



Note concernant la fonction de juge suppléant

L'avis du CSJ du 26 avril 2006 « sur les juges suppléants » qui a été précédé par l'avis de l'OVV sur le même sujet fait apparaître une remise en cause de l'institution du juge suppléant telle que nous la connaissons en Belgique.

La présente note n'a pas pour objet de « répondre » à l'avis du CSJ, mais comme il émane d'une des plus hautes autorités du pays, il est utile d'en reprendre les points fondamentaux pour mettre la question en perspective.

L'avis du 26 avril 2006 du CSJ contient une recommandation de modification législative que l'on peut résumer comme suit :

1. limite dans le temps du mandat de juge suppléant, avec possibilité de renouvellement ;
2. accès à la fonction après réussite d'un examen ;
3. introduction d'un système de rémunération uniforme.

Cette recommandation est précédée d'une proposition de faire une étude sur la nécessité de maintenir « le système en vigueur » et en l'attente de cette étude, le CSJ fait les recommandations suivantes :

1. impossibilité pour un avocat de siéger à une audience où il plaide lui-même une affaire ;
2. organisation d'une formation particulière pour les juges suppléants ;
3. interdiction de recevoir des mandats de justice dans la juridiction où le juge suppléant est amené à siéger ;
4. éviter que les suppléants ne siègent de manière systématique ;
5. éviter que les suppléants ne siègent dans les matières dans lesquelles leur clientèle est intéressée ;
6. interdiction pour l'avocat ou le notaire d'être nommé dans le canton où il a son cabinet.

De l'avis transparaît de manière globale un malaise vis-à-vis des juges suppléants eux-mêmes que l'on pourrait résumer comme suit :

1. apparence de partialité dans les yeux du public ;
2. influence des activités professionnelles du suppléant sur le contenu des décisions ;
3. qualités professionnelles des suppléants ;
4. lien de dépendance entre les suppléants et les effectifs.

Il est d'ailleurs significatif que l'avis s'intitule « avis sur les juges suppléants » et non « avis sur la fonction de juge suppléant ». Ceci est d'autant plus étonnant qu'il semble que les juges suppléants n'aient pas été entendus avant que l'avis ne soit rendu.

Si certaines mesures proposées nous paraissent positives, il nous semble que la tendance sous jacente est de mettre fin à l'institution, ce qui nous ne pouvons admettre.

L'avis a certainement pointé avec pertinence certaines difficultés, mais par contre il n'a pas mis en exergue les avantages incontestables que l'institution apporte à l'organisation judiciaire.

C'est probablement une faiblesse de l'avis de ne pas avoir reconnu cette utilité qui se manifeste par le dévouement de la plupart des juges suppléants à leur fonction remplie de manière efficace et avec toute l'honnêteté, la probité et l'indépendance propre à la fonction de magistrat.

Plus particulièrement, en ce qui concerne les justices de paix, le juge suppléant en est un rouage important.

En effet, il permet à la justice de paix, caractérisée par le fait qu'elle est composée d'un juge unique, de garder son autonomie fonctionnelle. Elle permet au juge professionnel de se faire remplacer en cas d'empêchement sans devoir attendre l'intervention hypothétique d'un collègue délégué par le tribunal de première instance ou la cour d'appel.

Cette autonomie fonctionnelle n'existe pas pour le confort du magistrat, que du contraire :

1. elle permet de garantir la continuité et la rapidité d'intervention propre à la justice de paix au bénéfice du justiciable ;
2. elle oblige le juge de paix à régler seul, avec l'aide de ses suppléants, le bon fonctionnement de sa juridiction, sans pouvoir se déporter sur une autre structure qui serait censée prendre en charge son empêchement ;
3. elle permet d'assurer la continuité du service au citoyen pendant les vacances, bien que le siège ne compte qu'un seul juge.

Personne ne serait servi en déresponsabilisant les juges de paix du bon fonctionnement de leur juridiction en le rendant dépendant d'une administration globale caractérisée par des lourdeurs et par un manque chronique de moyens. Cela aboutirait certainement à une démotivation des magistrats cantonaux.

