

2024 Rule of Law Report - targeted stakeholder consultation

About you

Judicial association or network

Organisation name

MEDEL- Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés

Main Areas of Work

Justice System

www.medelnet.eu; <https://twitter.com/MedelEurope>

Transparency register number

981119221130-18

Country of origin

France

First name

Mariarosaria

Surname

Guglielmi

Email Address of the organisation

[o](#)

Publication of your contribution and privacy settings

Public

Questions on horizontal developments

Alongside contributions on national contexts, MEDEL wishes to provide a more general assessment of the evolution of Rule of Law issues in Europe. Apart from the contexts of systemic crisis of the Rule of Law, determined by reforms aimed at ensuring the executive's control over the Courts and regressive policies on rights and freedoms, recent national developments have shown that attacks on the values of the Rule of Law have been multiplying across Europe.

As the Polish case has proved, the dismantling of independent judicial systems is part of regressive processes that put at risk not only the foundations of the European Union, but also the common system of values enshrined in the ECHR. In other national contexts, a certain intolerance for the role of the judiciary - consisting in assuring an effective and impartial protection of rights, which is also carried out through interpretation of the laws in accordance with national constitutions and European and international sources - emerges with clarity. This negative trend is particularly evident in areas, such as immigration, and in national contexts where the reforms adopted by government have been under judicial scrutiny with regard to their compatibility with supranational legislation concerning essential standards of protection of fundamental rights. The attacks publicly made upon judges by prominent political figures, by means of allegations of pursuing anti-government political - as has been underscored by MEDEL - have been challenging not only the legitimization of the judicial function and the conditions for its independent exercise, but the very role of national judges as European judges who are supposed to enforce the primacy of EU law and of fundamental rights of individuals (<https://medelnet.eu/statement-on-the-recent-attacks-on-the-italian-judiciary/>). Such developments make clear how important it is to monitor what occurs with respect to the independence of judicial systems, not only in terms of their formal and structural framework, but also in respect of the entire context and of all the factors that condition and jeopardize the independent exercise of judicial power. As highlighted in last year's MEDEL contribution, there is a proven necessity for strong and effective Rule of Law monitoring tools, that could cover the whole spectrum defined by the values of democracy and fundamental rights. A negative trend is as well recorded with regard to the widespread attacks on the freedoms of speech and association of magistrates, both as an effect of legal restrictions (as in France) and as an outcome of efforts to delegitimize public manifestations of these freedoms and of the duty of judges to speak out when the Rule of Law is at risk. This appears to be a particularly negative trend if we consider the role that national and European judicial associations have played in defending the independence of the judiciary and the Rule of Law with respect to contexts such as Poland. MEDEL has reiterated that the attempt to limit the freedom of expression of magistrates is even more grievous when the positions under attack have been taken in order to remind the role of the judiciary in safeguarding fundamental rights (<https://medelnet.eu/after-poland-and-hungary-france/>). There are situations of structural insufficiency of guarantees of independence of the judiciary in the member states. MEDEL has recently recalled the necessity, even more evident in the context of regression of the Rule of Law in Europe, for the Judicial Councils to be independent and fully legitimized to perform their essential function as guarantors of the independence of judicial systems. Moreover, it has raised the alarm over the ultimate institutional anomaly resulting from the failure to renew the General Council of the Judicial Power in Spain (<https://medelnet.eu/statement-on-the-spanish-general-council-for-the-judiciary/>) and over the absence of transparent electronic voting procedures for the selection of members of the Supreme Judicial Council in Bulgaria (<https://medelnet.eu/statement-on-bulgaria/>). The experience of recent years has demonstrated that the institutional framework of the public prosecution service can be exploited by the executive to have a grip on the entire judicial system and to put pressure on judges, as happened in Poland. Nonetheless, the European legal landscape is still characterized by the absence of common minimum standards which could ensure that the status and the system of self-government of the public prosecution service are effectively independent in all member states. Furthermore, while at European level the EPPO introduced a model of independent (supranational) public prosecutor's office, at national level the trend seems to be in the opposite direction even in countries, like Italy, where the Constitution still ensures independence of prosecution.

