de jugements exécutoires par provision (et souvent sans beaucoup de motivation) et souvent par défaut, de sorte que ces jugements peuvent être exécutés même en cas d'appel. Cette pratique va donc devenir la règle.

L'éventuel abus qui pourrait être fait de l'appel pour ralentir l'exécution d'une condamnation ne fait pas le poids contre cela. Ce genre de technique de ralentissement apparaîtra souvent lors du passage devant le premier juge et celui-ci peut alors, déjà, avec une motivation appropriée, rendre le jugement exécutoire par provision. La même chose vaut quand le premier juge constate qu'une partie a manifestement tort.

Les éventuels abus de procédure en première instance (ce qui restent à prouver) ne pèsent pas non plus contre cela, maintenant que la sanction d'une procédure abusive est le paiement d'un supplément relativement élevé de frais de justice (rémunération forfaitaire de l'avocat de la partie adverse) et les coûts de l'appel (C. jud., art. 1397-1399 et 1495).

8. Réduction de la proximité et de l'accessibilité de la justice (PP1, art. 58 et 79)

Le déplacement temporaire de sièges de justices de paix ou du tribunal de police (ou d'une de ses sections) rend plus difficile l'accès à ces tribunaux de première ligne : les citoyens devront aller plus loin. Le projet dispose qu'il faut un besoin objectif du service pour ce faire, mais on peut s'attendre à ce que ce soient surtout des motifs budgétaires (manque de personnel, par exemple) qui seront invoqués. Et ce qui est temporaire menace vite de devenir définitif. Cette mesure semble préfigurer les plans du ministre Geens de diminuer radicalement le nombre de maisons de justice et de juges de paix (C. jud., art. 72). Ces plans sont néfastes pour l'accès à la justice.

La justice est un service public. L'accessibilité à ce service veut dire : une infrastructure accessible et ouverte et une procédure simple et abordable. Les plans actuels s'opposent à cela.

Retirer les juges de paix des quartiers où ils sont territorialement compétents est néfaste : les citoyens s'y rendent plus difficilement, les juges n'ont pas de connaissance du terrain, les visites de lieux deviennent beaucoup plus difficiles...

Les greffes doivent être ouverts au public et aux avocats.

9. La suppression des chambres collégiales conduit à une perte de qualité (PP1, art. 61 à 66)

Le projet prévoit l'introduction d'un juge unique pour toutes les affaires en première instance ainsi que pour la plus grande part des affaires civiles en appel.

Cette suppression des chambres collégiales des cours et tribunaux s'accompagnera indéniablement d'une perte de qualité. Trois juges garantissent en général des décisions mieux pesées qu'un juge siégeant seul. Le juge unique devient la règle, même en degré d'appel. À moins que le chef de corps n'en décide autrement (mais dans quel cas ? l'arbitraire nous attend au tournant) ou si la loi en dispose autrement, à savoir en cas d'appel d'un jugement en matière pénale.

Ici aussi, il on peut mentionner l'avis du Conseil d'État. Le Conseil d'État se réfère à l'avis du 27 mai 2015 du Conseil supérieur de la justice qui déjà mettait en exergue « la plus-value que représente la décision collégiale quant à la qualité, l'objectivité et la légitimité de la décision judiciaire... » Le Conseil d'État se pose de sérieuses questions sur le fait de laisser au chef de corps le soin de « répartir les affaires ». Cette compétence risque d'entrer « en tension avec l'exigence croissante que le droit européen des droits de l'homme pose en termes de transparence, d'objectivité et de prévisibilité » en ce qui concerne les critères qui président à la répartition des affaires au sein des juridictions. Ces principes sont cruciaux pour assurer la confiance des justiciables dans l'indépendance et l'impartialité des juges. Le Conseil d'État n'est donc pas particulièrement heureux des plans d'économies du ministre Geens et se pose, à la lumière de l'article 6 de la CEDH, de grandes questions sur ces modifications (C. jud., art. 91 et suivants).

10. Conclusion : il faut un débat en profondeur sur l'avenir de la justice

Le gouvernement a demandé « l'urgence » pour le projet de loi. La raison invoquée pour cela est le fait que la loi doit être publiée au Moniteur belge avant le 24 octobre pour éviter la prescription des crimes des Tueurs du Brabant.

Le gouvernement pourrait parfaitement extraire du Pot pourri I le volet Tueurs du Brabant et le traiter à part. Il nous semble raisonnable de limiter l' « urgence » à ce qui la justifie vraiment et donc de traiter à part les dispositions « Tueurs du Brabant ». Parce qu'il y a encore beaucoup de pain sur la planche.

Nous sommes d'avis que les plans du ministre Geens conduiront à une plus grande réduction de la justice comme service public.

Nous demandons le retrait de toutes les propositions qui limitent les droits du citoyen et qui rendent encore plus difficile l'accès à la justice.

Nous réclamons des moyens suffisants pour que la justice soit accessible et plus particulièrement un renforcement et un refinancement du système d'assistance juridique. Il faut mettre fin au système de l'enveloppe fermée.

Le plan Geens signifie une plus grande réduction de la justice comme service public, la limitation du rôle du juge indépendant, une baisse de la qualité des jugements et le rehaussement du seuil d'accès à la justice.

Les mesures que le projet de loi Pot pourri 1 prévoit rendent plus difficile l'accès du citoyen à la justice. Dans ce cadre, la restriction du système Pro Deo est très néfaste. Cela va diminuer la qualité de l'assistance et cela pousse encore plus de gens en dehors du système.

Le plan Geens serait à l'avantage du citoyen en garantissant une meilleure qualité de la justice. C'est le contraire qui ressort de notre analyse.

On ne trouve dans le plan rien pour rendre plus compréhensible au citoyen ordinaire le difficile langage technique de la justice. On trouve encore moins d'initiatives pour combler le fossé entre le monde de la justice et celui de l'homme ou de la femme de la rue. On ne fera rien non plus aux innombrables formalités inutiles qui conduisent souvent le citoyen à renoncer à ses droits ou à ne mener qu'en partie sa défense. Pourquoi le rôle de l'huissier est-il renforcé plutôt que diminué ?

Nous demandons pour tous le respect du droit constitutionnel d'accès à un juge indépendant. La TVA instaurée sur les services d'un avocat doit être retirée et la loi augmentant les droits de greffe abrogée. Nous réclamons des moyens suffisants pour que la justice soit accessible et plus particulièrement un renforcement et un refinancement du système d'assistance juridique.

Des procédures alternatives telles que la médiation ne peuvent être avancées aveuglément sans prévoir des moyens et un soutien suffisants pour les appliquer de manière satisfaisante.

Il faut un débat de fond sur la justice, dont le point de départ doit être une justice démocratique et accessible, avec des moyens suffisants.

Ne soyez pas dupes. Une justice démunie ne va pas défendre mieux les droits du citoyen. Les citoyens ordinaires seront donc aussi pénalisés par le plan Geens.