Dès lors supprimer les juges suppléants, ou, plus pudiquement, assécher la source des vocations, ce à quoi aboutirait une application pure et simple de l'avis du CSJ, porterait atteinte à un élément substantiel du fonctionnement des juridictions cantonales.

L'importance de la formation du magistrat par ses fonctions de juge suppléant ne doit pas être sous-estimée plus particulièrement en ce qui concerne les justices de paix. Le juge de paix est un magistrat siégeant seul à l'audience, mais est également le seul magistrat dans sa juridiction qui elle-même est souvent géographiquement isolée d'autres tribunaux. L'aspect pratique de la suppléance prépare probablement mieux que toutes autres formations de type théorique à cette solitude.

Dans cet ordre d'idée, la suppléance doit être un critère important pour la nomination de magistrat dans le cadre de la « troisième voie » surtout en ce qui concerne les juridictions cantonales.

Si aux yeux des juges de paix, l'institution est un élément positif cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas en améliorer le fonctionnement et en réformer les aspects négatifs.

Il ne nous paraît pas possible de se faire une idée des démarches à entreprendre sans faire une brève description de la suppléance telle qu'envisagée par le Code judiciaire. Le Code lui attribue, à notre avis, deux types de fonctions :

1. remplacer le magistrat empêché (légitimement, légalement...) article 87 alinéa 1^{er} CJ. Sont compris dans cette catégorie les cas suivants :
 - a. le remplacement dans les affaires que le magistrat professionnel ne peut connaître ;
 - b. le remplacement lorsque le magistrat professionnel a d'autres obligations professionnelles (formation, affaires urgentes (toutes affaires cessantes), réunions professionnelles...)
 - c. les congés ;
 - d. les maladies de courte durée.
2. compléter structurellement un siège professionnel insuffisant (article 87, alinéa 2, article 102, alinéa 2 et spécifiquement article 102 § 2). Sont visés à notre estime trois cas :
 - a. la maladie prolongée du magistrat professionnel ;
 - b. les chambres à trois magistrats dont deux sont systématiquement des suppléants ;
 - c. les chambres supplémentaires des cours d'appel composées uniquement de suppléants.

A notre avis, les difficultés fondamentales qui se posent dans le cadre de la suppléance concernent les cas où il est fait appel aux suppléants pour faire face de manière structurelle à l'insuffisance du siège professionnel : en effet, le recours aux suppléants peut poser problème lorsque :

1. les chambres d'appel des justices de paix et des tribunaux de police sont composées à majorité d'avocats qui plaident régulièrement devant les juridictions dont ils ont à connaître l'appel. Ce malaise est renforcé encore lorsque ceux-ci sont spécialisés dans les matières traitées dans les chambres d'appel (contentieux roulage, administration provisoire...) ;
2. les chambres des cours d'appel composées uniquement de conseillers suppléants prêtent le flanc à la même critique ;
3. le juge suppléant est amené à remplacer purement et simplement un magistrat absent (le plus souvent un juge de paix) atteint d'une maladie ou plus simplement de la limite d'âge. Au-delà de la question de l'image de partialité qui peut se poser, c'est surtout la qualité du travail qui en pâtit. Comment serait-il possible pour un suppléant de remplacer de manière prolongée un magistrat effectif, alors qu'il a de par ailleurs une activité professionnelle qui est souvent remplie (le choix de la désignation du juge suppléant ne se fera pas sur la personne d'un avocat dont le cabinet est vide...) ;

4. l'on abuse du remplacement du magistrat professionnel pour cause d'empêchement, ces cas peuvent exister et sont nuisibles à l'image des magistrats en général, et à l'institution du juge suppléant en particulier.

Dès lors, nous proposons :

1. de tendre vers la suppression du rôle de juge suppléant en tant que remplaçant structurel du juge professionnel, ce rôle peut adéquatement être assumé par des juges professionnels, y compris en cas de maladie prolongée ;
2. de veiller à un respect de l'intervention du suppléant qu'en cas d'empêchement légitime.

