



## CHRISTINE MATRAY AU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE

Benoît FRYDMAN

*Professeur à l'U.L.B.*

J'ai rencontré Christine Matray pour la première fois lors du colloque organisé par Francis Delpérée à l'U.C.L. en 1998, à l'occasion de la création du Conseil supérieur de la justice (C.S.J.). Il m'avait demandé de traiter de la participation de la société civile au sein du futur Conseil. J'y avais critiqué la conception étroite, voire cadenassée, que la loi donne de la société civile en réservant principalement aux avocats et aux professeurs d'université le soin d'exprimer son point de vue et en restreignant, en outre, l'accès aux citoyens munis d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur.

À la fin de la séance, tandis que je rassemblais mes notes, j'entendis une voix assurée et féminine dire : « bien parlé ». La voix semblait s'adresser à moi. Je levai la tête. Une femme élégante, menue et presque frêle, mais dont l'allure et le regard lumineux, perpétuellement en mouvement, annonçaient une énergie peu commune, me tendit la main, que je saisis, décontenancé et ravi. C'était Christine Matray. Je la connaissais de réputation bien sûr et par ses jugements, mais je la voyais alors pour la première fois. J'étais loin de me douter à cet instant qu'elle me gratifierait du privilège de son amitié. J'étais encore plus loin de me douter que je siégerais un jour à ses côtés au sein de ce Conseil dont je venais de critiquer la composition et qu'elle m'inciterait à y poser ma candidature.

Le combat de Christine par rapport au Conseil de la justice tient en deux phases correspondant à deux périodes distinctes : le combat pour la création de ce Conseil et le combat au sein du Conseil. Des deux, le premier est le plus important. Je n'en dirai pourtant pratiquement rien, n'en ayant pas été le témoin et ne voulant pas ici me fier à des sources extérieures pour en retracer les origines et déterminer la part que chacun y a prise. Je répéterai seulement ce qui est de notoriété publique. Tout le

monde dit – et le Conseil lui-même mentionne sur son site – qu’il serait né de la « Marche blanche » et des suites de l’affaire *Dutroux*. Mais, si la pression populaire peut parfois déplacer des montagnes, elle est moins habile à faire aboutir des projets, encore moins à en rédiger les textes, même si elle peut aider à les faire voter. Pour cela, il fallait que des personnes tenaces, sachant ce qu’elles veulent et ce qu’il faut faire, travaillent dans l’ombre à faire avancer une réforme constitutionnelle nécessaire, mais assez lourde et difficile. Tout le monde sait que Christine Matray a été l’une de ces personnes, qu’elle a joué un rôle décisif favorisant la création et la mise en place du Conseil. On l’a parfois présentée comme une marraine du Conseil. Oui, à condition de ne pas voir en celle-ci la fée qui se penche sur le berceau du nouveau-né pour le gratifier généreusement d’un don ; mais plutôt celle qui s’est affairée sans relâche pour s’assurer que l’enfant vienne à terme, vivant et viable, en dépit de toutes les complications et de ceux qui pensaient avoir intérêt à le voir mort-né.