Questions for contribution

Member State covered in contribution

Belgium

I. Justice System

Le système judiciaire continue de rencontrer des difficultés sur le plan du personnel judiciaire. En effet, depuis 2015, le gouvernement fédéral a décidé de ne pas remplir les cadres de magistrats fixés par la loi à 100 %. Il a été décidé par ce gouvernement et les suivants de ne pas respecter la loi et de limiter à 90%. La Belgique a été condamnée par un arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 06/11/2023 et par un jugement du tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 15/12/2023 à remplir les cadres légaux. Il manque au 1er juillet 2023, 114 magistrats du siège (1.519 juges nommés sur un cadre de 1.633) et 107 magistrats du ministère public (845 nommés sur un cadre de 952) . La situation est donc inchangée sur ce point.

A. Independence

La Belgique dispose d'un Conseil Supérieur de la Justice qui procède à la nomination des magistrats. Il s'agit d'un organe constitutionnel et indépendant.

Nous risquons aussi de rencontrer d'autres difficultés avec ce sous-effectif chronique avec la loi sur l'autonomie de gestion où il est question de délégations de magistrats verticales et horizontales sans respect des cadres ni augmentation du cadre légal. Il est question de voter un projet de loi visant à organiser ces délégations en les confiant à un organe qui n'est le Conseil supérieur de la Justice mais un organe qui a été créé par la loi du 18 février 2012, le collège des cours et tribunaux dont l'indépendance n'est pas assurée. Il interviendrait donc dans la mobilité interne des magistrats et aussi au niveau de l'accession à la magistrature car il serait question de lui confier des compétences (notamment en ce qui concerne la vérification de sécurité des magistrats) qui entreraient en conflit avec celle du Conseil supérieur de la Justice pour la nomination des magistrats. Il existe un risque d'ingérence de l'exécutif sans véritable contrôle de cet organe qui centralise beaucoup de pouvoirs et de ressources financières sans trop de transparence, à ce jour.

Irremovability of judges, including transfers, (incl. as part of judicial map reform), dismissal and retirement regime of judges, court presidents and prosecutors (incl. judicial review)

L'immovibilité n'est plus garantie s'il est question de procéder à vérification de sécurité des magistrats sans critère objectif permettant qu'ils soient écartés de leurs fonctions sans droit de recours; la procédure envisagée dans les avant-projets de loi ne garantit pas de transparence quant à l'accès des données par le magistrat concerné ni quant aux critères relevant d'un avis de sécurité négatif. Ces avis de sécurité seraient confiés à la Police fédérale ce qui n'est pas sans poser de questions. Les membres du collège des cours et tribunaux ne semblent pas soumis à ces contrôles.

De plus, le gouvernement belge a voté la flexibilité des cadres légaux, c'est à dire une remise en cause du cadre légal avec une possibilité sur la base des chiffres relatifs à la mesure de la charge de travail de revoir à la baisse et ce jusqu'à 20% du cadre d'une juridiction le nombre de magistrats. Il s'agira donc de pouvoir retirer des juges d'une juridiction pour les placer ailleurs en fonction de la productivité d'une juridiction évaluée sur les seuls outputs. Cela aura pour conséquence que les juridictions en sous effectif auront une productivité moindre et donc se verront retirer des magistrats.

Allocation of cases in courts

Nous n'avons pas les chiffres mais nous pouvons préciser que la situation bruxelloise est très grave:

- pas de chef de corps pour le plus grand parquet de Belgique et de la capitale de l'Europe;
- manque de Procureurs à Bruxelles; sur un cadre légal de 119, il y en a 95 dont 10 en congés de maladie de longue durée soit 85 procureurs effectifs sur 119 prévus au cadre;

la cour d'appel de Bruxelles a un cadre de 82 conseillers mais il y a seulement 73 magistrats pour absorber le travail des 239 magistrats en première instance (sur un cadre légal de 252) ce qui n'est pas tenable; - nous avons aussi de plus en plus de gros dossiers à absorber notamment en matière de criminalité organisée tant en première instance qu'en degré d'appel sans augmentation de cadre; les gros dossiers mobilisent du temps et des magistrats qui ne sont pas "productifs" ce qui a un impact sur l'évaluation des besoins d'une juridiction surtout pour le tribunal de première instance francophone de Bruxelles; - il n'y a toujours pas d'auditeur du travail nommé à Bruxelles.

