

COUR CONSTITUTIONNELLE

REQUETE EN ANNULATION

POUR :

1. **L'ASBL UNION PROFESSIONNELLE DE LA MAGISTRATURE**,
BCE n° 475.307.621, dont le siège social est établi à 5000 Namur, place du
palais de Justice, 4
2. **Monsieur Vincent MACQ**, Procureur du Roi de Mons, [REDACTED]
[REDACTED]
3. **Madame Sarah COISNE**, Juge au tribunal de première instance du
Luxembourg, [REDACTED]

Requérants,

Ayant pour conseil Maître Xavier CLOSE, avocat dont le cabinet est sis Boulevard
de la Sauvenière, 85/101 à 4000 LIEGE, **où il est fait élection de domicile pour les
besoins de la présente procédure.**

CONTRE :

L'ETAT BELGE, représenté par son conseil des ministres.

Messieurs les Présidents,

Mesdames et Messieurs les Juges constituant la Cour constitutionnelle,

Par la présente requête, les requérants sollicitent l'annulation de l'article 13 de la loi du 26 décembre 2022 portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire (II), en ce qu'il insère un paragraphe 1/1 dans l'article 186 du Code judiciaire.

I. EXPOSE DES FAITS

1. L'alinéa 9 de l'article 186 du Code judiciaire prévoit le principe selon lequel « *une loi détermine le cadre des magistrats et des membres du greffe* », le nombre de conseillers sociaux, de juges sociaux, et d'assesseurs au tribunal de l'application des peines étant toutefois déterminé par le Roi.

2. Ce principe de la fixation du cadre des magistrats et des membres du greffe par le législateur était déjà présent dans le Code judiciaire tel qu'adopté le 10 octobre 1967.

Il préexistait toutefois largement au Code.

L'article 135 de la Constitution de 1831 prévoyait déjà, à titre transitoire, que « *le personnel des cours et des tribunaux est maintenu tel qu'il existe actuellement, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu par une loi* ».

La loi d'organisation judiciaire adoptée le 4 août 1832 a dès lors fixé le cadre des magistrats et des greffiers de la Cour de cassation et des cours d'appel (voir les articles 2, 4 34 et 36 de cette loi).

De manière constante, ce sont ensuite des lois qui, jusqu'à ce jour, ont fixé et modifié les cadres du pouvoir et de l'organisation judiciaire.

3. C'est dans ce contexte qu'a été adopté l'article 13 de la loi du 26 décembre 2022 portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire (II), qui insère notamment un paragraphe 1/1 dans l'article 186 du Code judiciaire.

Cet article est rédigé comme suit :

« § 1/1. Le Roi peut, sur la base d'un avis conforme selon le cas du Collège des cours et tribunaux ou du Collège du ministère public, déroger provisoirement aux cadres des magistrats ou des greffiers visés au paragraphe 1er, alinéa 8, exceptés les cadres de la Cour de cassation, dans une limite de maximum 20 pourcent ou, lorsque le cadre ne prévoit que cinq personnes ou moins, à raison d'une unité, et considérant que les cadres contenant une seule entité ne peuvent jamais être supprimés au profit d'une autre entité. L'avis conforme doit établir que l'augmentation de cadre et la diminution qui en découle dans une autre entité repose sur les résultats de la mesure de la charge de travail la plus récente à ce moment et sur les données concernant les flux de dossiers entrants et sortants des entités concernées et que la dérogation temporaire tend à rétablir un équilibre dans la répartition des moyens humains entre les entités à la suite de l'évolution de la charge de travail des entités concernées. Cette dérogation provisoire aux cadres s'effectue sans dépassement du total national des cadres.

Le membre de l'ordre judiciaire nommé à une place temporaire est nommé en surnombre dans la juridiction, le parquet ou le greffe qui bénéficie de l'augmentation de cadre temporaire.

Aucune personne nommée sur la base du présent paragraphe ne peut être déplacée sans une nouvelle nomination et sans son consentement ».

4. Cette disposition permet donc désormais au Roi de modifier les cadres prévus par le législateur, à certaines conditions.

L'exposé des motifs du projet de loi explique comme suit les objectifs poursuivis par ce projet de loi¹ :

« 6° l'article 186, § 1er, alinéa 9, prévoit qu'une loi détermine le cadre des magistrats et des membres du greffe, lesdits cadres légaux. En raison des économies réalisées dans le passé, ces cadres légaux n'ont pas été remplis entièrement partout.

Dans le cadre de la poursuite d'une plus grande autonomie de l'ordre judiciaire, il appartient aux collèges d'allouer les ressources humaines aux juridictions de manière objective en fonction des besoins réels.

Les collèges prennent en compte les données issues de la mesure de la charge de travail pour déterminer quelles sont les places vacantes qui doivent être remplies lorsque des moyens budgétaires sont disponibles pour les besoins en ressources humaines. S'il apparaît qu'une entité a besoin de plus de magistrats ou de personnel que prévu dans les cadres légaux et qu'une autre entité en a moins besoin, les collèges peuvent proposer au Roi de s'écarter des cadres légaux dans certaines limites via les cadres dits flexibles.