Par la limitation du rôle du suppléant, la majorité des reproches en matière d'apparence de partialité sera rencontrée et contrebalancée par l'efficacité de l'appareil judiciaire au bénéfice du justiciable (le justiciable n'est-il pas satisfait que l'affaire soit traitée par un suppléant disponible plutôt que remise aux calendes en l'attente d'un magistrat absent).

La crainte de la dépendance entre le suppléant et le magistrat professionnel devrait également fondre comme neige au soleil (quelques interventions par an à répartir entre 5 ou 6 suppléants n'est pas de nature à rendre le magistrat effectif dépendant).

Pour lutter contre les éventuels abus, il faut d'abord les connaître : un moyen simple consisterait à rémunérer systématiquement et obligatoirement le suppléant chaque fois qu'il signe une feuille d'audience, selon un tarif raisonnable à convenir, de telle manière que la comptabilité de ses interventions soit centralisée et que les autorités compétentes puissent éventuellement être prévenues.

En ce qui concerne les recommandations concrètes faites par le CSJ, et compte tenu de ce qui est exposé ci-dessus, nous pouvons faire les observations suivantes :

1. l'introduction d'un système de rémunération uniforme, la formation, l'impossibilité de siéger à une audience où l'avocat plaide lui-même, éviter que les juges suppléants ne siègent de manière systématique et ou dans des matières dans lesquelles leur clientèle est intéressée ne posent pas de problème ;
2. la limite du mandat de juge suppléant nous paraît porter atteinte à son indépendance, la comparaison avec des juges sociaux ne paraît pas convaincante : dans cette institution, leur appartenance à une organisation représentative est déterminante et doit être vérifiée ;
3. l'accès après réussite d'un examen semble difficile : un examen différent de l'examen d'aptitude professionnelle consacrerait le fait qu'il s'agit de juges au rabais. L'examen d'aptitude lui-même limiterait très fortement le nombre de candidats. Il rendrait aussi la fonction de juge suppléant très temporaire puisque présentent cet examen, et ne s'exposent donc à l'éventualité de l'échec, que ceux qui veulent devenir juge effectif ;
4. l'obligation de l'examen, l'interdiction de recevoir des mandats, l'interdiction d'être nommé dans le canton où le suppléant à son cabinet sont des mesures qui théoriquement peuvent se justifier mais qui par l'effet de repoussoir qu'elles engendreraient tueraient la fonction. Qui se porterait candidat si le seul bénéfice qu'il peut en retirer est de s'interdire d'obtenir des mandats de justice (à ce sujet, il serait intéressant de savoir si des abus existent en la matière et qu'elle en sont

5. les conséquences), en province qui va être candidat pour siéger dans une juridiction lointaine, qui préparerait un examen réputé difficile pour devenir simplement suppléant ?
6. Nous pensons que tout questionnement sur la légitimité des motivations du juge suppléant serait résolu si l'on valorisait à sa juste valeur l'expérience accumulée par le suppléant dans le cadre de la postulation à une fonction de magistrat professionnel et particulièrement dans le cadre de « la troisième voie ».

En conclusion, l'institution du juge suppléant est utile à l'ordre judiciaire lorsqu'elle permet à celui-ci de réagir de manière souple et rapide à un empêchement ponctuel du magistrat effectif. Elle peut être inadéquate lorsqu'elle est employée pour véritablement remplacer le juge effectif.

Il faut se garder de jeter l'enfant avec l'eau du bain en imposant une série de conditions nouvelles à la fonction, dont on ne sait pas si elles répondent à de véritables difficultés, mais qui mettront rapidement fin aux vocations.

S'il s'avérait cependant que l'institution venait à terme à être condamnée comme cela transparaît en filigrane de l'avis du CSJ, il y a lieu d'inviter les décideurs d'envisager leur remplacement de manière effective, sans y sacrifier l'autonomie des juges de proximité, autonomie qui constitue un des vecteurs principaux de leur efficacité.