L’un des acquis importants et nécessaires du Conseil était de modifier le mode de nomination des magistrats. Est-il pensable, au regard du principe de la séparation des pouvoirs, que, par l’effet de la grille d’Hondt, la nomination des magistrats dépende, jusqu’à la mise en place du Conseil, du bon vouloir d’un parti politique, dont le magistrat se devait, dès lors, de porter la carte et l’étiquette et de fréquenter les couloirs ou de solliciter audience pour obtenir un poste ou une promotion ? De fait, si l’on considère l’histoire de l’État de droit en Belgique, celui-ci ne s’est réalisé que morceau par morceau, obtenu à l’arraché, souvent par l’action déterminée et audacieuse des magistrats eux-mêmes. Qu’on y songe : pas de responsabilité de l’État et des pouvoirs publics pour faute avant 1920, l’arrêt *Flandria* et les progressives évolutions jurisprudentielles qui ont suivi ; pas d’annulation des arrêtés et règlements illégaux de l’administration avant la création du Conseil d’État après la guerre. Il aura fallu l’énergie du procureur général Ganshof van der Meersch pour imposer le contrôle de la conformité du droit interne au droit européen et au droit international par le célèbre arrêt *Le Ski* en 1971 et lancer, trois ans plus tard, le pavé dans la mare de l’arrêt *Lecomte*, qui allait conduire à la création de la Cour d’arbitrage ; puis la volonté obstinée de certains de ses juges, dont un certain Paul Martens, pour transformer celle-ci en une véritable Cour constitutionnelle. Il convient, je crois, de placer la création du Conseil supérieur de la justice en tant qu’elle a modifié l’intervention directe des partis politiques dans la nomination des juges dans cette perspective, cette réforme apparaissant d’autant plus nécessaire que les

juges se trouvent de plus en plus souvent amenés à juger de l'action des mandataires politiques. Ce rappel n'est peut-être pas inutile au moment où certains envisagent un retour en arrière qui redonnerait aux partis la prérogative de désigner le juge de leur préférence.

Le second combat de Christine au sein du Conseil supérieur commence par une victoire, celle de son élection triomphale au sein du second Conseil, de très loin en tête de tous les magistrats. C'est là que je la retrouve en 2004. Mais l'heure n'est pas à l'euphorie ni à l'état de grâce. Dès la réception organisée pour l'accueil des nouveaux membres au siège du Conseil, situé à l'époque avenue Louise, je constate que Christine n'est pas contente. Elle est même assez remontée. Elle n'a que mépris pour les délicats petits fours qu'on nous sert pour accompagner les coupes de champagne et elle fustige le faste des locaux, qui tient plus du clinquant du cabinet d'affaires que de la digne sobriété qu'elle attend des institutions de la justice. Et dire que c'est à payer le loyer de ces lieux somptueux que l'on emploie la dotation importante du Conseil pour laquelle elle s'est battue. D'abord surpris, moi qui débarque à peine dans ce monde que je ne connais finalement que de loin, je comprends petit à petit ce qui se passe en apprenant à voir les choses par le regard passionné et professionnel, exercé et acéré, sans faiblesse ni concession, que Christine porte sur les choses de la justice en général et du Conseil en particulier. Je comprends aussi que Christine ne s'est pas fait élire au Conseil supérieur uniquement pour accompagner l'institution nouvelle dans son œuvre de réformation et de modernisation de la justice de ce pays. Elle est d'abord là pour rectifier le tir. Elle a le sentiment très net qu'on est parti dans la mauvaise direction, que le premier Conseil n'a peut-être pas été à la hauteur de sa mission historique, qu'il y a beaucoup à faire et qu'il faut sans doute payer de sa personne encore une fois et tenter de faire grandir l'institution en y travaillant de l'intérieur. Du reste, elle ne garde pas ses avis pour elle ni pour moi. Dès les premières réunions, elle donne le ton. C'est celui assumé de la critique et de la sévérité. Elle rappelle le Conseil à l'ordre de sa mission et les magistrats à la dignité de leur statut. Chacun écoute avec respect. Sa voix porte ; sa parole compte. Mais il y a des places à prendre : il faut élire les membres permanents du Bureau et nommer les membres des commissions. Les acteurs sont en place. La comédie se donne.