Suite aux observations du Conseil d'État dans son avis 70 024/3 du 15 octobre 2021 sur l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire et introduisant le parquet de la sécurité routière, le texte relatif à la dérogation aux cadres a été réécrit. Pour plus de lisibilité, un nouveau paragraphe 1/1 y est consacré.

Il ressort de l'avis précité que le législateur peut habiliter le Roi à déroger, dans certains cas, au cadre qu'il a déterminé. Pour être compatible avec le principe de légalité précité, il est cependant requis que le législateur fixe d'abord lui-même les critères que le Roi doit prendre en considération lorsqu'il prévoit une telle dérogation.

Pour être compatible avec le principe de légalité l'article 186 du Code judiciaire, doit être complété par des critères de fond que le Roi devra prendre en compte lorsqu'il modifiera le cadre des cours et des tribunaux.

Le paragraphe 1/1 précise dès lors qu'outre le fait que le nombre de places d'une entité ne peut être diminué ou augmenté de plus de 20 pourcent et pour les petites structures de cinq personnes d'au maximum une seule unité par rapport au cadre de cette juridiction, de ce parquet ou de ce greffe, et que les cadres contenant une seule entité ne peuvent jamais être sacrifiés au profit d'une autre entité, le transfert temporaire d'une place ne peut avoir lieu que pour autant que ce transfert correspond à des besoins étayés par des données chiffrées fiables et qu'il rétablit l'équilibre entre les entités concernées.

(...)

Par le passé, les collèges ont fortement préconisé une mesure de la charge de travail. La première version de cette mesure de la charge de travail est maintenant terminée,

¹ Doc. Parl., Ch. Repr., Sess. 2022-2023, Doc. n° 55/2978/001, p. 24 et s.

ce qui permet de dégager les premières grandes tendances. La mesure de la charge de travail doit encore être affinée.

Conformément à l'article 352bis du Code judiciaire, la mesure de la charge de travail est basée sur les normes de temps nationales. La mesure de la charge de travail ne porte pas sur la charge de travail individuelle d'un magistrat, mais sur la charge de travail globale des entités judiciaires.

Le point de départ est constitué par les normes de temps, selon lesquelles un temps a été déterminé par "produit" (rendre un jugement, délivrer une assignation, traiter des dossiers...) des différents types d'entités (les différents tribunaux, les différents parquets...).

Pour les cours et tribunaux, on peut obtenir une première mesure en multipliant les normes de temps par le nombre de dossiers qui entrent dans une certaine entité. Ce résultat doit être corrigé car les différentes entités ont des propriétés spécifiques.

Ces facteurs de correction sont les petites entités, le nombre de divisions, les méga dossiers, le bilinguisme, la spécificité de Bruxelles-Capitale...

Grâce aux mesures actuelles, la charge de travail peut être comparée entre les mêmes entités. La méthode devra être élaborée plus avant pour pouvoir comparer les entités différentes. Les premiers résultats et les chiffres des dossiers entrants et sortants permettent toutefois d'identifier des tendances sur la base desquelles une première adaptation des cadres légaux peut être obtenue.

Pour le ministère public, les objectifs stratégiques à atteindre sont pris en compte. Les "produits" représentent (par le ministère public) des parties d'affaires judiciaires. Outre la mesure du temps de travail consacré aux produits, les processus de travail sont également améliorés et rationalisés (BPM).

Le collège du ministère public émet des directives sur les processus de travail et la méthode d'enregistrement, afin que les entités deviennent comparables dans leur fonctionnement, que le justiciable puisse être traité de la même manière, et que la transformation numérique prévue puisse être préparée et supervisée.

Les facteurs de correction pris en compte par le ministère public sont la solidarité, les innovations et les projets, la disponibilité effective du personnel (absences de longue durée), l'arriéré judiciaire dans les affaires et des circonstances particulières et la spécificité de certaines entités (bilinguisme...).

La charge de travail est une donnée dynamique. Les évolutions sociales, les phénomènes criminels, les développements industriels et technologiques peuvent fortement influencer la charge de travail des tribunaux et des parquets.

Par conséquent, la mesure de la charge de travail devra être répétée à intervalles réguliers et les facteurs de correction pourront être ajustés.

Suite à l'avis du 5 avril 2022 de l'Inspection des Finances, il est explicitement indiqué dans le texte de loi que cette dérogation provisoire aux cadres s'effectue sans dépassement du total national des cadres et sans que cela comporte un impact budgétaire.

Ce mécanisme ne sera mis en place que pour autant que le cadre est occupé à 100 pourcent. il n'aura de sens que si des candidats postulent la place supplémentaire.

Le glissement d'une place d'un cadre vers un autre cadre ne peut aider les entités ayant besoin de renfort via une augmentation de cadre que si des candidats postulent ces places et y sont nommés.

On sait déjà que la mesure de la charge de travail démontrera que le cadre fixé par la loi dans certaines juridictions ou parquets est, proportionnellement au nombre de dossiers traités, supérieur au cadre des autres juridictions ou parquets de la même catégorie qui n'ont pas d'arriéré et ne travaillent pas à flux tendu.

Il se peut aussi que suite à des transferts de compétences d'un type de juridiction vers un autre type ou à la digitalisation croissante des activités du greffe, la charge de travail de certaines juridictions soit modifiée.

La concentration de certains contentieux dans une juridiction pour tout le pays sans augmentation de cadre proportionnelle, le développement important de certains types de criminalité (drogue, fraude fiscale...) dans certains arrondissements ou même des absences de longue durée peuvent également justifier un renforcement du cadre.

Lorsque suite à l'évolution importante de la charge de travail dans l'entité qui a cédé provisoirement une place de son cadre il est nécessaire qu'elle récupère cette place, il peut être mis fin à la dérogation dès qu'une nomination en surnombre disparaît suite à un départ dans l'entité qui a reçu cette place.

Conformément à l'avis du Conseil d'État, la diminution du cadre d'une juridiction ne peut pas avoir pour conséquence qu'un juge soit déplacé sans une nouvelle nomination et sans son consentement.

S'il s'avère que le cadre augmenté n'est plus en adéquation avec la charge de travail et doit donc être à nouveau réduit, cette diminution se fera par le biais de la déperdition naturelle. Cela signifie que les personnes qui partent ne seront pas remplacées.

Le magistrat du siège, du ministère public ou le greffier nommé dans une place attribuée en surnombre à une autre entité y est nommé. Il ne peut être nommé dans une entité autre que celle dont le cadre a été renforcé sur base du paragraphe 1/1 que pour autant qu'il postule et soit nommé dans cette autre entité.

Dans son avis du 5 avril 2022 l'Inspection des Finances suppose à tort que le Roi serait tenu de mettre en œuvre la décision des Collèges, sans pouvoir l'amender ou la refuser.

L'utilisation du terme "conforme" (et non "contraignant") dans "sur base d'un avis conforme... du collège des cours et tribunaux ou du collège du ministère public," est pourtant logique.

En effet, le Conseil d'État a précisé dans son avis 70 024/3 du 15 octobre 2021 précité que :

(...)

L'augmentation de cadre recherchée ne peut être atteinte par le biais de délégations. En effet les délégations sont par nature provisoires ce qui implique que la personne déléguée dans une autre entité que celle dans laquelle elle est nommée n'appartient jamais à cette entité (sauf à y être nommée sur une place vacante).

Ces délégations doivent apporter une réponse rapide et facile à mettre en œuvre en cas de pénurie aiguë.

Les nominations en surnombre qui auront lieu sur la base de la règle instaurant la flexibilité des cadres seront de véritables nominations conformes au Code judiciaire. Cela signifie que le candidat qui postule une telle place vacante est nommé dans l'entité qui bénéficie de l'augmentation de cadre et que ces nominations sont "définitives" pour cette entité.

Cette flexibilité offre une solution à un déficit structurel établie sur la base de chiffres.

Cela ne veut pas dire pour autant que cette solution structurelle est immuable. Les collègues mesureront régulièrement la charge de travail, étudieront les chiffres et verront ainsi comment corriger les déséquilibres entre les entités.

S'il s'avère que le cadre légalement établi pour une juridiction n'est pas nécessaire pour en assurer le bon fonctionnement ou qu'un surnombre octroyé n'est plus nécessaire, le Roi procédera à un nouvel ajustement par arrêté royal et le nombre de personnes nécessaires sera atteint par un mouvement de diminution naturelle (retraite, promotion, mutation...).

Les dispositions du Code judiciaire s'appliquent aux nominations effectuées sur la base du paragraphe 1/1.

Ainsi, dans les cas visés à l'article 100 du Code judiciaire, la personne nommée est en outre nommée à titre subsidiaire dans les autres tribunaux, parquets ou auditorats du ressort dans le respect de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

Enfin, il convient de noter que la remarque légistique visée au point 9 de l'avis 71 608/1 du Conseil d'État a été suivie »².

5. L'article 13 de la loi du 26 décembre 2022 est entré en vigueur le 22 janvier 2023, dix jours après la publication de la loi au Moniteur belge.

II. RECEVABILITÉ

6. La loi attaquée a été publiée au Moniteur belge le 12 janvier 2023. Le présent recours, introduit dans les six mois de cette publication, est donc recevable *ratione temporis*.

7. L'Union Professionnelle de la Magistrature est une association dont l'objet social est « la promotion et l'application de mesures à mettre en œuvre en vue d'assurer un fonctionnement optimal de la Justice, garante des droits et des libertés des citoyens » et « la défense des intérêts individuels de ses membres au regard de leurs intérêts collectifs »³.

Elle dispose donc d'un intérêt à contester une loi qui concerne la légalité de l'organisation judiciaire et les moyens humains affectés au fonctionnement des différentes entités de cette organisation.

8. Madame Sarah COISNE est Juge au tribunal de première instance du Luxembourg et administratrice de l'ASBL Union Professionnelle de la Magistrature.

Monsieur Vincent MACQ est Procureur du Roi près le parquet de Mons, administrateur de l'ASBL Union Professionnelle de la Magistrature et président du conseil d'administration de cette ASBL.

² Doc. Parl., Ch. Repr., Sess. 2022-2023, Doc. n° 55/2978/001, p. 24 à 29.

³ Article 3 des statuts de l'ASBL, annexés au présent recours.

Ces deux magistrats disposent d'un intérêt à contester une norme affectant la légalité de l'organisation judiciaire, et susceptible d'affecter les moyens humains de fonctionnement des diverses entités judiciaires, notamment celles dont ils font actuellement partie.

III. MOYEN UNIQUE

A. DISPOSITIONS ET PRINCIPES INVOQUES

9. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec les articles 33 et 146 et 157 de la Constitution, le principe de légalité s'imposant dans l'établissement et l'organisation des tribunaux, le principe de l'indépendance des juridictions, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B. DISCUSSION

B.1. LA PORTEE DE LA NORME ATTAQUEE

10. La disposition légale attaquée habilite le Roi à « *déroger provisoirement* » aux cadres des magistrats ou des greffiers établis par la loi, moyennant le respect des seules conditions suivantes :

- La dérogation aux cadres décidés par le législateur est qualifiée de « *provisoire* ».
- La dérogation doit rester « *dans une limite de 20 pourcents* », ou une seule « *unité* » si le cadre à réduire est de cinq « *unités* » ou moins.

La loi ne le précise pas mais il résulte des travaux parlementaires que cette limite est à la fois applicable à l'entité dont le personnel est augmenté et à celle dont le personnel est réduit.

- Les cadres d'une seule « *entité* » ne peuvent pas être supprimés au profit d'une autre « *entité* ».
- Le Roi doit obtenir l'« *avis conforme* » du Collège des cours ou tribunaux ou du Collège du ministère public, selon le cadre concerné.

Cet avis conforme doit établir que « *l'augmentation de cadre et la diminution qui en découle (...) repose sur les résultats de la mesure de la charge de travail la plus récente à ce moment et sur les données concernant les flux de dossiers entrants et sortants des entités concernées* » et que « *la dérogation temporaire tend à rétablir un équilibre dans la répartition des moyens humains entre les entités à la suite de l'évolution de la charge de travail des entités concernées* ».

- La dérogation s'effectue « *sans dépassement du total national des cadres* » fixés par le législateur.

B.2. LES PRINCIPES APPLICABLES

11. L'article 6, §1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme consacre le droit au procès équitable, en énonçant notamment que « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* ».

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'expression « tribunal établi par la loi » utilisée dans cet article « reflète le principe de l'Etat de droit, inhérent à tout le système de la Convention et de ses protocoles. En effet, un organe n'ayant pas été établi conformément à la volonté du législateur serait nécessairement dépourvu de la légitimité requise dans une société démocratique pour entendre la cause des particuliers. L'expression « établi par la loi » concerne non seulement la base légale de l'existence même du tribunal, mais encore la composition du siège dans chaque affaire »⁴.

L'utilisation de ce même terme a pour objet d'éviter que l'organisation du système judiciaire ne soit laissée à la discrétion de l'Exécutif et de faire en sorte que cette matière soit régie par une loi du Parlement⁵.

Aux yeux de la Cour européenne des droits de l'homme, les délégations de pouvoirs dans des questions touchant à l'organisation judiciaire sont toutefois acceptables « dans la mesure où cette possibilité s'inscrit dans le cadre du droit interne de l'Etat en question, y compris les dispositions pertinentes de la Constitution »⁶.

12. A ce dernier égard, le Constituant belge a fait le choix de garantir l'indépendance des juridictions nationales en imposant, parmi d'autres mesures, qu'elles soient nécessairement établies par le législateur (article 146 de la Constitution).

L'article 157 de la Constitution prévoit expressément, au sujet des tribunaux du commerce (désormais tribunaux de l'entreprise), des juridictions du travail et des tribunaux de l'application des peines que la loi doit, notamment, en régler l'organisation.

13. Dans son arrêt n° 138/2015 du 15 octobre 2015 (point B.40.1), la Cour constitutionnelle a jugé que « le principe de légalité contenu dans les articles [146, 152, alinéa 1^{er}, 154, 155 et 157] de la Constitution porte sur l'établissement de tribunaux, la mise à la retraite des juges, la pension des juges, les traitements des membres de l'ordre judiciaire, les incompatibilités applicables aux juges et l'organisation des tribunaux, leurs compétences et le mode de nomination ainsi que la durée des fonctions de leurs membres » et en a déduit « que la Constitution exige une intervention législative pour l'établissement des tribunaux, pour leur organisation sur le plan juridictionnel (le nombre de tribunaux, la répartition en ressorts, les compétences des tribunaux, la composition du siège, etc.) et pour le statut des juges ».

Elle a par ailleurs décidé qu'une « délégation au Roi est en toute circonstance compatible avec le principe de légalité pour autant que la délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été déterminés au préalable par le législateur ».

Cette jurisprudence a été confirmée dans des arrêts ultérieurs⁷.

La Cour constitutionnelle a également jugé, dans l'un de ces arrêts, que l'article 146 de la Constitution garantit « un principe de légalité formelle en ce qui concerne l'établissement

⁴ CEDH, 2 octobre 2018, Mutu et Pechstein c. Suisse Req. n° 40575/10 et 67474/10, §138 ; CEDH, 31 mai 2011, Kontalexis c. Grèce, Req. n° 59000/08, §38 ; CEDH, 20 octobre 2009, Gorguiladzé c. Géorgie, Req. n° 4313/04, §67.

⁵ Voir notamment CEDH, 1^{er} décembre 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande, Req. n° 26374/18, §214.

⁶ CEDH, 28 avril 2009, Savino et autres c. Italie, Req. n° 17214/05, 20329/05 et 42113/04, §94.

⁷ C.C., 5 octobre 2017, n° 108/2017, point B.10.2 ; C.C., 31 mai 2018, n° 62/2018, point B.27.1. ; ; C.C., 4 octobre 2018, n° 128/2018, point B.9.2.

des tribunaux » même si ce principe « ne permet toutefois pas (...) que chaque aspect de la gestion du pouvoir judiciaire devrait être réglé par la voie législative »⁸.

14. La Section de législation du Conseil d'Etat a par ailleurs écrit ce qui suit dans l'avis rendu au sujet de l'avant-projet de loi ayant précédé l'adoption de la norme contestée :

« Le cadre du personnel des cours et tribunaux relevant de l'organisation judiciaire, il revient au législateur d'en déterminer les éléments essentiels. Conformément à ce principe de légalité, les cadres des cours et tribunaux sont déterminés de manière exhaustive dans diverses lois.

Contrairement à ce que soutient le délégué, les cadres déterminés par la loi ne sont pas des nombres maximaux que le Roi pourrait librement remplir tant qu'il n'excède pas le cadre.

Par contre, ils emportent l'obligation pour le Roi qui, conformément à l'article 108 de la Constitution, doit exécuter les lois, sans pouvoir ni les suspendre, ni dispenser de leur exécution, de nommer les magistrats et les greffiers à concurrence des nombres fixés par le législateur.

7.4. Les considérations qui précèdent n'empêchent toutefois pas le législateur d'habiliter le Roi à déroger, dans certains cas, au cadre qu'il a déterminé. Pour être compatible avec le principe de légalité précité, il est cependant requis que le législateur fixe d'abord lui-même les critères que le Roi doit prendre en considération lorsqu'il prévoit une telle dérogation »⁹.

B.3. CRITIQUE DE CONSTITUTIONNALITÉ

15. Au regard des principes énoncés plus haut, l'habilitation donnée au Roi de modifier le cadre des cours et tribunaux n'est pas définie de manière suffisamment précise, et elle ne porte pas sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été déterminés, au préalable et à suffisance, par le législateur.

15.1. Aucune obligation n'est faite au Roi, avant de recourir à la disposition contestée, de respecter les cadres fixés par le législateur.

Certes, une telle obligation est inhérente à l'interdiction qui est faite au Roi de suspendre l'exécution des lois (article 108 de la Constitution). Cette interdiction reste toutefois lettre morte puisque l'exécutif fédéral reste en défaut depuis des années de se conformer aux cadres fixés par le législateur. L'Etat belge a été condamné pour ce motif par un jugement du 13 mars 2020 du tribunal de première instance francophone de Bruxelles¹⁰, sans que ce jugement soit suivi d'effets.

Malgré le jugement précité, l'exécutif fédéral a continué de défendre l'idée, devant la Section de législation du Conseil d'Etat, que les cadres fixés par le législateur n'étaient qu'un chiffre maximal à ne pas dépasser¹¹. Cette même idée a par ailleurs été reprise de manière explicite dans l'exposé des motifs :

« Les collègues prennent en compte les données issues de la mesure de la charge de travail pour déterminer quelles sont les places vacantes qui doivent être remplies lorsque des moyens budgétaires sont disponibles pour les besoins en ressources

⁸ C.C., 31 mai 2018, n° 62/2018, point B.15.2.

⁹ SLCE, Avis n° 70.024/3 du 15 octobre 2021, p. 30.

¹⁰ Trib. civ. franc. Brux. (4^e chambre), 13 mars 2020, *J.L.M.B.*, 2020/14, p. 631-656.

¹¹ SLCE, Avis n° 70.024/3 du 15 octobre 2021, p. 29.

humaines. S'il apparaît qu'une entité a besoin de plus de magistrats ou de personnel que prévu dans les cadres légaux et qu'une autre entité en a moins besoin, les collègues peuvent proposer au Roi de s'écarter des cadres légaux dans certaines limites via les cadres dits flexibles ».

L'exposé des motifs de la loi mentionne certes que *« ce mécanisme ne sera mis en place que pour autant que le cadre est occupé à 100 pourcent »* et qu'il *« n'aura de sens que si des candidats postulent la place supplémentaire »*

Cette déclaration d'intention, qui ne concerne que la juridiction qui reçoit des magistrats supplémentaires, et non celle qui en perd, n'est pas consacrée dans la loi, même de manière implicite.

Elle n'est donc pas une condition imposée par le législateur. En l'état actuel du texte, le législateur laisse donc la possibilité au pouvoir exécutif de modifier les cadres fixés par la loi, sans au préalable les remplir.

15.2. La disposition attaquée est fondée sur l'affirmation qu'il existe une mesure de la charge du travail fixée objectivement, sur laquelle les collègues peuvent se fonder pour proposer au Roi de modifier les cadres décidés par le législateur.

Une telle mesure est effectivement prévue, dans son principe, par l'article 352bis du Code judiciaire, rédigé comme suit :

« Le Roi détermine, après avis du Collège des cours et tribunaux ou du Collège du ministère public, la manière dont est enregistrée la charge de travail du juge et du ministère public ainsi que la manière dont ces données enregistrées sont évaluées. La mesure de la charge de travail se calcule sur la base des normes de temps nationales pour chaque catégorie de juridiction et parquet.

La mesure de la charge de travail est organisée tous les cinq ans pour chaque type de juridiction ou parquet. »

L'article 181 du Code judiciaire charge par ailleurs le collège de prendre *« des mesures qui garantissent une administration de la justice accessible, indépendante, diligente et de qualité en organisant entre autres (...) la mesure et la répartition de la charge de travail »*.

Les *« normes de temps nationales pour chaque catégorie de juridiction et parquet »* visées par la loi restent toutefois, à ce jour, inexistantes en droit. Le Roi n'a en effet pris, sur le fondement de l'article 352bis du Code judiciaire ou sur celui de l'article 108 de la Constitution, aucun arrêté déterminant, de manière générale et abstraite, les normes de temps nationales et la manière dont est enregistrée la charge de travail du juge ou du ministère public.

L'Etat belge pourrait alléguer, en réponse, que l'article 186, §1/1 du Code judiciaire, ne pourra s'appliquer aussi longtemps qu'un tel arrêté royal n'aura pas été pris.

Ce serait toutefois manifestement inexact.

Les travaux parlementaires de la norme attaquée sont essentiellement consacrés à expliquer la manière dont la charge de travail est concrètement mise en œuvre (malgré l'absence d'une mesure d'exécution de l'article 352bis du Code judiciaire fixée par arrêté royal) :

« Par le passé, les collègues ont fortement préconisé une mesure de la charge de travail. La première version de cette mesure de la charge de travail est maintenant terminée, ce qui permet de dégager les premières grandes tendances. La mesure de la charge de travail doit encore être affinée.

Conformément à l'article 352bis du Code judiciaire, la mesure de la charge de travail est basée sur les normes de temps nationales. La mesure de la charge de travail ne porte pas sur la charge de travail individuelle d'un magistrat, mais sur la charge de travail globale des entités judiciaires.

Le point de départ est constitué par les normes de temps, selon lesquelles un temps a été déterminé par "produit" (rendre un jugement, délivrer une assignation, traiter des dossiers...) des différents types d'entités (les différents tribunaux, les différents parquets...).

Pour les cours et tribunaux, on peut obtenir une première mesure en multipliant les normes de temps par le nombre de dossiers qui entrent dans une certaine entité. Ce résultat doit être corrigé car les différentes entités ont des propriétés spécifiques.

Ces facteurs de correction sont les petites entités, le nombre de divisions, les méga dossiers, le bilinguisme, la spécificité de Bruxelles-Capitale...

Grâce aux mesures actuelles, la charge de travail peut être comparée entre les mêmes entités. La méthode devra être élaborée plus avant pour pouvoir comparer les entités différentes. Les premiers résultats et les chiffres des dossiers entrants et sortants permettent toutefois d'identifier des tendances sur la base desquelles une première adaptation des cadres légaux peut être obtenue.

Pour le ministère public, les objectifs stratégiques à atteindre sont pris en compte. Les "produits" représentent (par le ministère public) des parties d'affaires judiciaires. Outre la mesure du temps de travail consacré aux produits, les processus de travail sont également améliorés et rationalisés (BPM).

Le collège du ministère public émet des directives sur les processus de travail et la méthode d'enregistrement, afin que les entités deviennent comparables dans leur fonctionnement, que le justiciable puisse être traité de la même manière, et que la transformation numérique prévue puisse être préparée et supervisée.

Les facteurs de correction pris en compte par le ministère public sont la solidarité, les innovations et les projets, la disponibilité effective du personnel (absences de longue durée), l'arriéré judiciaire dans les affaires et des circonstances particulières et la spécificité de certaines entités (bilinguisme...).

La charge de travail est une donnée dynamique. Les évolutions sociales, les phénomènes criminels, les développements industriels et technologiques peuvent fortement influencer la charge de travail des tribunaux et des parquets.

Par conséquent, la mesure de la charge de travail devra être répétée à intervalles réguliers et les facteurs de correction pourront être ajustés »¹².

Ce passage de l'exposé des motifs atteste de l'application de certains critères, qui n'ont pas été fixés par le Roi et qui n'ont pas été publiés, aux fins de déterminer les charges de travail des diverses entités, et aux fins de les comparer entre elles.

Cet extrait indique également clairement que des ajustements de cadre vont être réalisés sur base desdits critères, sur le fondement de l'article 186, §1/1 du Code judiciaire.

¹² Doc. Parl., Ch. Repr., Sess. 2022-2023, Doc. n° 55/2978/001, p. 25 et 26.

La Cour constitutionnelle avait pourtant jugé ce qui suit dans son arrêt n° 138/2015 du 15 octobre 2015, pour rejeter les moyens développés à l'époque contre la disposition consacrant les « normes de temps nationales » :

« B.116. En vertu de l'article 352bis du Code judiciaire, il appartient au Roi de déterminer, après avis du Collège des cours et tribunaux ou du Collège du ministère public, la manière dont est enregistrée la charge de travail. La détermination des « normes nationales de temps » fait essentiellement partie de la fixation de la « manière dont est enregistrée la charge ». Il appartient donc au Roi de déterminer ces « normes de temps nationales », après avis des Collèges précités ».

Par la norme attaquée, le législateur habilite donc l'exécutif à modifier les cadres des cours et tribunaux sans imposer que soient fixés réglementairement les critères destinés à objectiver ces modifications.

15.3. Le législateur n'établit aucune corrélation entre la charge de travail d'une entité, et le cadre qui doit résulter d'une telle charge de travail.

L'article 352bis du Code judiciaire, inséré dans ce code par une loi du 12 décembre 2001, pouvait laisser supposer à l'époque que l'objectivation de la charge de travail amènerait le législateur à modifier – à la hausse ou à la baisse - les cadres en fonction de la charge réellement supportée par chaque entité, et ce indépendamment de la charge supportée par d'autres entités.

En fonction du nouvel article 186, §1/1 du Code judiciaire, la mesure de la charge de travail est réduite à une **simple modalité de comparaison entre les charges respectives de plusieurs juridictions**.

Lorsque l'exécutif et les collèges auront quantifié les charges de travail des juridictions (selon des critères qui n'ont été ni fixés réglementairement, ni publiés), les charges de travail relatives des juridictions et parquets seront comparées, et des postes de magistrat et greffiers seront retirés aux juridictions/parquets dont la charge de travail sera considérée comme relativement moins importante que celles d'autres juridictions/parquets.

Corrélativement, aucune garantie n'est donc donnée au justiciable que l'entité voyant ses cadres diminuer (non pas parce que sa charge a diminué, mais simplement parce qu'elle est inférieure à celle d'une autre entité) disposera à l'avenir de cadres suffisants pour absorber sa propre charge de travail.

Aux termes de la disposition attaquée, les collèges et le Roi doivent en effet seulement constater *« que l'augmentation de cadre et la diminution qui en découle (...) repose sur les résultats de la mesure de la charge de travail la plus récente à ce moment et sur les données concernant les flux de dossiers entrants et sortants des entités concernées »* et que *« la dérogation temporaire tend à rétablir un équilibre dans la répartition des moyens humains entre les entités à la suite de l'évolution de la charge de travail des entités concernées »*.

Rien n'impose aux collèges et au Roi de maintenir un effectif suffisant dans les entités, au regard de la charge de travail qui est la leur.

15.4. La disposition légale attaquée donne une simple faculté au Roi de suivre l'avis du collège concerné.

Il peut donc – s'il le décide - procéder à certaines modifications de cadres proposées par les collèges, tout en refusant les autres.

Aucun critère n'est imposé au pouvoir exécutif dans cet exercice, qui repose sur un pouvoir très largement discrétionnaire.

Le cadre étant un acte réglementaire, sa modification – ou son absence de modification - ne doit même pas faire l'objet d'une motivation formelle.

15.5. S'ajoute à cela le fait que le législateur n'a imposé aucune limite, sur le plan territorial et sur le plan des types d'entités concernées, aux dérogations du cadre décidées par le Roi.

Un tribunal du travail dans le ressort territorial de la Cour d'appel de Mons pourrait donc voir son effectif diminuer pour augmenter le nombre de juges de la Cour d'appel d'Anvers. Une place de juge au Tribunal de police de Hasselt pourrait disparaître pour augmenter le cadre du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

Tout ceci serait décidé sans aucun débat parlementaire.

15.6. En outre, et de manière manifeste, la dérogation aux cadres normalement fixés par le législateur n'a rien de « provisoire », bien au contraire.

Les magistrats sont nommés à vie et ne peuvent être déplacés que de leur consentement, ce que confirme la disposition attaquée en précisant que la personne ainsi nommée l'est « *en surnombre dans la juridiction, le parquet ou le greffe qui bénéficie de l'augmentation de cadre temporaire* » et que « *aucune personne nommée sur la base du présent paragraphe ne peut être déplacée sans une nouvelle nomination et sans son consentement* ».

Aucune limite temporelle n'est fixée par le législateur quant à l'autorisation ainsi donnée au Roi de modifier « temporairement » les cadres.

Le législateur ne fixe du reste pas la manière dont le cadre diminué doit être rétabli lorsque la période qualifiée de « temporaire » est terminée. Rien n'indique d'ailleurs dans la norme attaquée qu'un tel rétablissement devrait avoir lieu.

L'exposé des motifs énonce les mécanismes suivants, dont la mise en œuvre prendra systématiquement des années :

« Lorsque suite à l'évolution importante de la charge de travail dans l'entité qui a cédé provisoirement une place de son cadre il est nécessaire qu'elle récupère cette place, il peut être mis fin à la dérogation dès qu'une nomination en surnombre disparaît suite à un départ dans l'entité qui a reçu cette place.

Conformément à l'avis du Conseil d'État, la diminution du cadre d'une juridiction ne peut pas avoir pour conséquence qu'un juge soit déplacé sans une nouvelle nomination et sans son consentement.

S'il s'avère que le cadre augmenté n'est plus en adéquation avec la charge de travail et doit donc être à nouveau réduit, cette diminution se fera par le biais de la déperdition naturelle. Cela signifie que les personnes qui partent ne seront pas remplacées.

(...)

Les nominations en surnombre qui auront lieu sur la base de la règle instaurant la flexibilité des cadres seront de véritables nominations conformes au Code judiciaire. Cela signifie que le candidat qui postule une telle place vacante est nommé dans l'entité qui bénéficie de l'augmentation de cadre et que ces nominations sont "définitives" pour cette entité.

Cette flexibilité offre une solution à un déficit structurel établie sur la base de chiffres.

Cela ne veut pas dire pour autant que cette solution structurelle est immuable. Les collègues mesureront régulièrement la charge de travail, étudieront les chiffres et verront ainsi comment corriger les déséquilibres entre les entités.

S'il s'avère que le cadre légalement établi pour une juridiction n'est pas nécessaire pour en assurer le bon fonctionnement ou qu'un surnombre octroyé n'est plus nécessaire, le Roi procédera à un nouvel ajustement par arrêté royal et le nombre de personnes nécessaires sera atteint par un mouvement de diminution naturelle (retraite, promotion, mutation...) »¹³.

Relevons que, s'agissant de l'entité qui a perdu des places dans son cadre par le passé, et qui devrait en récupérer en raison de l'augmentation de sa charge de travail, il faudra pour elle attendre « une déperdition naturelle », à savoir par exemple un décès ou un départ à la pension dans l'entité qui a vu ses cadres augmenter (pour autant que la charge de travail ait diminué dans cette dernière juridiction).

De tels mécanismes n'ont rien de « temporaire ». Leur mise en œuvre peut prendre des décennies.

Dans un avis n° 27.390/2 du 2 mars 1998, la Section de législation avait pourtant indiqué que « (...), la faculté pour le Roi de faire œuvre législative, ne peut lui être attribuée que pour une période limitée (...) » et que « la limitation de la durée de la période pour laquelle des pouvoirs délégués sont attribués au Roi est une condition de la compatibilité de cette mesure avec la Constitution ».

Ce raisonnement de la Section de législation rejoint le motif d'un arrêt de la Cour constitutionnelle au sujet de l'habilitation légale donnée au Roi de transférer temporairement le siège d'une justice de paix, d'un tribunal de police ou d'une division du tribunal de police. Dans son arrêt 62/2018, la Cour constitutionnelle avait en effet jugé que :

« S'il peut être admis que ce transfert puisse avoir lieu « en raison de nécessités du service », la disposition attaquée ne pourrait toutefois être utilisée afin de pallier des problèmes structurels - et non plus conjoncturels - liés à l'infrastructure ou au personnel de la juridiction concernée. Il serait en effet contraire au principe de légalité garanti par les dispositions invoquées dans le moyen que la durée de ce transfert, qui peut avoir lieu dans la même commune ou dans une autre, dépasse un délai raisonnable, et ce d'autant plus que ce transfert concerne notamment les justices de paix, conçues comme des juridictions « de proximité »¹⁴.

Ce raisonnement peut *a fortiori* s'appliquer s'agissant de modifier les cadres des greffes, juridictions et parquets.

L'habilitation donnée au Roi de modifier les cadres « temporairement », mais sans véritable limite de temps, est manifestement contraire au principe de légalité.

15.7. S'agissant enfin de déterminer si une atteinte au principe de légalité formelle est proportionnée, il convient de relever que les travaux parlementaires ne clarifient pas la raison pour laquelle il est indispensable de se passer du pouvoir législatif.

L'article 352bis du Code judiciaire prévoit expressément que « la mesure de la charge de travail est organisée tous les cinq ans pour chaque type de juridiction ou parquet ».

¹³ Doc. Parl., Ch. Repr., Sess. 2022-2023, Doc. n° 55/2978/001, p. 27 et s.

¹⁴ C.C., 31 mai 2018, n° 62/2018, point B.28.3.

Une adaptation des cadres, sur le fondement d'une évolution des charges de travail, est donc possible tous les cinq ans, à chaque nouvelle mesure.

Même si le travail législatif est généralement plus lent qu'une intervention exécutive, une modification des cadres de l'organisation judiciaire tous les cinq ans – fut-ce à l'initiative des collèges - devrait pouvoir être gérée efficacement et rapidement par le législateur.

Loin d'être nécessaire, l'atteinte portée à la garantie constitutionnelle que les juridictions sont établies par la loi n'apparaît donc même pas utile pour atteindre l'objectif fixé par le législateur, à savoir adapter les cadres à la charge réelle de travail des entités.

16. En fonction de ce qui précède, les dispositions et principes visés au moyen sont donc bien violés.

PAR CES MOTIFS,

PLAISE A LA COUR CONSTITUTIONNELLE,

ANNULER l'article 13 de la loi du 26 décembre 2022 portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire (II), en ce qu'il insère un paragraphe 1/1 dans l'article 186 du Code judiciaire.

Le 30 juin 2023,
Pour les requérants,
Leur conseil,
Xavier CLOSE