

numéro de répertoire 2020/
date du prononcé 13/ 03 /2020
numéro de rôle 19/2871/A

expédition

délivrée à	délivrée à	délivrée à
le € BUR	le € BUR	le € BUR

ne pas présenter à l'inspecteur

JUG- JGC

N° 66

Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, Section Civile

Jugement

4^{ème} chambre
affaires civiles

présenté le
ne pas enregistrer

**Jugement définitif
Contradictoire**

EN CAUSE DE :

L'Ordre des barreaux francophone et germanophone de Belgique (en abrégé : « O.B.F.G. »),
personne morale de droit public représentée par son conseil d'administration, dont le siège
social est situé à 1060 Bruxelles, avenue de la Toison d'Or, 65, et inscrit à la Banque Carrefour
des Entreprises sous le numéro 0850.260.032,

Partie demanderesse,

Représenté par Me Eric Gillet, avocat, dont le cabinet est situé à 1050 Bruxelles, Place Flagey,
n°18, où il est fait élection de domicile ;
E-Mail : eric.gillet@equal-partners.eu;

CONTRE :

L'ÉTAT BELGE, représenté par Monsieur le Ministre de la Justice, dont les bureaux sont établis
à 1000 Bruxelles, boulevard de Waterloo, n° 115,

Partie défenderesse,

Représenté par Me Bernard Renson, avocat, dont le cabinet est situé à 1040 Bruxelles, rue
Père Eudore Devroye 47 ;
E-Mail : renson@renson-lex.be;

** ** *

En cette cause, tenue en délibéré le 17 janvier 2020, le tribunal prononce le jugement suivant:

Vu les pièces de la procédure et notamment :

- la citation introductive signifiée le 08 mai 2019 ;
- l'ordonnance sur base de l'article 747§ 2 du C.J prononcée le 29 mai 2019 ;
- les conclusions principales pour le demandeur déposées au greffe le 19 septembre 2019 ;
- les conclusions de synthèse pour le défendeur déposées au greffe le 21 novembre 2019 ;

Entendu les conseils des parties en leurs dires et moyens à l'audience publique du 17 janvier 2020 ;

I. EXPOSE DES FAITS

Il ressort des pièces déposées les éléments contextuels suivants :

Le 23 décembre 2009, le Ministre de la Justice a adopté une circulaire n° 154 « *indiquant les mesures à prendre pour le contrôle des crédits de personnel et de fonctionnement de l'ordre judiciaire pour les années budgétaires 2010 et 2011* »¹.

Cette circulaire prévoyait notamment qu'aux fins d'économies budgétaires, il y avait lieu d'adapter le calendrier de la publication des postes vacants en retardant et échelonnant dans le temps ladite publication de la manière suivante :

- pour la magistrature, les postes vacants ne seraient plus publiés que tous les deux mois (soit 5 publications par an).
- pour le personnel judiciaire la période de publication était portée à quatre mois (soit 3 publications par an).

L'Audit de la Cour des Comptes de 2015 indique que cette circulaire aura été appliquée jusqu'à l'année 2013 comprise.

Le 16 mars 2010, la Commission européenne pour la Démocratie par le droit, aussi appelée la « Commission de Venise », a rendu son rapport sur l'indépendance du système judiciaire dans lequel elle a rappelé les normes fondamentales garantissant l'indépendance judiciaire interne et externe.

Sous le titre « *Indépendance du pouvoir judiciaire* », elle indiquait notamment que :

« *La justice a absolument besoin de ressources suffisantes pour être indépendante non seulement des institutions de l'Etat, mais aussi des personnes privées, et s'acquitter ainsi de ses fonctions avec intégrité et efficacité, de sorte que le public ait confiance en elle et dans l'Etat de droit. La possibilité de comprimer le budget de la justice donnerait à l'exécutif les moyens d'exercer sur elle des pressions indues* »².

Le 18 février 2014, l'Etat belge a adopté la loi relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2014, à l'exception de

¹ Circulaire mentionnée dans l'audit de la Cour des Comptes, pièce 9 de l'OBFG, p. 12.

² Pièce 11 de l'OBFG, p. 20.

ses articles 21 à 27. Les articles 21 à 26 introduisant un chapitre IV intitulé « des contrats de gestion et des plans de gestion » ainsi que l'article 27 ne sont toujours pas en vigueur au jour de la prise en délibéré de la présente cause.

Le 8 avril 2015, la Cour des Comptes a adopté un rapport de l'audit du personnel judiciaire dans lequel elle concluait notamment que « *le cadre du personnel des tribunaux de première instance n'est pas complètement pourvu, de sorte que leur effectif ne suffit pas pour répondre à leurs besoins actuels en personnel* »³.

Par un courrier du 10 mars 2015, le Ministre de la Justice avait répondu au projet de rapport de la Cour des comptes en ces termes :

« il se rallie aux observations de la Cour des comptes.

Dans le cadre de l'environnement de gestion, l'échange d'information entre les cours et tribunaux et la Direction générale de l'organisation judiciaire sera amélioré, l'Institut de formation judiciaire proposera des formations plus adaptées et on cherchera, au vu des nombreuses prestations à temps partiel, d'améliorer la continuité du service au sein du service RH-personnel judiciaire.

*Ensuite, le ministre reconnaît que les économies budgétaires actuelles entraînent une sous-occupation des cadres du personnel. Malgré la suspension générale des recrutements qui est en vigueur, le ministre plaidera pour que des exceptions soient accordées pour les priorités identifiées par les chefs de corps et chefs de service concernés afin de garantir la continuité et le bon fonctionnement de la justice. En outre, on tentera de diminuer la charge de travail des cours et tribunaux par le biais d'un débat sur les tâches essentielles et la mise en œuvre de la réforme du paysage judiciaire sera poursuivie par la conclusion de contrats de gestion et l'octroi d'une autonomie en matière de personnel et de budget »*⁴.

Le 13 juillet 2016, des députés ont déposé une proposition de résolution « *visant à la préservation de l'autorité et de l'indépendance du pouvoir judiciaire* »⁵.

Par cette proposition de résolution, les députés demandaient notamment au gouvernement :

- « 1. de pourvoir les cadres des cours et tribunaux à 100 % dans tous les arrondissements judiciaires du pays, conformément à la loi du 6 janvier 2014, ce qui implique d'anticiper les départs et de publier les places vacantes au moins un an avant ces départs;*
- 2. d'octroyer une enveloppe budgétaire correspondant à la totalité des effectifs prévus et aux besoins réels tant humains que matériels de la Justice tels que définis par le Collège des cours et tribunaux »*⁶.

³ Pièce 9 de l'OBFG.

⁴ Lettre mentionnée dans l'audit de la Cour des Comptes, pièce 9 l'OBFG, p. 27.

⁵ *Doc.parl.*, Ch., 2015-2016, n° 54-1976/001.

⁶ *Doc.parl.*, Ch., op.cit., p. 15.

A l'égard des remplissages des cadres, cette proposition exposait notamment :

« Une justice ne peut être efficace que si elle dispose de moyens humains suffisants: magistrats, greffes, services du parquet et leur personnel.

Or, au 1^{er} mai 2016, on comptait 1 555 juges nommés, dont 55 quitteront leur juridiction dans le courant de l'année 2016. Le nombre de membres du personnel s'élevait, lui, au 12 avril 2016, à 4 177, parmi lesquels 70 prendront leur pension d'ici le 1er janvier 2017. Avec les maladies de longue durée, un grand nombre de tribunaux ont un taux d'occupation effectif inférieur à 80 %.