Les membres du Conseil se divisent en deux grandes commissions, qui correspondent aux missions principales de l'institution. La commission de nomination donne des avis conformes (donc, décide pour l'essentiel)

concernant la nomination et la promotion des magistrats du siège comme du ministère public. La commission d'avis et d'enquête rend des avis consultatifs sur les projets de loi qui concernent la justice et enquête sur les plaintes sur le fonctionnement des cours et tribunaux. Je manifeste discrètement le souhait de siéger dans la seconde. Je reçois immédiatement les assurances les plus formelles et les plus chaleureuses que mon vœu sera exaucé. À nouveau, ma naïveté témoigne de l'ignorance des enjeux. Faudra-t-il encore que Christine m'éclaire sur la course qui se joue au sein du groupe des magistrats, d'une part, et de celui des « représentants de la société civile », de l'autre, pour tenter d'obtenir à tout prix une place dans la commission de nomination ? La seule qui compte pour la plupart de ceux qui se sont fait élire ou nommer et la raison principale de leur présence au Conseil. Parmi les magistrats, l'organisation d'un syndicat doit permettre de pousser certaines candidatures. Il fera la démonstration de son efficacité. En plus, cette fois-ci, l'enjeu est de taille puisqu'il s'agira, pour la première fois, de nommer les chefs de corps. Quant aux « membres de la société civile », nommés par le Sénat à une majorité écrasante, mais toujours selon la grille d'Hondt, c'est-à-dire à la discrétion de chaque parti en fonction de son poids électoral, ils sont là pour représenter les « sensibilités politiques » et manifestent donc, au sein de l'institution nouvelle, la survivance du régime ancien.

Je suppose que, vu son statut, Christine jouera un rôle clé dans cette commission de nomination. Mais une fois encore, je fais erreur. Lorsque le moment du choix arrive, la parole lui est donnée, et Christine annonce qu'elle souhaite siéger dans la commission d'avis et d'enquête, ce qui en surprend et en soulage plus d'un. Moi aussi, égoïstement, je me réjouis en songeant que je vais conserver mon mentor et mon guide. J'en aurai, en effet, bien besoin pour m'orienter dans le labyrinthe des corridors de la justice, que nous explorerons chaque semaine ensemble en examinant les plaintes. Les juges, je les avais beaucoup étudiés, mais de manière livresque, en analysant leurs décisions et en m'interrogeant de manière abstraite sur la manière dont ils prenaient leurs décisions et interprétaient les textes. J'avais fini par adopter la vision de Dworkin du juge Hercule, mais je n'imaginais pas que cet Hercule devait recommencer chaque matin à nettoyer les écuries d'Augias. Pendant quatre ans, c'est un tout autre aspect de la justice et de ses à-côtés, parfois sombres (comme les mandataires de justice et les administrateurs de biens) que je vais découvrir, une justice concrète, terriblement concrète. Non pas le jugement ni la procédure (matières logiquement exclues de la compétence du Conseil), mais

tout ce qu'il y a autour, ce qui n'apparaît jamais dans les revues et les traités, mais qui compte et qui pèse sur le quotidien : la salle d'audience et les coulisses, les rapports des experts qu'on attend et les programmes informatiques d'un autre âge, les factures et les budgets, le fonctionnement des greffes, et, au milieu des choses, les femmes et les hommes, concrets, eux aussi, et leurs comportements, avec leurs désirs, leurs frustrations, leurs limites, bref, l'être humain qui se cache sous la toge. Et puis, surtout, des justiciables qui souffrent et qui ne comprennent rien au fonctionnement d'une justice, qui, effectivement, dans le concret de la situation, décrite par eux et instruite par nous, paraît souvent absurde. Bien qu'elle ne la préside pas (cela revient à un membre du Bureau), Christine joue un rôle central dans cette commission. Ses interventions sont courtes, tranchées, le plus souvent imprévisibles, tant par le moment que par leur contenu, en tout cas pour moi. Christine, en effet, révèle souvent un pan de l'affaire que le dossier ne contient pas. Elle a l'art de comprendre et d'expliquer où le problème prend sa source. Dans le cas singulier, elle traque le dysfonctionnement institutionnel et généralement le trouve. Parfois minime en lui-même, il peut se révéler tragique dans ses conséquences. J'apprends ainsi à regarder la justice autrement, par ses yeux, et à comprendre un peu de la vie difficile des gens qui y travaillent au quotidien ou ont affaire à elle.