Independence (including composition and nomination and dismissal of its members), and powers of the body tasked with safeguarding the independence of the judiciary (e.g. Council for the Judiciary)

La question de l'indépendance passe aussi par la plus grande privatisation de la justice via l'externalisation de beaucoup de ses services via des sociétés privées (amendes -crossborder). Il est aussi important de maintenir le Conseil supérieur de la justice et la dépolitisation des nominations des magistrats que garantit cette institution. Concernant la gestion de l'opendata des décisions judiciaires, il existe un comité de gestion qui est composé en son sein d'un membre du ministère de la justice. Concernant l'indépendance, la loi sur l'autonomie de gestion du pouvoir judiciaire ne fournit pas les garanties d'indépendance dès lors que le contrôle des finances est exercé par le ministre du budget et non par la Cour des comptes ce qui implique le risque de voir les besoins de la justice régulés politiquement.

Accountability of judges and prosecutors, including disciplinary regime and bodies and ethical rules, judicial immunity and criminal/civil (where applicable) liability of judges (incl. judicial review)

Il existe un système disciplinaire. Il est question de le réformer avec quatre propositions de loi dont une qui entend voir les justiciables pouvoir directement remettre en cause la responsabilité des magistrats sans voie de recours sans critère objectifs; un justiciable mécontent d'une décision pourrait donc directement assigner au disciplinaire un magistrat sans critère objectifs.

Remuneration/bonuses/rewards for judges and prosecutors, including observed changes (significant and targeted increase or decrease over the past year), transparency on the system and access to the information

La rémunération est fixée légalement ainsi que les primes liées à certaines fonctions. La rémunération n'est pas attractive pour les personnes qui envisagent de devenir magistrats.

Significant developments capable of affecting the perception that the general public has of the independence of the judiciary

Le manque de moyens humains a un impact sur les retards de traitement des dossiers ce qui mine la confiance ainsi que le non respect des décisions judiciaires par le pouvoir exécutif ce qui risque de créer une véritable instabilité si cela persiste, un réel danger démocratique.

B. Quality of justice

Resources of the judiciary (human/financial/material)

Nous renvoyons au rapport de la CEPEJ -[https://www.coe.int/fr/web/cepej/special-file-report-europeanjudicial-systems-cepej-evaluation-report-2022-evaluation-cycle-2020-data-?](https://www.coe.int/fr/web/cepej/special-file-report-europeanjudicial-systems-cepej-evaluation-report-2022-evaluation-cycle-2020-data-?p_p_id=56_INSTANCE_Pec933yX8xS5&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2)

p_p_id=56_INSTANCE_Pec933yX8xS5&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2

Training of justice professionals (including judges, prosecutors, lawyers, court staff, clerks/trainees)

Un institut de formation judiciaire existe mais les horaires ne sont pas adaptés à la fonction car les magistrats ne sont pas déchargés de leurs audiences pour assister aux formations

Digitalisation (e.g. use of digital technology, particularly electronic communication tools, within the justice system and with court users, procedural rules, access to judgments online)

Avec les fonds européens et le plan de relance et de résilience, l'Etat belge a commencé la mise en place de la digitalisation de la justice mais les mises en oeuvre prennent du temps et ne sont pas uniformes dans toutes les juridictions; les ordinateurs ont été remplacés mais il reste encore tout le personnel pour procéder à la digitalisation qui est en sous-effectif. Il faut aussi des formations ad hoc.

Se pose aussi avec beaucoup d'inquiétudes la question de la pseudonymisation des décisions judiciaires pour l'open data et les questions de respect du RGPD qui ne semblent pas avoir été abordées. Il est aussi question de confier aux juges et/ou greffiers le travail de pseudonymisation des décisions judiciaires alors que ce n'est pas leur métier ni leur responsabilité sans compter l'accroissement de la charge de travail. Ce choix est guidé par des nécessités budgétaires, ça coûtera moins cher de le confier au juge sans qu'aucune évaluation ni examen approfondi de la responsabilité du traitement des données personnelles n'aient été entamés. Aucun élément n'est porté à notre connaissance à ce sujet et le comité de gestion dont la composition fait problème ne nous est pas encore connue à ce jour. La liste des membres de comité n'est pas encore rendue publique, pour rappel, l'exécutif y est représenté.

Use of assessment tools and standards (e.g. ICT systems for case management, court statistics and their transparency, monitoring, evaluation, surveys among court users or legal professionals)

Il existe un outil statistique entre les mains des collèges des cours et tribunaux et du ministère public mais nous n'avons pas accès aux critères de relevés statistiques, nous devons nous en remettre aux seuls tableaux communiqués par les collèges sans outils de vérification dans notre propre juridiction quant à la collecte des nos propres données.

C. Efficiency of the justice system

Length of proceedings

Chaque arrondissement a ses difficultés, nous ne pouvons que renvoyer aux multiples condamnations de l'Etat belge par la CEDH pour dépassement du délai raisonnable du traitement des affaires tant civiles que pénales.

II. Anti-Corruption Framework

III. Media pluralism and media freedom

IV. Other institutional issues related to checks and balances

A. The process for preparing and enacting laws

Framework, policy and use of impact assessments and evidence based policy-making, stakeholders'[1] /public consultations (including consultation of judiciary and other relevant stakeholders on judicial reforms), and transparency and quality of the legislative process both in the preparatory and the parliamentary phase

Le monde judiciaire est souvent sollicité et peu écouté de manière générale sauf sur certains points; l'inflation législative est aussi un véritable problème pour l'adaptation aux nombres de dispositions nouvelles émanant majoritairement de l'exécutif. Le pouvoir législatif est plus affaibli dans sa fonction législative

B. Independent authorities

C. Accessibility and judicial review of administrative decisions

D. The enabling framework for civil society

E. Initiatives to foster a rule of law culture

Measures to foster a rule of law culture (e.g. debates in national parliaments on the rule of law, public information campaigns on rule of law issues, contributions from civil society, education initiatives etc.

Nous constatons un délitement de l'Etat de droit notamment par :

- le non respect des décisions de justice, plus de 10.000 décisions ont été rendues en matière d'asile et l'exécutif ne les exécute pas; de plus, l'exécutif a décidé d'exclure une catégorie de personnes du bénéfice de la protection internationale sans autre justification que budgétaire;
- l'absence d'indépendance claire des institutions amenées à assumer l'autonomie de gestion du pouvoir judiciaire avec un manque de transparence sur le budget alloué de manière distincte à ces organes qui travaillent selon sa composition -qui n'est à ce jour pas représentative de toute la magistrature- souvent en collaboration avec l'exécutif préparant les avant projets de loi qui les concernent ; le bénéficiaire de la loi est auteur de la loi;
- le sous-financement structurel depuis 20 ans de la justice belge est de nature à fragiliser l'Etat de droit et l'accès au juge dans des conditions dignes pour les citoyens;
- l'architecture d'une hyper centralisation de l'autonomie de gestion des juridictions entre les mains d'un organe qui ne fournit pas toutes les garanties d'indépendance et pour lequel un contrôle de son fonctionnement par une institution indépendante n'est pas organisé; le budget de la justice déterminé par le ministre des finances et non pas la chambre des représentants et un contrôle par le ministre du budget et non pas la cour des comptes ne sont pas de nature à fournir toutes les garanties d'indépendance du pouvoir judiciaire qui est constitutionnellement un pouvoir constitué, indépendant des deux autres pouvoirs mais qui dans les faits dépend de plus en plus de l'exécutif;
- la mesure de la charge de travail par la loi du chiffre influencera le travail des magistrats et donc un tri de la "rentabilité" des dossiers pour assurer la survie des moyens d'une juridiction.