A la Cour de cassation, on estime que le cadre n'est rempli qu'à 90 %. Cependant, la situation la plus dramatique se trouve au niveau des cours d'appel. En effet, le cadre n'y serait rempli qu'à 82 %: 78 % à Anvers et à Bruxelles, 87 % à Gand, 92 % à Liège et 80 % à Mons.

Une telle situation est critique puisque le nombre de juges est particulièrement faible en Belgique au regard du nombre d'affaires à traiter. A titre de comparaison, il y aurait ainsi en Belgique quinze juges pour 100 000 habitants pour 6 700 nouvelles affaires, contre vingt-quatre juges en Allemagne pour 100 000 habitants pour 1 800 nouvelles affaires.

Cette situation pousse le monde judiciaire à faire face à la surcharge de travail, dans l'urgence, en prenant des mesures qui portent atteinte au service de la justice.

C'est ainsi que, par mesure d'urgence, l'accès aux services de greffe du tribunal de commerce francophone de Bruxelles a été strictement limité. La même décision a été prise concernant les services de greffe néerlandophones du tribunal de première instance de Bruxelles, lesquels ne sont plus joignables par téléphone l'après-midi.

Ces restrictions ont des conséquences très concrètes sur le travail des avocats (...).

L'on constate en outre que de nombreuses audiences sont reportées, voire tout simplement supprimées. (...) Une aberration lorsque l'on sait que le nombre d'affaires pendantes n'a fait qu'augmenter ces dernières années, faisant de la Belgique le deuxième État européen en nombre de nouvelles affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance, pour 100 habitants.

Cette situation est pourtant illégale puisque les cadres du personnel judiciaire ont été définis dans le Titre VIII de la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution. A titre d'exemple, cette loi prévoit entre autres un cadre de 95 magistrats au Parquet de Bruxelles alors qu'ils ne sont que 87 effectifs actuellement. Cette situation entraîne des conséquences très concrètes sur le bon déroulement des enquêtes et poursuites, allant jusqu'à l'abandon de la poursuite de certaines infractions. La loi prévoit également un cadre de 27 magistrats et 45 greffiers à Nivelles, contre 22 magistrats et 39 greffiers effectifs actuellement.

C'est ainsi que le tribunal de commerce de Nivelles ne fonctionne qu'avec 65 % de l'effectif total sur lequel il devrait légalement pouvoir compter.

Cette situation est d'autant plus alarmante que les départs à la retraite des magistrats seront particulièrement nombreux dans les années à venir. On estime en effet à 435 le nombre de magistrats qui se trouvent dans la tranche d'âge des 55-59 ans, à 384 dans celle des 60-64 ans et à 84 dans celle des 65-69 ans.

Ces chiffres démontrent la nécessité de suivre la rotation du personnel, d'anticiper les départs, de publier les vacances de postes et d'organiser les sélections nécessaires bien à temps, autrement dit de tenir compte des délais entre la publication d'une place vacante, l'organisation des épreuves de sélection, la proposition de nomination du Conseil supérieur de la Justice (CSJ) et la prestation de serment du lauréat. Ceci devrait permettre de remplir le cadre à 100 %, cadre qui est somme toute déjà insuffisant en soi »⁷.

En décembre 2017, le Conseil supérieur de la Justice (ci-après dénommé le « CSJ ») a divulgué les résultats de son audit de la gestion des ressources humaines au sein des tribunaux de première instance. Cet audit indiquait notamment « *le personnel est affecté aux tribunaux sur la base des cadres du personnel. Son affectation ne résulte pas d'une analyse objective des besoins actuels en personnel de chaque tribunal. De plus, les cadres ne sont actuellement pas entièrement remplis par le ministre de la Justice, en raison d'une mesure d'économie décidée par le gouvernement* »⁸.

Le résumé de cet audit précise en outre :

« La plupart des tribunaux estiment qu'il existe un manque de personnel. Tout tribunal tente de faire en sorte que les missions légales et les objectifs du tribunal puissent néanmoins être remplis au maximum. En d'autres termes, les tribunaux font ce qu'ils peuvent pour pallier les pénuries de personnel auxquelles ils estiment être confrontés. Des solutions diverses sont mises en place pour ce faire, comme par exemple :

- mener des réorganisations internes (ex. réorganiser constamment le tableau de service en fonction de la disponibilité des magistrats et greffiers, faire face aux pénuries de manière temporaire par la mobilité interne, réorganiser les matières entre les divisions par le biais du règlement de répartition des affaires, tenter d'éviter l'arriéré en insérant immédiatement des audiences supplémentaires, fusionner les greffes des tribunaux de la famille et de la jeunesse en vue d'une polyvalence accrue, centraliser les greffes, modifier les tâches d'un point de vue fonctionnel, faire en sorte qu'il y ait le moins possible de chambre à trois juges, supprimer des audiences (principalement dans des matières où le contentieux diminue), supprimer des chambres) ;*
- rationaliser, uniformiser et alléger les processus de travail (...)* ;
- fixer des priorités (ex. rendre famille et jeunesse prioritaires, n'exécuter certaines tâches du greffe que le matin, supprimer des tâches subalternes du personnel) ;*
- accroître encore davantage la charge de travail des magistrats et du personnel (ex. organiser des audiences moins nombreuses mais plus chargées, prévoir davantage d'affaires correctionnelles lors de chaque audience, prévoir une audience supplémentaire pour les juges de la jeunesse au sein du tribunal de la famille, faire en sorte que les responsables de section siègent davantage - 75% au lieu de 50%) ;*
- mener des concertations avec d'autres acteurs (...)* ;

⁷ *Doc.parl.*, Ch., 2015-2016, n° 54-1976/001, pp. 6-7.

⁸ Pièce 16 de l'OBFG.

- mettre à profit au maximum les outils informatiques, notamment afin de réduire les déplacements (...), et prendre part à des projets pilotes ICT ;
- maintenir le moral et l'implication à un niveau élevé (ex. continuer à motiver les magistrats et le personnel à passer à la vitesse supérieure) ;
- miser beaucoup sur la médiation (pour limiter le flux entrant) ;
- faire appel à des auxiliaires externes (temporaires) qui ne font pas partie de l'effectif ordinaire du tribunal, comme par exemple :

* des personnes relevant de l'application de l'article 60 de la loi sur les CPAS (par lequel le CPAS propose des emplois (« expériences de travail temporaires ») dans le but de permettre aux intéressés de prêter le nombre de jours de travail requis pour se mettre en règle avec la sécurité sociale, d'accroître leurs chances sur le marché du travail régulier ou de favoriser l'acquisition d'une expérience de travail) ;

* des personnes sous contrat « cashflow » (lorsque le SPF Justice constate, au cours d'un exercice budgétaire, que le budget en personnel disponible pour cet exercice budgétaire ne sera pas entièrement utilisé, les moyens budgétaires concernés sont affectés au recrutement temporaire de personnel au lieu de rester inutilisés. Il s'agit dans ce cas de collaborateurs affectés par le SPF Justice aux tribunaux où les besoins sont les plus importants, après concertation avec le Collège. Ils s'y trouvent dans les liens de contrats à durée déterminée (jusqu'au 31/12), en attendant que des places vacantes soient pourvues) ;

* d'étudiants qui effectuent un stage au tribunal dans le cadre de leurs études.

Recommandation : Le CSJ estime que le ministre de la Justice (à l'avenir le Collège des cours et tribunaux) doit prendre ses responsabilités. Il se doit de veiller à ce que du personnel suffisamment qualifié soit disponible pour qu'une solution durable puisse être trouvée et qu'un tribunal ne soit plus contraint de recourir à des solutions de fortune ».

Concernant le recours à des personnes « article 60 », l'audit du Conseil supérieur de la Justice précise que :

« s'il est vrai que cette réglementation peut certainement être qualifiée de positive sur le plan social, il est toutefois permis de se demander si cette solution est opportune du point de vue de l'efficacité de la Justice. Il y a lieu en effet de se demander dans quelle mesure il n'y aurait pas une contradiction entre, d'une part, le fait de ne pas remplir les cadres, et d'autre part, le fait de faire en sorte que les places non pourvues soient occupées par des travailleurs peu qualifiés »⁹.

Concernant l'octroi de « cash flow » par le SPF Justice, l'audit précité indique :

« Le recrutement de « cash flow » constitue une action à court terme destinée à utiliser une partie disponible du budget réservé aux frais de personnel disponible de manière optimale. Il s'applique dans les circonstances suivantes : lorsque le SPF Justice constate, au cours d'un exercice budgétaire, que le budget en personnel disponible pour cet exercice budgétaire ne

⁹ Audit du CSJ de décembre 2017, pièce 28 de l'Etat belge, p.42.

sera pas entièrement utilisé, les moyens budgétaires concernés sont affectés au recrutement temporaire de personnel au lieu de rester inutilisés. On entend par « cash flow » les collaborateurs affectés par le SPF Justice aux tribunaux où les besoins sont les plus importants, après concertation avec le Collège. Ils s'y trouvent dans les liens de contrats à durée déterminée (jusqu'au 31/12), en attendant que des places vacantes soient pourvues »¹⁰.

Le 7 février 2018, le Bureau du Conseil consultatif de juges européens (le « CCJE ») a publié son rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en 2017.

Le rapport indique notamment au point 255 que :

« MEDEL signale qu'en Belgique, les mesures et politiques d'austérité continuent d'affecter tous les services publics belges, notamment la justice. Une "rallonge budgétaire" a été accordée au secteur de la justice après les attaques terroristes du 22 mars 2016 et du personnel supplémentaire a été recruté. Toutefois, l'effectif fixé par la loi n'est toujours pas respecté par le gouvernement, qui refuse d'ouvrir tous les postes laissés vacants par des départs, qu'il s'agisse de postes de juge, de greffier ou d'employé. Le nombre de postes pourvus est inférieur aux 90 % promis par le gouvernement en 2014. L'effectif de certaines juridictions ne dépasse pas 80 % des quotas imposés par la loi »¹¹.

Le 18 mai 2018, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a publié un rapport sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Ce rapport insiste notamment sur les points suivants :

« l'efficacité est aussi un impératif pour le système judiciaire. Sans exercer d'influence indue, les pouvoirs exécutif et législatif doivent lui assurer un financement suffisant. Le système judiciaire doit disposer des pouvoirs adéquats pour traiter les différends, y compris dans les domaines liés aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. A terme, l'efficacité de la justice dépend de la qualité et de l'autorité de sa jurisprudence.

(...)

Les Etats membres devraient également éviter les trop nombreuses vacances de postes au sein du système judiciaire. Les vacances affectent en effet la capacité des tribunaux à rendre la justice de façon équitable et dans des délais raisonnables.

(...)

Critères institutionnels :

L'Etat alloue aux tribunaux les ressources humaines et financières, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner efficacement »¹².

¹⁰ *Ibidem*, p. 42.

¹¹ Pièce 12 de l'OBFG.

¹² Pièce 13 de l'OBFG, pp. 11-21.

En octobre 2018, la Cour des Comptes a publié son 175^e cahier qui décrit une tendance structurelle de réduction des effectifs en matière de fonction publique au sein de l'Ordre judiciaire de 2006 à 2017. Le rapport indiquait notamment une réduction des effectifs de l'Ordre judiciaire de 8% entre 2006 et 2017¹³.

Le 19 octobre 2018, 93 places vacantes de magistrats effectifs ont été publiées au Moniteur belge.

Dans un courrier adressé au Ministre de la Justice le 25 octobre 2018, le CSJ s'est réjoui de la publication des 93 places vacantes précitées propre à résorber dans une certaine mesure le manque de magistrats¹⁴. Le CSJ s'est, en revanche, plaint de la nouvelle pratique ministérielle visant à publier simultanément un grand nombre de places vacantes, plutôt que de publier moins de places à la fois mais à un rythme plus rapproché.

En séance plénière de la Chambre des représentants du 24 janvier 2019, deux députés ont encore demandé au Ministre de la Justice « *de permettre la publication des futures places vacantes dans la magistrature au moins un an à l'avance pour que les procédures puissent aboutir au moment où les magistrats prennent leur retraite ou quittent leurs fonctions, de sorte qu'il ne faille pas attendre plusieurs mois voire plusieurs années avant de les remplacer, avec des diminutions de cadres et d'effectifs inacceptables* »¹⁵.

A l'approche des élections fédérales de juin 2019, l'OBFG a édité un mémorandum pour la justice dans lequel l'Ordre indiquait que la première mesure qui devait être prise en vue de résorber l'arriéré judiciaire consistait à « *remplir rapidement le cadre des juges et membres du parquet dans tous les arrondissements (le cadre est actuellement rempli à concurrence de 83 % selon un document émanant du SPF justice daté du 27 mars 2018). Il convient donc de prévoir la publication de toutes les vacances du cadre sans délai, et d'anticiper celles-ci chaque fois que ce sera possible, et notamment en cas d'accession d'un magistrat à la retraite. Il conviendra ensuite d'élargir le cadre dans certains arrondissements et dans certaines juridictions conformément aux recommandations du Conseil Supérieur de la Justice* »¹⁶.

Au 1^{er} mai 2019, les cadres de magistrats du siège et du ministère public étaient remplis à 90%¹⁷.

Par citation signifiée le 8 mai 2019, l'OBFG a assigné l'Etat belge devant le tribunal de céans.

Enfin, il ressort des pièces déposées par l'Etat belge qu'à la date du 1^{er} juin 2019, les cadres étaient remplis à :

¹³ Pièce 8 de l'OBFG, p.214.

¹⁴ Pièce 13 de l'Etat belge.

¹⁵ *Compte rendu intégral*, Ch., 2018-2019, 54 PLEN 267, séance du 24 janvier 2019, p. 16.

¹⁶ Pièce 14 de l'OBFG.

¹⁷ Pièce 4 de l'Etat belge.

- 93,28% ou 91% pour les magistrats du siège¹⁸
- 96,52% ou 89% pour les magistrats du ministère public¹⁹
- 87% ou 83,8% pour les membres du personnel administratif des cours et tribunaux²⁰
- 86% ou 83,9% pour les membres du personnel administratif du ministère public²¹
- 77% pour les membres du personnel administratif de la Cour de cassation²².

II. OBJET DE LA DEMANDE

Par voie de conclusions, l'OBFG demande au tribunal de :

- **à titre principal :**
 - dire pour droit que le pouvoir exécutif est tenu de mettre tout en œuvre pour remplir les cadres des magistrats et des greffiers votés par le Parlement, et de déclarer fautif tout manquement à cet égard ;
 - condamner l'Etat belge à déclarer vacants l'ensemble des postes de magistrats et des personnels des greffes prévus par les cadres et inoccupés à la date du prononcé du jugement ; à publier les appels à candidatures par les voies légales habituelles, dans un délai de trois mois à dater du prononcé du jugement, sous peine d'une astreinte de 1.000 euros par jour de retard par place de magistrat et de personnel des greffes inoccupée dont la vacance n'a pas été publiée et/ou ne fait l'objet d'aucun appel à candidature dans ce délai ;
 - condamner l'Etat belge, une fois les publications précitées effectuées et les appels à candidatures publiés, à pourvoir à l'ensemble des emplois des cadres des magistrats et des greffiers dans un délai de douze mois à compter de la publication des places vacantes, sous peine d'une astreinte de 1.000 euros par jour de retard par place de magistrats et de membre du personnel des greffes laissée vacante au-delà de ce délai ;
 - condamner l'Etat belge à veiller au respect des cadres des magistrats et des personnels des greffes et publier pendant trois ans toute vacance de poste, dans un délai minimum de dix mois, avant le départ de son titulaire, lorsque ce départ est programmé (par exemple mise à la retraite), sous peine d'une astreinte de 1.000 euros par jour de retard par place de magistrat et de personnel des greffes concernée dont la vacance n'a pas été publiée dans ce délai ;

¹⁸ Le premier pourcentage ressort du tableau 1.1, le second pourcentage est fourni par le Collège du ministère public, pièce 14 de l'Etat belge.

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ *Ibidem*

²¹ *Ibidem*

²² Tableau repris en pièce 1.5 de l'Etat belge

- **A titre subsidiaire :**
 - dire pour droit que l'Etat belge a commis une faute en ne votant pas le budget nécessaire à la nomination de l'ensemble des magistrats et des greffiers prévus dans les lois fixant les cadres ;
 - condamner l'Etat belge à prévoir le budget nécessaire à la nomination de l'ensemble des magistrats et des greffiers prévus dans les lois fixant les cadres ;
- **A titre plus subsidiaire :**
 - dire pour droit que l'Etat belge a commis une faute en n'adaptant pas les lois fixant les cadres des magistrats et des greffiers aux besoins de l'Ordre judiciaire ;
 - condamner l'Etat belge à adapter dans un délai raisonnable les lois fixant les cadres des magistrats et des greffiers, sur la base d'une appréciation objective des besoins de l'Ordre judiciaire.

A l'audience du 17 janvier 2020, l'OBFG a déclaré renoncer à sa demande formulée à titre plus subsidiaire.

L'Etat belge conclut au défaut de pouvoir de juridiction du tribunal de céans, ainsi qu'à l'irrecevabilité et au non fondement de la demande de l'OBFG.

Chacune des parties demande la condamnation de l'autre aux dépens.

III. DISCUSSION

1. Quant au pouvoir de juridiction du tribunal

L'Etat belge conteste le pouvoir de juridiction du tribunal en estimant que les différentes demandes de l'OBFG ne tendent pas à la sauvegarde d'un droit subjectif, mais relèvent de sa compétence discrétionnaire dans laquelle ne peuvent s'immiscer les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Un administré est titulaire d'un droit subjectif à l'égard de l'autorité lorsque deux conditions sont remplies, d'une part, il faut que la règle de droit attribue directement à cet administré le pouvoir d'exiger de l'autorité un comportement déterminé et, d'autre part, que celui qui prétend avoir le pouvoir d'exiger l'exécution d'une obligation déterminée découlant d'une règle de droit objectif, ait personnellement intérêt à cette exécution²³.

²³ Cass. 17 novembre 1994, *J.T.*, 1995, p 316

Par ailleurs, il est acquis que le pouvoir judiciaire est compétent pour prévenir ou réparer toute atteinte portée fautivement à un droit subjectif par une autorité administrative dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire²⁴.

Enfin, et conformément à la jurisprudence constante de la Cour de cassation, c'est l'objet véritable du recours qui sert de critère pour déterminer la compétence respective des juridictions administratives et des Cours et tribunaux de l'ordre judiciaire²⁵. Il convient ainsi de vérifier si la demande tend à obtenir le respect d'un droit subjectif et non pas à conduire le tribunal à se substituer à l'autorité administrative dans l'exercice de sa compétence discrétionnaire.

En d'autres termes, le droit subjectif invoqué doit être en lien avec l'objet réel de la demande.

En l'espèce, la demande de l'OBFG a pour objet :

- de faire constater l'existence d'une ou plusieurs fautes dans le chef de l'Etat belge ;
- de condamner ce dernier à réparer les conséquences dommageables des comportements fautifs allégués.

L'article 1382 du Code civil consacre l'existence d'un droit subjectif à la réparation d'un dommage causé par la faute d'autrui, et dont le respect est soumis au contrôle des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire en vertu de l'article 144 de la Constitution.

Par conséquent, et dans le respect du principe de séparation des pouvoirs, le tribunal dispose du pouvoir de juridiction pour apprécier l'existence ou non des conditions de la mise en cause de la responsabilité civile des pouvoirs publics sur la base de l'article 1382 du Code civil.

Ce faisant, le juge judiciaire exerce bien un contrôle de légalité et non d'opportunité du comportement adopté par l'autorité publique.

Le fait que l'examen de la responsabilité puisse avoir pour effet éventuel de remettre en cause, de manière nécessairement marginale, l'attitude d'une autorité publique ne suffit pas à modifier l'objet véritable de la demande qui reste une demande d'indemnisation d'un préjudice causé par la négligence ou la faute de cette autorité publique.

Pour le surplus, le caractère lié ou discrétionnaire de la compétence exercée par l'autorité publique dont la responsabilité est mise en cause a des conséquences, non pas au niveau du pouvoir de juridiction comme exposé ci-dessus, mais bien au niveau de l'appréciation du caractère fautif ou non du comportement de cette autorité publique.

²⁴ Voir PÂQUES M., *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 125-126 et la jurisprudence citée de la Cour de cassation.

²⁵ Voir not. Cass. 17 novembre 1994, *J.T.*, 1995, p.316.

2. Quant à la recevabilité de la demande

2.1. Sur l'exception *obscuri libelli*

L'Etat belge soutient notamment que la demande telle que formulée par l'OBFG n'est pas suffisamment précise, à défaut de définir quelles sont les juridictions visées par la demande de postes à pourvoir.

En vertu de l'article 702 du Code judiciaire, l'exploit de citation doit, sous peine de nullité, contenir « l'objet et l'exposé sommaire des moyens de la demande ».

Ces indications doivent permettre à la partie citée de préparer sa défense en connaissance de cause.

Cependant, l'article 861 du Code judiciaire ne permet de déclarer nul un acte de procédure que si l'irrégularité dénoncée nuit aux intérêts de la partie qui invoque l'exception.

Il y a lieu dès lors d'apprécier dans quelle mesure l'absence d'indication des juridictions visées par la demande de postes à pourvoir a, *in concreto*, nui aux droits de la défense de l'Etat belge.

Or, l'Etat belge n'apporte aucun élément permettant d'établir qu'il n'a pu exercer utilement ses droits de la défense, alors qu'au contraire, par l'argumentation qu'il oppose dans ses conclusions aux prétentions de l'OBFG et les différents tableaux qu'il dépose, l'Etat belge démontre qu'il a été à même de procéder à l'examen en fait comme en droit de la question en litige.

L'exception est dès lors rejetée.

2.2. Sur l'intérêt à agir

L'Etat belge qualifie à tort l'action de l'OBFG de demande *ad futurum*.

Par son action, l'OBFG entend obtenir la réparation des conséquences dommageables actuelles d'une faute qu'aurait commise l'Etat belge. Ce faisant, il peut se prévaloir d'un intérêt né et actuel à son action.

Il résulte des considérations qui précèdent que la demande de l'OBFG sera déclarée recevable.

3. Quant au fondement de la demande

L'OBFG poursuit la condamnation de l'Etat belge à l'indemniser de son dommage sur la base de l'article 1382 du Code civil.

Il fait ainsi grief à l'Etat belge de ne pas avoir rempli les cadres des magistrats et membres du greffe à 100 %, et ce à défaut notamment d'avoir :

- publié la totalité des places vacantes ;
- nommé des candidats aux emplois vacants.

3.1. Contexte normatif

En droit de la fonction publique générale, le cadre est adopté par le pouvoir exécutif et détermine le nombre d'emplois fixé pour chaque fonction.

Il est enseigné que « *l'emploi est 'le fonctionnaire à l'état de prévision'. C'est une entité administrative qui exprime un besoin : celui de satisfaire au fonctionnement des services. C'est une unité de compte et une charge financière* »²⁶.

Le nombre d'emplois déterminés dans les cadres est donc fixé afin de permettre le bon fonctionnement d'un service public.

Concernant le personnel des cours et tribunaux, l'article 151 de la Constitution pose le principe selon lequel « *les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles* ».

Les articles 146 et 157, alinéas 2 et suivants, de la Constitution confient au législateur l'organisation des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

En attribuant au Parlement le pouvoir de fixer souverainement l'effectif nécessaire au bon fonctionnement du pouvoir judiciaire, le Constituant avait pour objectif notamment de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire consacrée par l'article 151 précité et d'éviter que le pouvoir exécutif ne puisse exercer des pressions sur les magistrats ou que le pouvoir judiciaire puisse lui-même s'attribuer les moyens qu'il estime nécessaires.

L'article 186 § 1^{er} alinéa 9 du Code judiciaire rappelle d'ailleurs qu'« *une loi détermine le cadre des magistrats et des membres du greffe* ».

Dès lors, seul compétent pour fixer les cadres, le législateur a adopté les législations suivantes :

- la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire ;
- la loi du 7 juillet 1969 déterminant le cadre du personnel des cours et tribunaux du travail ;
- la loi du 15 juillet 1970 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de commerce et modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le code judiciaire ;

²⁶ Cyr CAMBIER, *Droit administratif*, Précis de la Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain, Larcier, Bruxelles, 1968, p. 27.

- la loi du 16 juillet 1970 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de police ;
- la loi du 20 juillet 1971 déterminant le cadre du personnel des justices de paix ;
- la loi du 2 juillet 1975 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de première instance ;
- l'article 59 du Code judiciaire déterminant le nombre de juges de paix sur la base du nombre de cantons judiciaires.

A plusieurs reprises, le législateur a également augmenté le nombre d'emplois prévu dans les cadres des différentes juridictions du pays en modifiant les législations précitées²⁷.

A l'occasion des extensions de cadres successives, le législateur a régulièrement rappelé que pareille extension visait à octroyer au pouvoir judiciaire les moyens humains nécessaires à l'accomplissement de sa mission²⁸.

A titre d'exemple, en 2003, le législateur a augmenté les cadres des magistrats et membres du greffe du tribunal de première instance de Charleroi afin de « *doter la justice de Charleroi des moyens nécessaires à ses besoins réels* » et compte tenu du fait que « *le bon fonctionnement de ce tribunal n'est cependant possible que grâce à un cadre complet et à l'apport de huit juges et demi de complément* »²⁹.

Lors de l'élaboration de la loi du 6 janvier 2014 également, le législateur a fixé les cadres en indiquant que :

« Ces derniers sont fixés par la loi à l'examen, en tant qu'élément de l'accord institutionnel, de manière à ce que chaque tribunal et parquet puisse assumer sa charge de travail. Les auteurs du projet de loi à l'examen se sont fondés sur les divers éléments dont ils disposaient, comme les travaux du Bureau permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail pour le siège

²⁷ Voir not. la loi du 20 juillet 1998 modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, la loi du 15 juillet 1970 déterminant le cadre des tribunaux de commerce et modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire, la loi du 2 juillet 1975 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de première instance et les articles 151 et 213 du Code judiciaire (*M.B.*, 21 juillet 1998), la loi du 28 mars 2000 portant modification de l'organisation judiciaire à la suite de l'instauration d'une procédure de comparution immédiate (*M.B.*, 1^{er} avril 2000), la loi du 16 juillet 2002 modifiant l'article 86bis du Code judiciaire et la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire (*M.B.*, 6 août 2002), la loi du 11 mars 2004 modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire et autorisant temporairement la nomination de magistrats en surnombre (*M.B.*, 19 mars 2004), la loi du 14 décembre 2004 modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, la loi du 2 juillet 1975 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de première instance et l'article 211 du Code judiciaire (*M.B.*, 31 décembre 2004), la loi du 25 avril 2007 modifiant le Code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire (*M.B.*, 1^{er} juin 2007), ou encore la loi du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'Etat concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution (*M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8718).

²⁸ Voir not. le Projet de loi modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, la loi du 15 juillet 1970 déterminant le cadre des tribunaux de commerce et modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire, la loi du 2 juillet 1975 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de première instance et les articles 151 et 213 du Code judiciaire, Rapport de la Commission, *Doc. parl.* Ch., 1997-1998, n° 49-1633/3, p. 2.

²⁹ Projet de loi modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire et autorisant temporairement la nomination de magistrats en surnombre, *Doc. parl.*, Exposé des motifs, Ch., n°51-596/1, p.4

et le parquet et le rapport de KPMG, que les membres du groupe de pilotage ont corrigés pour tenir compte d'éléments qui n'avaient pas ou pas suffisamment été pris en considération, comme l'arriéré judiciaire, les changements de langue, les tout gros dossiers, les chambres d'introduction ou l'incidence de l'augmentation du nombre de magistrats du parquet sur la charge de travail du siège »³⁰.

Rien ne permet de soutenir la thèse de l'Etat belge selon laquelle le nombre repris aux cadres est un nombre maximal dont le remplissage total ou partiel est laissé à la discrétion du pouvoir exécutif.

Pareille thèse est d'ailleurs incompatible avec les principes de la séparation des pouvoirs et d'indépendance des magistrats qu'entend préserver la Constitution en confiant au pouvoir législatif, et non au pouvoir exécutif, le soin de fixer les cadres des magistrats et des membres du greffe.

Pour le surplus, rien, ni dans le texte ni dans les travaux préparatoires des lois déterminant les cadres des magistrats et membres des greffes, n'indique que le nombre d'emplois repris dans les cadres serait un nombre maximum laissant l'opportunité au pouvoir exécutif de réduire le nombre d'emplois à pourvoir.

Au contraire, la loi du 6 janvier 2014 a expressément rappelé l'obligation du pouvoir exécutif de publier tous les emplois vacants.

En effet, d'une part, l'article 63 de la loi du 6 janvier 2014 prévoit que :

« A la date d'entrée en vigueur du présent titre³¹, sont déclarés vacants les emplois inoccupés des cadres des tribunaux de première instance de Bruxelles, des tribunaux du travail, des tribunaux du commerce, des tribunaux de police ayant leur siège dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, des parquets des procureurs du Roi et de l'auditorat du travail de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles ».

D'autre part, l'article 66 de la loi du 6 janvier 2014 indique quant à lui que :

« Le ministre de la Justice fait rapport tous les mois au conseil des ministres sur l'état d'avancement des recrutements visant à remplir les cadres fixés conformément aux chapitres II à X du présent titre.

Le budget général des dépenses prévoit des moyens pour atteindre 100 % du cadre en 2014 tenant compte des délais nécessaires à la procédure d'engagement. Si les crédits du service

³⁰ *Doc. parl.*, Ch., 2013-2014, n° 53-3202/3, p.4.

³¹ En vertu de l'article 73 de la même loi, cet article 63 est entré en vigueur le 31 janvier 2014, date de publication au Moniteur belge.

public fédéral (SPF) Justice inscrits pour les juridictions ordinaires sont insuffisants, un complément sera octroyé au moyen de la provision interdépartementale ».

Par conséquent, en fixant le nombre de magistrats et de greffiers nécessaires pour assumer la charge de travail et en prévoyant le budget nécessaire pour le remplissage des cadres à 100%, le législateur de 2014 a expressément chargé le pouvoir exécutif de prendre toutes les mesures nécessaires pour aboutir au remplissage total desdits cadres.

Par ailleurs, en vertu de l'article 108 de la Constitution, le pouvoir exécutif adopte les arrêtés royaux nécessaires pour l'exécution des lois sans pouvoir jamais dispenser de leur exécution.

Ainsi, « *l'abstention du pouvoir exécutif de prendre un règlement même dans les cas où aucun délai ne lui est prescrit par une disposition légale peut constituer une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil* »³².

Le Conseil d'Etat a rappelé récemment que, dans un état de droit, les organes de l'Etat sont soumis à la Constitution et à la loi de telle manière qu'un Ministre ne peut prendre la décision de ne pas nommer les membres d'une Commission instituée par la loi et ainsi suspendre l'exécution de celle-ci. Et le Conseil d'Etat d'encore préciser que la circonstance que le Ministre envisage de déposer au Parlement un projet destiné à modifier la loi instituant ladite commission toujours en vigueur n'autorise pas le pouvoir exécutif à écarter celle-ci³³.

Par conséquent, chargé de l'exécution des lois précitées déterminant les cadres du personnel des cours et tribunaux, le pouvoir exécutif ne peut ni restreindre ni étendre la portée de ces lois, ni partant, modifier le nombre d'emplois repris aux cadres légaux.

La section législation du Conseil d'Etat a rappelé en ce sens que, sans habilitation licite par le législateur, le pouvoir réglementaire d'exécution prévu à l'article 108 de la Constitution ne permettait pas au pouvoir exécutif de modifier le nombre d'emplois défini dans les cadres des magistrats et membres du greffe³⁴.

En d'autres termes, le pouvoir exécutif ne peut substituer à celle du pouvoir législatif sa propre évaluation des besoins humains nécessaires au bon fonctionnement de la Justice, de sorte que ledit pouvoir exécutif est tenu de prendre les mesures nécessaires au remplissage des cadres légaux à 100%.

3.2. Sur la responsabilité de l'Etat belge déduite du défaut de publication des places vacantes

³² Cass. 27 mars 2003, R.G. n° C.02.0293.F-C.02.0307.F-C.02.0308.F Arr. Cass., 2003, p. 803 ; Pas., 2003, p. 673. Voir dans un cas similaire à la présente espèce Civ. Bruxelles, 24^{ème} ch., 22 janvier 2010, R.W., 2010-2011, n° 35, p. 1480.

³³ C.E. arrêt n° 243.847 du 28 février 2019.

³⁴ Voir en ce sens le projet de loi modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire (..), Avis du Conseil d'Etat n° L.27.390/2 du 2 mars 1998, Doc. parl., Sénat, 1997-1998, n° 1-953/1, p. 45.

a) Examen de la faute

L'OBFG reproche à l'Etat belge de ne pas avoir publié systématiquement toutes les places vacantes pour permettre de remplir les cadres des magistrats et membres des greffes à 100%.

Il est acquis que, depuis plusieurs années, les cours et tribunaux doivent fonctionner avec un nombre d'effectifs inférieur à ce que la législation prévoit³⁵.

Néanmoins, l'Etat belge estime notamment qu'il n'existe aucune obligation à sa charge de publier la totalité des places vacantes.

Dès lors, depuis 2010 au plus tôt, le pouvoir exécutif a décidé de ralentir voire suspendre les publications de places vacantes aux emplois de magistrat et membre des greffes. Cette décision unilatérale est assumée par le Ministre de la Justice³⁶ et il ressort des différents tableaux déposés par l'Etat belge lui-même que son intention ne visait pas, jusqu'à présent, à remplir les cadres à 100%.

A titre d'exemple, le tribunal constate que le plan de publication 2017 pour les magistrats du parquet indique que la proposition formulée suggérait une publication de 150 places afin d'obtenir un remplissage du cadre à 92%, et non pas 100% (soit 878 magistrats nommés sur les 947 prévus au cadre)³⁷.

Pourtant, et comme exposé ci-dessus, l'obligation d'exécuter les lois déterminant les cadres des cours et tribunaux implique l'obligation pour le pouvoir exécutif de prendre toutes les mesures nécessaires pour remplir les cadres à 100 %, et ce, dans un délai raisonnable³⁸.

Or, la première mesure incontournable en vue du remplissage des cadres est la publication de toutes les places vacantes.

D'ailleurs, l'article 63 de la loi du 6 janvier 2014 imposait expressément au pouvoir exécutif de publier le 31 janvier 2014 toutes les places vacantes des juridictions bruxelloises. Toutefois, les différents tableaux déposés par l'Etat belge ne permettent pas de prouver que le pouvoir exécutif aurait rempli son obligation de résultat telle qu'elle résulte de l'article 63 précité.

En outre, bien qu'à l'exception du cas des juridictions bruxelloises, aucun délai n'ait été fixé pour la publication des places vacantes dans les juridictions d'instance, le législateur de 2014 n'entendait pas laisser toute latitude au pouvoir exécutif quant aux délais de remplissage des cadres puisque ce dernier est tenu, en vertu de l'article 66, alinéa 1^{er} précité, de faire un rapport mensuel sur l'état d'avancement des recrutements.

³⁵ Voir les pourcentages repris dans l'exposé des faits ci-dessus.

³⁶ Voir par exemple la réponse du Ministre à la suite de l'Audit de la Cour des comptes du 8 avril 2015, pièce 9 de l'OBFG, p.27.

³⁷ Tableau repris en pièce 3 de l'Etat belge.

³⁸ L'exigence de délai raisonnable résulte de l'interdiction constitutionnelle de dispenser de l'exécution des lois.

L'Etat belge soutient à tort qu'il n'est pas possible de publier des vacances d'emplois avant que les places correspondantes ne soient vacantes. En effet, l'article 287^{sexies}, alinéa 6 du Code judiciaire prévoit que « *la publication pourra avoir lieu quinze mois au plus tôt avant la vacance* ». Ce faisant, la loi invite expressément le pouvoir exécutif à anticiper les vacances d'emploi prévisibles en publiant l'appel aux candidats plus d'un an à l'avance, ce que le pouvoir exécutif s'abstient néanmoins de faire.

Par conséquent, le refus, et ce depuis plusieurs années, de publier systématiquement, et le cas échéant anticipativement, toutes les places vacantes est contraire aux articles 43 à 60, 63 et 66 de la loi du 6 janvier 2014, aux lois déterminant les cadres du personnel des cours et tribunaux listées au point 3.1. ci-dessus, à l'article 108 de la Constitution et au principe de légalité tel qu'il découle des articles 146 et 157, alinéas 2 et suivants, de la Constitution.

Pour le surplus, l'Etat belge soutient également qu'en réalité, à comptabiliser le nombre total de magistrats nommés et le nombre de postes vacants ayant fait l'objet d'une publication au Moniteur belge, les cadres du personnel des cours et tribunaux sont remplis à concurrence de 100% en date du 1^{er} juin 2019.

Force est toutefois de constater que cette assertion factuelle ne concerne que l'état des cadres pour le seul mois de juin 2019 et des seuls magistrats, et non les membres des greffes³⁹.

En effet, selon les chiffres déposés, et même à prendre en compte le nombre de vacances publiées, les cadres des membres des greffes n'étaient remplis qu'à 91% et 92% au 1^{er} juin 2019⁴⁰.

L'Etat belge ne rapporte dès lors pas la preuve que la totalité des places vacantes est systématiquement publiée.

b) Examen des causes de justification avancées par l'Etat belge

L'auteur d'un acte fautif peut s'exonérer de sa responsabilité en établissant l'existence d'une ou plusieurs causes de justification, telles que la contrainte irrésistible, l'erreur invincible, l'état de nécessité, le cas fortuit ou la force majeure.

En l'espèce, pour justifier le défaut d'exécution des lois déterminant les cadres, c'est-à-dire le ralentissement, voire la suspension, de la publication des vacances d'emploi, l'Etat belge invoque :

- la réduction de la marge budgétaire ;

³⁹ Tableaux repris en pièce 1 de l'Etat belge.

⁴⁰ Tableaux repris en pièces 1.3 et 1.4 de l'Etat belge.

- l'intervention des Collèges des cours et tribunaux et du ministère public qui ont l'initiative de proposer un plan de publication de places vacantes ;
- l'impossibilité d'anticiper les mouvements internes du personnel ;
- les absences et déplacements du personnel nommé ;
- le manque de données sur la charge de travail et l'inadéquation des cadres actuels.

Sur la réduction de la marge budgétaire :

Concernant la réduction de la marge budgétaire, il y a lieu de rappeler que l'article 6 § 1^{er} de la CEDH impose à l'Etat belge d'allouer au pouvoir judiciaire les moyens suffisants pour lui permettre de traiter les causes qui lui sont soumises dans un délai raisonnable⁴¹.

Il y a lieu de rappeler également que le budget est un acte législatif annuel qu'il appartient au pouvoir exécutif de mettre à exécution.

En l'espèce, l'Etat belge soutient qu'il ne dispose pas de la marge budgétaire permettant le remplissage des cadres des magistrats et membres du greffe à 100 %, et ce, compte tenu des résultats d'un monitoring mené par le SPF Stratégie et Appui.

Il se fonde à cet effet sur deux circulaires du 20 février 2019 portant des informations sur le monitoring fédéral du risque de dépassement des crédits de personnel et sa méthodologie, portant respectivement les n° 669 et 670⁴².

Ces circulaires font suite à une décision du Conseil des Ministres du 15 octobre 2014, d'une part, d'appliquer une économie linéaire sur les crédits de personnel de 4% en 2015 puis de 2% chaque année jusqu'en 2019, et d'autre part, d'organiser un monitoring obligatoire pour toute la fonction publique fédérale en vue de fixer les enveloppes budgétaires de personnel et veiller au respect de l'économie linéaire précitée.

Toutefois, et comme le souligne à juste titre l'OBFG, ces circulaires ne sont pas applicables en matière de gestion du budget du personnel des magistrats et membres des greffes de l'ordre judiciaire. Le Ministre de la Justice a d'ailleurs déclaré que la mesure d'économie linéaire sur les frais de personnel dans la fonction publique n'était pas appliquée à l'ordre judiciaire⁴³.

⁴¹ Voir not. Bruxelles, 4 juillet 2002, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1184 ; Bruxelles, 7 juin 2012, *R.G.A.R.*, 2013, n° 14944.

⁴² Voir la circulaire n°669 du 20 février 2019 - Information relative au monitoring fédéral du risque de dépassement des crédits de personnel en 2019 et 2020 et aux enveloppes de personnel 2019 et 2020 (*M.B.*, 26 février 2019) et la circulaire n° 670 du 20 février 2019- Information relative à la méthodologie pour le calcul des KPI du monitoring du risque de dépassement des crédits de personnel et du monitoring des décisions opérationnelles (*M.B.*, 26 février 2019) (pièces 20 et 21 de l'Etat belge).

⁴³ Voir question parlementaire du 17 juillet 2019, pièce 3 de l'OBFG ; voir également les conclusions de synthèse de l'Etat belge, p.44.

En effet, et à la différence de l'ensemble de la fonction publique, le nombre d'emplois de magistrats et de membres des greffes est déterminé par le Parlement, tout comme celui-ci vote les budgets nécessaires aux cadres qu'il a précédemment votés.

Par conséquent, le pouvoir exécutif ne peut modifier, fût-ce par circulaire, ni le nombre d'emplois aux fonctions de magistrats et de membres des greffes ni le budget voté par le Parlement pour couvrir le coût des cadres qu'il a adopté.

Le fait que la circulaire n° 669 inclut les membres du personnel des cours et tribunaux dans le monitoring de la fonction publique fédérale ne valide pas l'excès de pouvoir qui consisterait à permettre au pouvoir exécutif de modifier ce que seul le pouvoir législatif peut modifier.

Or, en l'espèce, l'Etat belge n'établit pas que le pouvoir législatif aurait adopté un budget dans lequel il aurait décidé de ne pas couvrir les frais liés aux cadres remplis à 100%.

Au contraire, force est de constater qu'en 2014, soit la même année que celle de la décision du Conseil des ministres précitée, le législateur a rappelé, de manière univoque, sa décision de prévoir les budgets nécessaires au remplissage des cadres à 100%⁴⁴.

En ce sens également, en 2018, le SPF Justice promettait un montant minimal pour les frais de personnel de 452 millions d'euros, en indiquant en note de clarification que « *ce montant correspond au financement des cadres complets à concurrence de 100 pour cent du nombre de magistrats et membres du personnel judiciaire, comme fixé légalement, réglementairement et ministériellement ainsi que des surnombres budgétaires autorisés, dont la gestion sera transférée* »⁴⁵.

Par conséquent, le pouvoir exécutif ne peut se prévaloir de motifs budgétaires pour se soustraire à son obligation d'exécuter les lois déterminant les cadres du personnel des cours et tribunaux et la loi du 6 janvier 2014.

Pour le surplus, les augmentations du budget global alloué à la Justice dont se prévaut paradoxalement l'Etat belge n'énervent pas les considérations qui précèdent, le débat en l'espèce ne portant pas sur le coût d'autres dépenses de l'ordre judiciaire que celles relatives au personnel des cours et tribunaux.

Sur l'intervention des Collèges dans la planification des publications :

L'Etat belge s'estime également dépendant des plans de publication des places vacantes adressés par les Collèges des cours et tribunaux et du ministère public.

⁴⁴ Voir l'article 66, alinéa 2 de la loi du 31 janvier 2014.

⁴⁵ Voir le projet de convention-cadre relative à l'introduction d'une gestion autonome pour les cours et tribunaux, pièce 17 de l'Etat belge.

L'Etat belge expose que l'élaboration de ces plans de publication participe de la mise en œuvre de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire. Cette loi a pour objectif d'encadrer la décentralisation et le transfert de la responsabilité de la gestion des budgets et du personnel du pouvoir judiciaire, et ce du SPF Justice vers les Cours et tribunaux.

Toutefois, ces plans de publication ne sont pas expressément prévus par la loi du 18 février 2014 et s'apparentent à une technique de concertation dont le but est, selon l'Etat belge lui-même, « *d'identifier les priorités quant à la publication des vacances eu égard aux cours et tribunaux dont les besoins sont les plus criants* »⁴⁶.

Le tribunal n'a pas à se prononcer sur la pertinence de l'usage de pareil outil par le pouvoir exécutif. En revanche, cette pratique non obligatoire ni contraignante ne peut, en soi, justifier que le pouvoir exécutif ait renoncé à publier systématiquement et anticipativement les places vacantes en dépit de la volonté du législateur.

Par ailleurs, le projet de convention-cadre préparé en 2018 par le Ministre de la Justice précise que le Collège des cours et tribunaux « *n'a pas de personnalité juridique. A l'instar du Conseil des greffiers en chef, organe qui doit être créé légalement, le Collège tombe sous la personnalité juridique publique et générale de l'Etat belge. Celui-ci est représenté dans ce cadre par le ministre de la Justice. Il n'y a pas de niveau décisionnel à l'échelle des ressorts* »⁴⁷.

Par conséquent, le fait que le pouvoir exécutif consulte ou négocie avec des structures telles que les Collèges, c'est-à-dire, le fait qu'en interne le Ministre de la Justice organise avec les Collèges la mise en œuvre de la loi du 18 février 2014 avant son entrée en vigueur et recourt à des outils de gestion tels que les plans de publication, ne dispense pas ces différents organes de l'Etat belge de respecter la loi en vigueur.

Autrement dit, l'adoption par le pouvoir législatif de la loi relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire du 18 février 2014, dont les articles 21 à 27 ne sont pas encore entrés en vigueur, n'a pas pour effet de dispenser le pouvoir exécutif d'exécuter les lois fixant les cadres des membres du personnel judiciaire, lois toujours en vigueur quant à elles.

Sur l'impossibilité d'anticiper les mouvements internes :

L'Etat belge justifie également la non-publication de la totalité des vacances d'emploi en soulignant le caractère imprévisible de certaines d'entre elles, tels les mouvements internes ou les départs anticipés des magistrats ou membres des greffes.

Dans ses conclusions de synthèse, l'Etat belge illustre son propos par l'exemple suivant :

⁴⁶ Conclusions de synthèse de l'Etat belge, p.43.

⁴⁷ Pièce 17 de l'Etat belge.

« En ce qui concerne le Tribunal de première instance du Limbourg, dont le cadre prévoit 40 magistrats, les monitorings mensuels - de mai 2019 à novembre 2019 - se présentent comme suit :

- 1^{er} mai : 37 effectifs + deux départs dans les six mois connus + 4 vacances publiées le 22/05/2019 en vue d'arriver à 39 magistrats, soit 98% du cadre ;
- 1^{er} juin : 36 effectifs + 1 départ dans les six mois connus + 4 vacances publiées en vue d'arriver à 39 magistrats, soit 98% du cadre ;
- 1^{er} septembre : 34 effectifs + 0 départ dans les six mois connus + 4 vacances en cours en vue d'arriver à 38 magistrats, soit 95% du cadre ;
- 1^{er} octobre : 34 effectifs + 0 départ dans les six mois connus + 4 vacances en cours en vue d'arriver à 38, soit 95% du cadre ;
- 1^{er} novembre : 33 effectifs + 1 nouveau départ dans les six mois connus + 3 vacances encore en cours pour arriver à 35 magistrats, soit 88% du cadre »⁴⁸.

L'Etat belge explique que le taux de 88% atteint au 1^{er} novembre est le résultat de deux départs inopinés entre octobre et novembre 2019.

Force est toutefois de constater qu'à aucun moment, l'objectif mensuel n'était d'effectuer des publications pour arriver à 40 magistrats, soit 100% du cadre, alors que la publication prévisible d'une vacance supplémentaire dès le 1^{er} mai aurait permis, à tout le moins, d'avoir une chance d'éviter de descendre à 88% du cadre.

Par ailleurs, l'Etat belge connaît le nombre d'emplois prescrit par les cadres légaux ainsi que le nombre de nominations auxquelles il procède. En outre, il ressort des tableaux déposés par l'Etat belge que celui-ci dispose d'une vue complète et régulière des places pourvues et à pourvoir. L'Etat belge indique lui-même qu'un « *monitoring est effectué mensuellement afin d'une part, d'établir à intervalle régulier le taux d'occupation du cadre et d'autre part, de contrôler les effectifs des cours et tribunaux en vue d'obtenir une vision globale des données du personnel judiciaire* »⁴⁹.

Dès lors, l'Etat belge n'explique pas ce qui l'empêcherait de publier sans délai une place devenue vacante suite à la nomination d'un magistrat ou un membre du greffe à une autre place.

Par conséquent, l'Etat belge n'établit pas être dans l'impossibilité de publier la totalité des places vacantes, en ce compris celles dont la vacance est prévisible jusqu'à 15 mois au plus tard, comme le suggère l'article 287sexies, alinéa 6 du Code judiciaire précité.

Sur les absences et détachements du personnel nommé :

⁴⁸ Conclusions de synthèse de l'Etat belge, p. 47, passage souligné par le tribunal.

⁴⁹ Conclusions de synthèse de l'Etat belge, p.47.

L'Etat belge invoque également la différence entre l'effectif nommé et l'effectif exerçant réellement une fonction au sein de l'entité judiciaire concernée.

Il relève à juste titre que :

« parmi les magistrats nommés, tous n'exercent pas leur fonction dans l'entité au sein de laquelle ils sont nommés. Certains magistrats sont chargés d'une mission temporaire au sein ou en dehors de l'ordre judiciaire, ou sont délégués auprès d'une autre entité, ou encore, sont délégués dans des institutions internationales.

(...)

Par ailleurs, les cadres légaux des magistrats des tribunaux de première instance n'ont pas été modifiés lors la création des tribunaux de l'application des peines. