

Avis relatif à la modification de l'article 186 du Code judiciaire

20 avril 2022

1.

Nous revenons à votre courrier du 16 mars 2022 « demande d'avis sur l'avant-projet portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire II », par lequel vous sollicitez notre avis sur un avant-projet de loi, spécifiquement en ce qu'il vise à apporter à l'article 186 du Code judiciaire les modifications suivantes, que nous intégrons directement dans le texte par souci de lisibilité :

« **Art. 186. § 1^{er}** Le siège des cours et tribunaux ainsi que le territoire sur lequel s'exerce leur juridiction est déterminé ainsi qu'il est dit aux articles de l'annexe au présent code.

Le Roi peut, par règlement de répartition des affaires dans un arrêté délibéré en Conseil des ministres, répartir en deux ou plusieurs divisions les cours d'appel, les cours du travail, les tribunaux de première instance, les tribunaux du travail, les [8 tribunaux de l'entreprise]8 et les tribunaux de police, et déterminer les lieux où sont établis leur siège et leur greffe.

Le cas échéant, Il détermine le territoire de chaque division et les catégories d'affaires, **les catégories ou les phases de procédure** pour lesquelles cette division exerce sa juridiction. Le règlement de répartition des affaires peut étendre la compétence territoriale de la division à une partie ou à l'ensemble du territoire de l'arrondissement **ou du ressort**. Il ne peut en aucun cas avoir pour effet de supprimer des lieux d'audiences existants.

Le règlement de répartition des affaires de la cour est établi sur proposition du premier président, après avis du procureur général, du greffier en chef et de l'assemblée des bâtonniers des barreaux du ressort de la cour d'appel, réunie sous la présidence du premier président. Lorsque cela s'avère nécessaire, le règlement de répartition des affaires peut également prévoir les modalités d'organisation d'audiences décentralisées de la cour dans le ressort.

Le règlement de répartition des affaires du tribunal est établi sur proposition du président, après avis, selon le cas, du procureur du Roi, de l'auditeur du travail, du greffier en chef et du ou des bâtonniers de l'Ordre ou des Ordres des avocats.

Pour le tribunal de police, le règlement de répartition des affaires est proposé par le vice-président des juges de paix et des juges au tribunal de police si le président est un juge de paix.

~~Si le Roi, par règlement de répartition des affaires, rend une division exclusivement compétente pour certaines catégories d'affaires, Il veille à ce que l'accès à la justice et la qualité du service restent garantis. Le règlement qui rend une division exclusivement compétente ne peut porter, en matière civile, que sur les matières visées :~~

- ~~a) pour le tribunal de première instance : aux articles 569, 2° à 42°, 570, 571 [7, 572 et 1395]7;~~
- ~~b) pour le [8 tribunal de l'entreprise]8 : aux articles [9 574, 2°, 3°, 4°, 7°, 8°, 9°, 11° à 20°]9, 575, 576 et 577;~~
- ~~c) pour le tribunal du travail : aux [2 articles 578, 579, 582, 3° à 14°]2, et 583.~~

Si le Roi, par règlement de répartition des affaires, rend une ou plusieurs division(s) exclusivement compétente(s) pour certaines catégories d'affaires, catégories ou phases de procédures, Il veille à ce que l'accès à la justice pour le justiciable et la qualité du service restent garantis. Le règlement qui rend une ou plusieurs divisions exclusivement compétente(s) ne peut porter, en matière civile, que sur les matières et procédures visées :

a) pour le tribunal de première instance et en cas de recours : aux articles 569, 2° à 42°, 570, 571, 572, 584, 1395, 1395/1 et 1447/1 et les affaires de nationalité, de propriété intellectuelles, les affaires relatives à l'environnement, les marchés publics, les demandes concernant l'état ou la capacité d'une personne, les procédures d'injonction de payer européennes, la procédure européenne de règlement de petits litiges et le titre exécutoire européen ;

b) pour le tribunal de l'entreprise et en cas de recours : aux articles 573, 2°, 574, 1° à 5°, 7° à 19°, 575, 576, 577, 584, 588, 589, 589bis, 631 et les procédures visées au Livre III, Titre IV et au Livre IV, Titre IX, du Code des sociétés ;

c) pour le tribunal du travail et en cas de recours : aux articles 578, 578bis, 579, 581, 582, 3° à 15°, 583, 584, 587bis, 587ter, 587quater, 587quinquies, 587sexies, 587septies, et par la loi du 4 décembre 2007 relative aux élections sociales. » ;

Le règlement qui rend une division exclusivement compétente ne peut porter, en matière pénale, que sur :

- 1° la cybercriminalité;
- 2° les matières socioéconomiques;
- 3° les affaires financières et fiscales;
- 4° le trafic international de drogues;
- 5° le trafic d'armes;
- 6° les mariages de complaisance, mariages forcés, cohabitations légales de complaisance et cohabitations forcées;
- 7° le terrorisme;
- 8° le trafic d'êtres humains;
- 9° l'environnement;
- 10° l'urbanisme;
- 11° la télécommunication;
- 12° les délits militaires;
- 13° la propriété intellectuelle;
- 14° l'agriculture;
- 15° l'extradition;
- 16° les douanes et accises;
- 17° les hormones;
- 18° le dopage;

- 19° la sécurité alimentaire;
- 20° le bien-être animal.
- 21° les fraudes en matière de diamant, les fraudes dans le commerce de l'or et les métaux précieux ;
- 22° la protection du patrimoine culturel ;
- 23° le trafic des êtres humains ;
- 24° les affaires qui relèvent des compétences matérielles de la chambre du conseil. »

Chacune des matières civiles et pénales qui relèvent des compétences du tribunal de police peuvent être attribuées à une ou plusieurs divisions de ce tribunal par le règlement de répartition des affaires.

Une loi détermine le cadre des magistrats et des membres du greffe. Toutefois, le nombre de conseillers sociaux, de juges sociaux, d'assesseurs au tribunal de l'application des peines]⁴ est déterminé par le Roi.

Le siège du collège des procureurs généraux, du parquet fédéral et du parquet de la sécurité routière.

§.1/1. Par dérogation au §1er, alinéa 9, le Roi peut, sur base d'un avis contraignant 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 §1^{er}, alinéa 9, 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 sacrifiés au profit d'une autre entité. L'avis contraignant 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, ou à défaut 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 suite à l'évolution de la charge de travail des entités concernées

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

Aucune personne nommée sur base du présent paragraphe ne peut être transférée sans une nouvelle nomination et sans son consentement

§ 2. Le dépôt de pièces au greffe en vue de la saisine et du traitement des affaires qui sont attribuées, conformément au paragraphe 1er, à une division en vertu d'un règlement de répartition des affaires, peut avoir lieu dans chaque division du tribunal compétent.]⁶ Les pièces sont transmises par le greffe à la division compétente et le greffier informe les parties qui ont déposé les pièces de la division qui est compétente.

Aucune nullité, irrégularité ou irrecevabilité de l'action ne peut être invoquée en ce qui concerne la répartition des compétences entre divisions visée au présent article ou en ce qui concerne le règlement de répartition des affaires.

Les demandes ou les délits qui sont connexes à des demandes ou des délits qui, en vertu de cet article sont de la compétence exclusive d'une division déterminée, sont traités exclusivement par cette division ».

Selon le projet d'exposé des motifs, la réforme envisagée s'appuie manifestement sur la volonté de permettre aux chefs de corps de « rationaliser » l'utilisation des ressources de leurs juridictions, précision étant faite, sans fausse pudeur, que « *les chefs de corps se sont toutefois heurtés à certaines limites et incohérences dans l'application de l'article 186 du Code judiciaire* ». L'objectif de l'avant-projet de loi est donc sans contestation de « *rendre l'application de cette disposition plus souple* », ce qui signifie concrètement laisser beaucoup plus de flexibilité au chef de corps pour proposer au Roi de déroger à l'organisation légale et naturelle du service de la justice.

Le texte vise, toujours selon l'exposé des motifs, élément nouveau par rapport à l'actuel dispositif de l'article 186 du Code judiciaire, de « *centraliser au sein d'une ou plusieurs division(s) certaines étapes procédurales, telles que les audiences d'introduction ou les audiences devant les chambres du conseil (par exemple au sein de la division où est située la prison)* », et ce à nouveau dans « *une logique de rationalisation et d'efficience* », et en vue de « *rédui[re] les coûts liés à la sécurité des bâtiments et du transport* ».

Le nouveau dispositif permet également désormais l'adoption d'un règlement de répartition des affaires au niveau du « ressort » d'une cour d'appel ou d'une cour du travail.

Si le principe de la non-suppression des lieux d'audience est finalement conservé dans le texte en projet, l'exposé des motifs laisse clairement entrevoir la possibilité de faire de certains lieux d'audience de « coquilles vides », notamment en fusionnant divisions et greffes. En ce sens, l'énoncé du souhait que « *l'accès au greffe reste garanti pour chaque citoyen* » semble assez formel.

Le projet d'exposé des motifs évoque une volonté d'offrir de « *pouvoir centraliser au sein d'une ou plusieurs division(s) certaines étapes procédurales, telles que les audiences d'introduction ou les audiences devant les chambres du conseil (par exemple au sein de la division où est située la prison)* » se revendiquant d' « *une logique de rationalisation et d'efficience* ».

Les profondes modifications des alinéas 7 et 8 de l'actuel article 186, § 1^{er}, du Code judiciaire, si elles ne suppriment pas les listes limitatives des affaires civiles et pénales pouvant être concentrées dans une seule division, étendent les possibilités d'exception de manière tellement considérable que l'exception paraît désormais devenir la règle. En réalité, très peu de limites restent encore désormais plus prévue à la possibilité de regrouper des contentieux en un seul lieu d'audience au sein d'un ressort de cour d'appel ou de tribunal.

Comme bénéfices pour le justiciable, l'exposé des motifs avance la spécialisation des juges et partant l'uniformité de la jurisprudence et la réduction des risques d'erreur.

Les timides « *garde-fous* » présentés sont les suivants :

- l'avis préalable du ministère public, du greffier en chef et des bâtonniers sur une proposition de règlement de répartition des affaires (avis non contraignants) ;
- la nécessité, pour le Roi, de s'appuyer en fixant un arrêté de règlement des affaires sur les balises de « l'accès à la justice pour le justiciable » et la « qualité du service ».

3.

L'actuel article 186 du Code judiciaire a été substantiellement modifié suite à l'adoption de la loi du 1^{er} décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire (ci-après, « la loi du 1^{er} décembre 2013 »).

Cette disposition habilite donc le Roi à attribuer à une ou plusieurs divisions, une compétence exclusive pour le traitement de certaines catégories d'affaires, par l'adoption d'un règlement de répartition des affaires.

Dans les travaux préparatoires de la loi du 1^{er} décembre 2013, les objectifs poursuivis par la réforme sont décrits comme suit :

« — Une meilleure gestion et une plus grande efficacité:

Les tâches et les moyens du siège et du ministère public sont dispersés entre un nombre trop élevé de tribunaux et d'arrondissements. Les moyens et les effectifs sont dirigés au niveau central au départ de Bruxelles et requièrent souvent des dispositions légales ou des arrêtés royaux, ce qui donne lieu à des procédures particulièrement compliquées. C'est la raison pour laquelle la structure organisationnelle et la gestion matérielle au quotidien dans les différents ressorts sont souvent problématiques.

— L'élimination de l'arriéré et une justice rendue plus rapidement:

La longueur des délais de procédure et de procès et l'incertitude les concernant suscitent l'insatisfaction chez les justiciables et le public et créent un dommage économique. Ils font hésiter bon nombre de personnes ou les font renoncer à des procédures juridiques et perturbent donc le sentiment de justice général. Ils sont le résultat de procédures trop lourdes, de l'abus de ces procédures pour freiner le cours normal de la justice, et de l'absence de management organisationnel des affaires judiciaires. Une plus grande efficience et des procédures plus courtes auront pour effet d'offrir au citoyen un meilleur accès au système juridique.

— Jurisprudence de qualité, meilleurs services et proximité suffisante du citoyen:

Le citoyen a également droit à une jurisprudence de qualité. L'expertise dans des branches du droit est de plus en plus une nécessité pour un traitement efficient correct des affaires. L'expertise demande une offre d'affaires suffisante pour pouvoir développer et entretenir une expérience ainsi qu'un cadre suffisamment étendu pour pouvoir mettre en œuvre une spécialisation¹ »².

¹ Doc. Parl, Ch., Exposé des motifs, n°53-2858/001, session 2012-2013, pp. 6-7.

² La partie intervenante souligne.

Parmi les moyens annoncés pour atteindre ces objectifs, sont mentionnés les éléments suivants :

« 1. Elargissement d'échelle

Dans les grandes lignes, la structure territoriale des tribunaux est toujours la même que celle qui était en place à la naissance de la Belgique en 1830, la philosophie étant que le chef-lieu devait pouvoir être accessible de partout en un jour (35 à 50 km). Il existe donc une marge très large pour un élargissement d'échelle. Cet élargissement d'échelle offre l'opportunité de transférer les moyens et les compétences stratégiques du niveau central (décentralisation) et doit contribuer à mettre un terme à la dispersion des ressources humaines et des moyens.

De nombreux tribunaux ont une taille limitée. Certains tribunaux sont même extrêmement réduits. La moitié de tous les tribunaux du travail et de commerce compte moins de 5 magistrats. Cela les rend vulnérables dans leur organisation en ce sens que l'indisponibilité d'un ou de deux magistrats a un impact énorme sur le traitement des affaires judiciaires et sur la prestation de service au justiciable. En outre, il est impossible de créer une spécialisation suffisante pour chaque matière dans les petits tribunaux parce que tant le cadre que l'offre d'affaires dans certaines matières y sont trop réduits.

2. Mobilité et spécialisation

Grâce à la création d'arrondissements judiciaires plus vastes et au développement des possibilités existantes de mobilité horizontale, les magistrats et le personnel judiciaire peuvent être mieux affectés en fonction de la charge de travail et la spécialisation. De cette manière, le personnel d'un endroit où il y a relativement moins d'activité peut temporairement être affecté ailleurs, là où les besoins sont grands. En outre, l'élargissement d'échelle permet dans certains domaines très techniques, tant au siège qu'au ministère public, de développer davantage des centres de compétences spécialisés. Cette mobilité sera développée en fonction d'une meilleure gestion des ressources humaines, sans pour autant porter préjudice aux services locaux fournis au public »³.

Cette réforme prévoyait donc, d'une part, de réduire le nombre d'arrondissements judiciaires et, d'autre part, de promouvoir la mobilité des magistrats et du personnel judiciaire.

Ainsi, les vingt-sept arrondissements judiciaires ont disparu pour n'être plus qu'au nombre de douze, sachant que ceux-ci coïncident désormais avec les frontières des provinces, avec un arrondissement distinct pour Bruxelles et Eupen.

³ Doc. Parl, Ch., Exposé des motifs, n°53-2858/001, session 2012-2013, pp. 7-8.

L'avant-projet de loi viole le principe de la prééminence du droit et les garanties du procès équitable suite à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 250.617 du 18 mai 2021

4.

Au départ de cette disposition, des arrêtés ont été adoptés conduisant parfois à des situations, sous couvert de « rationalité » et de « réduction des coûts », qui éloignaient substantiellement le justiciable (et souvent son avocat) des lieux de justice qui, depuis des décennies, lui étaient naturellement assignés.

L'exemple le plus emblématique concerne, dans la foulée de la mise en place, du « méga » ressort du tribunal de l'entreprise de Liège (même ressort que la Cour d'appel de Liège, soit trois des cinq provinces wallonnes) le regroupement d'affaires au sein de trois des huit divisions souvent dans des matières significatives en termes d'impacts « micro » (implication individuelle importante du justiciable concerné) et « macro » (volume d'affaires regroupées considérables). Cette situation a logiquement donné lieu à un litige aujourd'hui pendant à l'initiative d'AVOCATS.BE et des barreaux concernés.

C'est dans ce contexte que, pratiquement au même moment que l'envoi de votre demande d'avis, le Conseil d'État a rendu un arrêt n° 250.617 du 18 mai 2021 dans le cadre du recours en annulation que nous avons introduit contre l'arrêté royal du 18 mars 2018 fixant le règlement de répartition des affaires du Tribunal de commerce de Liège et modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2014 relatif à la répartition en divisions des cours du travail, des tribunaux de première instance, des tribunaux du travail, des tribunaux de commerce et des tribunaux de police (M.B. du 27 mars 2018).

Dans cet arrêt avant-dire droit, le Conseil d'État pose deux questions préjudiciales à la Cour constitutionnelle concernant l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7 du Code judiciaire, en termes de conformité avec les articles 13 et 23, alinéa 3, 2^o de la Constitution, l'article 47-1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les articles 6 et 13 de la Convention européenne des sauvegardes des droits de l'homme.

La quasi-concomitance de l'arrêt du Conseil d'Etat précité et du présent avant-projet de loi soulève d'abord la question de l'intervention du législateur dans le cadre d'une procédure judiciaire en cours, en vue d'influer sur son issue.

En effet, les questions de principe qui sont largement en cause dans le cadre du recours en annulation précité devant le Conseil d'État et qui ont conduit la Cour constitutionnelle à être saisie des deux questions préjudiciales (affaire en attente de fixation) perdraient manifestement de leur intérêt et, peut-être, de leur objet, si l'avant-projet de loi que vous nous sollicitez pour avis est adopté.

« Le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 (art. 6) s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le déroulement judiciaire d'un

litige »⁴. Le principe de « prééminence du droit » garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, et le droit à un procès équitable, dont il est du reste une composante centrale « *s'opposent en principe à une ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice qui aurait pour effet d'influer sur le déroulement judiciaire du litige, une telle ingérence peut toutefois être justifiée par « d'impérieux motifs d'intérêt général »* (voy. *l'affaire Zielinski et Pradal c. France, Cour eur.D.H., 28 octobre 1999, § 57*) »⁵.

Aucun motif d'intérêt général ne justifie l'influence déterminante de l'initiative législative envisagée sur la procédure en cours devant le Conseil d'Etat, qui fait l'objet de questions préjudiciales pendantes devant la Cour constitutionnelle.

L'avant-projet de loi est prématuré suite à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 250.617 du 18 mai 2021

5.

Quoi qu'il en soit, le signal qui est clairement donné par le Conseil d'Etat, sans préjudice des réponses qu'apporterait la Cour constitutionnelle aux questions préjudiciales qui lui sont posées, est très clair. Des doutes existent, dans le libellé actuel de l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire, quant à la conformité des interventions qu'il autorise, en termes de flexibilité d'organisation de la répartition des affaires au sein d'une juridiction, au regard de plusieurs dispositions de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il n'y a pas la moindre discussion possible quant au fait que l'avant-projet de loi va bien plus loin en termes de flexibilité et de liberté données au Roi et, en amont, aux chefs de corps pour « *centraliser au maximum* » la justice au sein d'une ou de plusieurs divisions dans chaque ressort.

En ce sens, par rapport aux libertés fondamentales en cause, l'article 186, § 1^{er}, alinéas 7 et 8, tel qu'il serait modifié par l'avant-projet de loi, opérerait un recul substantiel dans la protection des garanties du procès équitable déjà questionnée par le Conseil d'Etat.

Il paraît donc *a minima* prudent de geler l'initiative législative envisagée, dans l'attente des principes qui résulteraient de l'arrêt que devra rendre la Cour constitutionnelle suite aux questions préjudiciales qui lui ont été soumises par le Conseil d'Etat.

⁴ Cour eur. dr. h., *affaire Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994.

⁵ C.C., arrêt n° 98/2001 du 13 juillet 2001, B.10.1

En étendant, de manière largement disproportionnée, la balise essentielle que constituent les listes fermées de matières pouvant faire l'objet d'une attribution exclusive à une (voire plusieurs) divisions (actuels alinéas 7 et 8 de l'article 186, §1^{er}), l'avant-projet de loi viole manifestement les garanties du procès équitable, le droit d'accès à un juge et à l'aide juridique ainsi que le principe de légalité

6.

L'habilitation conférée au Roi, par l'actuel article 186, §1^{er} du Code judiciaire, comprend, via ses alinéas 7 et 8, une première balise essentielle dans la mission d'attribuer à une ou plusieurs divisions, une compétence exclusive pour le traitement de certaines catégories d'affaires. Ces deux alinéas fixent, en matière civile et en matière pénale, une liste exhaustive des matières qui peuvent être attribuées, à titre exclusif, à une ou plusieurs divisions.

Dès lors que l'article 186, §1^{er} du Code judiciaire utilise les termes « *que sur* »⁶, il ne fait aucun doute que cette énumération est limitative et qu'aucune autre matière que celles visées, par la disposition susmentionnée, ne peut être attribuée, de manière exclusive à une ou plusieurs divisions, nonobstant certaines tentatives irrégulières par le passé.

Ces matières ont été choisies par le législateur dès lors qu'elles pouvaient présenter un certain degré de complexité pour certaines divisions proportionnellement à leur fréquence. En effet, comme mentionné ci-dessus, l'objectif poursuivi était d'attribuer à une ou plusieurs divisions, dans des domaines très techniques, l'exercice d'une matière et sur cette base, de développer des centres de compétence spécialisés. L'on veut ainsi empêcher qu'une matière ne produisant qu'un volume d'affaires très faible dans une division de petite taille ne puisse pas être traitée par un magistrat spécialisé. Comme précisé par les travaux préparatoires de la loi de 2013, « *[I]es matières judiciaires qui peuvent être concentrées dans une division sont explicitement énumérées dans cet article, tant pour les matières civiles que pénales. Il s'agit par exemple de matières telles que les hormones, le dopage et le terrorisme en matières pénales. Celles-ci sont une matière spécialisée et connaissent une faible demande dans certains tribunaux* »⁷.

Il faut donc que tant le critère de spécialisation, que celui de spécificité des affaires et que les principes de réalité et d'efficience soient tous réunis pour que l'on puisse se demander s'il est, à titre exceptionnel, « *préférable de concentrer les affaires dans une seule division* ». Dès lors, il va de soi qu'en l'état du dispositif législatif, si une matière représente un volume important de dossiers pour une division, ne requiert pas un degré important de spécialisation du magistrat et n'est pas spécifique, elle ne peut pas faire l'objet d'une attribution exclusive à une ou plusieurs divisions, même si le chef de corps ou le Roi estime une telle

⁶ « *Si le Roi, par règlement de répartition des affaires, rend une division exclusivement compétente pour certaines catégories d'affaires, Il veille à ce que l'accès à la justice et la qualité du service restent garantis. Le règlement qui rend une division exclusivement compétente ne peut porter, en matière civile, **que sur** les matières visées (...)* ».

⁷ Doc. Parl, Ch., Exposé des motifs, n°53-2858/001, session 2012-2013, p. 39.

concentration « plus efficiente ». La seule règle du pragmatisme ou du réalisme managérial ne suffit pas à prendre une telle norme dérogatoire.

L'avant-projet de loi étend ces listes de matières « regroupables » à titre tout à fait non exhaustif :

- A tout le contentieux général du référé (civil, travail, entreprise) et du contentieux « comme en référé » portant devant les présidents des tribunaux ;
- A l'essentiel des compétences spécifiques attribuées au président du tribunal du travail (articles 587bis à 587septies du Code judiciaire) ;
- Au contentieux des élections sociales (juridictions du travail) ;
- Au contentieux des asbl, à celui des dissolutions et liquidations (tribunal de l'entreprise) ... l'avant-projet d'exposé des motifs visant, sans ambages l'expression « *paquet concernant les sociétés* » (sic)
- Aux affaires relatives à la propriété intellectuelle, à l'environnement en matière civile, au contentieux de l'état et de la capacité des personnes, aux marchés publics...
- A quatre nouvelles compétences en matière pénale complétant une liste déjà très fournie.

En étendant de manière extrêmement large et quasi-illimitée, la liste de ces matières exceptionnelles, l'avant-projet de loi balaye cette garantie fondamentale que constitue des listes nécessairement limitatives pouvant faire l'objet d'un regroupement en une division unique (voire plusieurs) d'une même juridiction. En ce sens, l'avant-projet de loi fait perdre à l'habilitation législative sa balise essentielle.

Une modification de l'article 186 en ce sens serait manifestement contraire aux articles 13 et 23 de la Constitution, 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. En conférant au Roi une habilitation à ce point extensive, lui permettant de détricoter l'organisation édictée par le Code judiciaire, l'avant-projet de loi est également contraire aux articles 105 et 108 de la Constitution.

L'avant-projet de loi rompt lourdement l'équilibre entre l'accès au juge et la garantie d'une justice de proximité, d'une part, et les contingences managériales et budgétaires, d'autre part, au profit de ce seul second objectif, résumé au travers du concept vague de « nécessités du service »

7.

AVOCATS.BE reste viscéralement attaché à l'idée que l'accès à la justice est lié, à tout le moins partiellement, au maintien d'une accessibilité physique et « kilométrique » raisonnable entre le domicile du justiciable et le cabinet de son avocat, d'une part, et le lieu de justice, d'autre part.

Dans la mesure où la justice est un service public indispensable au justiciable, le respect d'un ensemble de principes est imposé parmi lesquels, l'égalité, la gratuité, la continuité et le droit d'accès⁸. Dans ce cadre, la justice doit nécessairement

⁸ de Leval, G., Georges, F., *Droit judiciaire*, Tome 1, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 31

répondre à une exigence de proximité qui « *doit (...) être économique (accès à la justice), intellectuelle (importance d'une justice compréhensible par tout citoyen ; emploi des langues en matière judiciaire...), affective, temporelle (justice rendue dans un délai raisonnable)* » mais également, dans l'espace, elle « *se justifie par l'importance d'une proximité géographique entre les justiciables et les juridictions* »⁹.

Par ailleurs, « *le droit à un tribunal n'implique pas seulement l'obligation, à charge de l'Etat, de s'abstenir d'apporter des entraves à l'accès à un tribunal, mais emporte également des obligations positives à l'effet de faciliter, le cas échéant, l'accès à la justice* ».¹⁰ Si l'article 23 de la Constitution consacre le droit d'accès à la justice, à travers la protection du droit à l'aide juridique, il est indéniable que le droit d'accès à la justice, et notamment, le droit d'accès à une justice de proximité et sans entrave géographique importante ou autre difficulté matérielle d'accès est octroyé à l'ensemble des justiciables sur la base de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. S'agissant de la protection concernant les bénéficiaires de l'aide juridique, il est incontestable que pour une population spécialement précarisée, ayant des difficultés administratives pour accéder aisément à un avocat et ne disposant pas de moyens de mobilité aisés, un éloignement des lieux de justice rend plus délicat encore un accès à la justice au demeurant déjà fragilisé. De manière générale, la limitation de l'accès à la justice en ce qu'elle implique des déplacements importants, tant pour les justiciables que pour l'avocat, constitue une entrave sérieuse en termes d'accès effectif aux tribunaux.

8.

L'avant-projet multiplie les possibilités d'éloignement entre ces deux éléments en tension : possibilité de regrouper certaines phases de procédure au sein d'une ou de plusieurs divisions, extension considérable des listes limitatives de matières concernées tant au niveau civil qu'au niveau pénal (voir *supra*), suppression de lieux d'audiences et retrait des balises strictes fixées au Roi pour les remplacer par le concept vague de « *nécessités du service* »,... Dans les travaux préparatoires de la loi de 2013, le législateur avait pourtant réaffirmé des garanties allant bien au-delà du concept vague, et non soucieux des garanties du justiciable, de « *nécessités du service* », puisqu'il y avait été précisé, à plusieurs reprises, que « *cette répartition en divisions ne [pouvait] cependant pas entraver l'accès à la justice* », que « *[p]our éviter qu'une division soit privilégiée par rapport à une autre ou pour éviter un scénario mouvoir où une division ne conserverait que des compétences minimales, le Roi doit examiner le règlement de répartition des affaires à la lumière de l'accès à la justice et de la qualité du service s'il souhaite concentrer une matière dans une seule division* » et « *Si le Roi rend une division exclusivement compétente pour certaines catégories d'affaires, Il veille à ce que l'accès à la justice et la qualité du service restent garantie* »¹¹.

⁹ *Ibidem*, p. 40

¹⁰ J. Velu et R. Ergec, *Convention européenne des droits de l'homme*, Répertoire pratique du droit belge, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 487.

¹¹ *Doc. Parl, Ch.*, Exposé des motifs, n°53-2858/001, session 2012-2013, pp. 14, 38, 39, 69.

Par ailleurs, les travaux préparatoires soulignent, de manière claire, le lien entre, d'une part, le principe de l'accès à la justice et, d'autre part, la distance géographique qui peut séparer le justiciable d'une juridiction :

« Le gouvernement s'engage à maintenir l'accessibilité du service public de la justice. Dans cette optique, il maintient les lieux d'audience actuels. L'efficacité de la gestion ne s'opérera pas au mépris de la proximité de la justice. La mobilité vise à faire venir la justice aux citoyens et non l'inverse. Elle vise aussi à permettre de répondre à des situations exceptionnelles, générant un risque d'arriéré judiciaire »¹².

Le respect du principe de l'accès à la justice est donc, en partie, conditionné par la proximité géographique entre le citoyen et les juridictions, que l'avant-projet de loi ne garantit plus du tout, passant d'une conception équilibrée entre les exigences managériales et d'économie de moyens, d'une part, et l'accès à la justice, d'autre part, à une situation déséquilibrée n'étant plus soucieuse que du premier de ces deux axiomes.

Le cumul des réductions de garanties inscrites à l'article 186, §1^{er}, du Code judiciaire qu'apporte l'avant-projet de loi constitue un recul significatif dans les garanties du procès équitable, le droit d'accès à un juge et le droit à l'aide juridique

9.

Comme il vient d'être précisé, l'avant-projet multiplie les reculs dans les balises actuellement fixées par l'article 186, §1^{er}, du Code judiciaire: possibilité de regrouper certaines phases de procédure au sein d'une ou de plusieurs divisions, suppression des listes limitatives de matières concernées tant au niveau civil qu'au niveau pénal (voir *supra*), suppression de lieux d'audiences et retrait des balises strictes fixées au Roi pour les remplacer par le concept vague de « nécessités du service »,...

En plus de leur effet direct, à l'exception de l'article 23 de la Constitution dépourvu d'effet direct, l'ensemble des dispositions consacrant l'accès au juge (tout comme du reste de l'article 23 s'agissant de l'accès de l'accès pour le justiciable précarisé) ont un effet de standstill.

La doctrine rappelle, en effet, à bon escient, « que l'*obligation de standstill n'assortit pas seulement les droits - créances auxquels elle est traditionnellement associée, mais toute obligation positive, indépendamment de la génération de droits dont elle ressortit.*

*En effet, s'il n'existe pas de différence de nature entre les obligations positives imposées par les droits de la première génération et celles déduites des droits de la deuxième génération, rien ne justifie de limiter le champ d'application matériel de l'*obligation de standstill aux seuls droits-créances.**

¹² Doc. Parl, Ch., Rapport en Commission, n°53-2858/007, session 2012-2013, p. 34.

Les raisons qui conduisent à assortir les droits économiques, sociaux et culturels d'une obligation de standstill valent mutatis mutandis pour les droits civils et politiques, et, plus généralement, pour tout droit de l'homme impliquant des obligations positives^{13»¹⁴.}

L'Etat belge est donc au regard de l'obligation de *standstill*, dans le cadre de l'adoption des actes d'organisation des juridictions du pays, tenant compte de son obligation positive d'offrir un accès à la justice, dont bénéficient tous les justiciables, de réaliser un accès effectif à la justice et de le garantir sans recul significatif. Il en va de même *a fortiori* de la modification du cadre législatif entourant l'adoption de ces actes.

Le cumul, par une même mesure normative, de reculs dans la protection des bénéficiaires d'une obligation positive de l'Etat (ici le justiciable) présente, en soi, un caractère significatif, qui se heurte à l'obligation de *standstill*.

Observations complémentaires

10.

AVOCATS.BE entend encore formuler les objections complémentaires suivantes à l'encontre de l'avant-projet de loi :

- une conception de la mobilité de la justice soucieuse du respect de l'environnement et des enjeux climatiques a pour conséquence qu'il appartient au magistrat et non aux justiciables de se déplacer dans le cadre de mesures de rationalisation telles que celles envisagées.
- pour ce même motif fondamental du respect de l'environnement et des enjeux climatiques mais aussi au regard de la nécessité de maintenir un facteur de proximité entre le justiciable et le cabinet de son avocat, AVOCATS.BE est très inquiet de l'inscription dans le projet d'exposé des motifs de la formule suivante : « *Les requêtes introduites auprès du président sont rarement intentées par un justiciable sans intervention d'un avocat. Il n'y a donc pas de risque pour les tribunaux que l'accès au juge soit rendu plus difficile du fait de la centralisation de ce contentieux* ».
- la nouvelle possibilité, fixée par l'avant-projet, de répartir les affaires en fonction de la phase de procédure peut se concevoir dans certaines matières très particulières (chambres du conseil dans un tribunal à proximité de la prison) mais ne doit, en aucun cas, être généralisée.

¹³La partie requérante souligne.

¹⁴ I. Hachez, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Athènes, Bruxelles, Baden - Baden, Sakkaoulas, Bruylants, Nomos, 2008, p. 468

11.

Il se déduit de l'ensemble de ces développements que, selon AVOCATS.BE, en l'état, l'avant-projet d'article porte une atteinte grave à l'accès à la justice et aux garanties du procès équitable, à la protection de l'environnement (par une mobilité raisonnée) ainsi qu'à la présence symbolique d'une justice efficiente (à travers notamment ses lieux de justice) et ne doit pas être déposé.

Cécile Jadot
Michel Kaiser
Avocats à l'Ordre français du barreau de Bruxelles