Je suis frappé aussi de la qualité d'écoute de Christine, notamment lorsqu'elle reçoit des plaignants. Quand on parle avec elle, que l'on raconte son histoire ou que l'on donne son avis, on se sent écouté, intensément, profondément, avec respect et empathie, mais sans compromission. Je n'ai jamais assisté à une audience judiciaire présidée par Christine, mais j'imagine que les justiciables ont dû éprouver le sentiment profond et apaisant d'avoir été écoutés, même s'ils n'ont pas été suivis ou n'ont pas obtenu gain de cause. Il y a, me semble-t-il, deux professions où la qualité d'écoute est tout à fait essentielle : le juge et le psychanalyste. La difficulté est de ne pas confondre l'un avec l'autre, car leurs rôles diffèrent complètement : le second ne peut jamais juger ; le premier le doit nécessairement, à peine de manquer au devoir de son office.

Très souvent, la commission arrive au constat que ce qui arrive est malheureux, mais que le juge n'a fait qu'appliquer la loi et la procédure. Les magistrats sont particulièrement soucieux qu'on ne mette pas en cause un collègue à la légère. Il faudra effectuer tout un travail pour dissocier la notion de « plainte fondée » de celle de « faute du juge ». Mais pour arriver finalement à quoi ? À dire au justiciable que le Conseil supérieur

de la justice estime que sa plainte est fondée, mais qu'il n'y a rien à faire et qu'on ne peut plus revoir la décision. Terrible aveu d'impuissance.

Après avoir traité des plaintes, nous retrouvons nos collègues néerlandophones pour rendre les avis sur les projets de loi qui intéressent le fonctionnement de la justice. Comme la Justice, le Conseil est une institution fédérale. Elle est composée, ou plutôt divisée, paritairement. Autour de la grande table, les Communautés se font face, sauf l'un ou l'autre qui tente parfois, souvent sans succès durable, de franchir la ligne invisible et de fraterniser avec l'autre camp. La barrière de la langue nous sépare. Dans une cabine, deux interprètes traduisent tous nos propos. Certains membres francophones du Conseil portent les écouteurs. On se croirait à l'ONU. Aucun Flamand ne recourt aux écouteurs ni au service des interprètes, mais un des membres du Conseil, un haut magistrat, veille systématiquement lors de chaque réunion que la traduction soit assurée de manière continue. L'interprète parle dans le vide pendant que les heures tournent. Le compteur aussi et les factures enflent, inutilement. Mais interprète ou pas, le fait est qu'on ne se comprend guère de part et d'autre de la table. La barrière n'est pas tant linguistique que culturelle. Sur tous les sujets, grands ou petits, qui mettent en jeu les valeurs dont le droit est porteur, qu'il s'agisse de la politique de protection-répression de la jeunesse ou de l'attitude du juge à l'audience en présence d'une partie qui porte le foulard, le clivage communautaire se marque de manière nette et immédiate. Il est de loin plus prégnant que les sensibilités de gauche et de droite, qui se font beaucoup plus discrètes. Christine n'ignore rien cependant des tendances des uns et des autres, des accointances des membres du Conseil entre eux ou avec tel ou tel groupe d'intérêts. Je découvre ici une autre Christine, la politique, mais toujours avec les mêmes qualités : intuitive, rapide, s'appuyant sur une connaissance préalable approfondie du dessous des cartes. À nouveau, grâce à elle, je comprends que l'essentiel réside dans le non-dit et que c'est là-dessus qu'il faut travailler. Lorsqu'une question est importante ou lui tient à cœur, j'observe comment elle sait compter les voix et construire une majorité d'idées ou de compromis par une juste pesée des intérêts en présence et des propositions concrètes qui intègrent les points de vue, plutôt que de les opposer stérilement dans des discussions sans fin. Tout un art. Mais pour quel résultat ? Lorsque l'avis a été obtenu de haute lutte, voilà qu'il faut recommencer le débat au sein du conseil d'administration qui rassemble les quarante-quatre membres, convaincre certains magistrats formalistes ou ergoteurs que l'on n'est pas là pour redoubler la fonction de la section

de législation du Conseil d'État, et constater finalement que l'avis vient toujours trop tard, car le processus législatif est trop avancé et que le compromis politique a déjà été scellé en amont.

Enfin, il y a l'audit des juridictions, et ce qui va avec : l'organisation du management de la justice. Lors d'une réunion spéciale, le chef (néerlandophone) des fonctionnaires du Conseil, sorti d'un tableau de Rembrandt avec ses fines boucles hérissées qui lui tracent autour de la tête l'auréole grise d'un dément, nous gratifie d'un exposé de deux heures, agrémenté de schémas « PowerPoint », tous aussi incompréhensibles, qui suscitent d'abord notre étonnement médusé, puis un fou rire irrépressible et l'hilarité générale, se transformant, à la longue, en effarement navré. Nous reportons notre attention sur l'épais dossier qui nous a été remis. Nous ne comprenons absolument rien au jargon qui remplit les pages et les cases des tableaux et nous en ressortons avec l'impression que tout ceci est absolument vide de contenu. Il s'agit, en fait, d'un nouveau vocabulaire (le justiciable est devenu un « client », le procès un « process », la décision de justice un « output »), d'une autre manière d'appréhender le réel, la justice en l'occurrence, dont nous ne mesurons pas encore tous les effets. Je viens d'avoir mon premier contact avec le monde merveilleux du management. Je ne réaliserai qu'après être sorti du Conseil que, pendant quatre ans, nous aurons fait du management de la justice, comme Monsieur Jourdain disait de la prose, sans le savoir. Évidemment, le ridicule de la situation n'a pas échappé à Christine dont les traits vifs s'abattent avec une efficacité redoutable, avec une drôlerie et un piquant, dont je me souviens encore et qui resteront parmi les bons moments passés au Conseil.

Mais quelques bons moments ne suffisent pas à faire oublier l'ennui des innombrables heures de réunions qui s'enchaînent à un rythme de deux, trois ou quatre fois par semaine, dévorant des demi-journées entières, qui se prolongent parfois tard dans la soirée. Et pour quel résultat ? Des avis inutiles, car trop techniques et tardifs par rapport au processus réel de décision ; des enquêtes approfondies sur les plaintes qui débouchent sur des constats sans effet et sans suite ; la mise en branle d'un processus ubuesque de managérialisation de la justice, dont les principes sont incertains, les valeurs contestées, la formulation absconse et la mise en œuvre inefficace. Que fait une femme d'action dans ces circonstances ? Elle s'en va. Elle tourne la page et passe à autre chose. Christine, pas plus que moi, ne souhaitera se présenter pour un second mandat.

Quel bilan tirer de ce combat de Christine mené durant quatre ans au Conseil ? Ni victoire éclatante ni faits d'armes glorieux. Mais, jour après jour et dossier après dossier, la même volonté ferme et calme, d'abord de ramener le Conseil à l'exercice de la mission qui est la sienne, dans la sobriété et la dignité, ensuite de faire progresser ses idées malgré un contexte souvent défavorable, sinon hostile, sans jamais renoncer à ses valeurs, avec une amabilité souriante, mais parfois un peu désabusée. Pour moi, Christine Matray aura été mon professeur au Conseil supérieur. J'y aurai appris au quotidien à ne plus regarder la justice comme une image idéale, mais telle une administration concrète, inscrite dans notre réalité sociale et institutionnelle, en proie aux vicissitudes et aux frustrations de la vie. N'est-ce pas le lot de toute passion qui veut durer ? J'y aurai perdu mes illusions et sans doute grandi en maturité. Merci, Christine, de m'y avoir aidé.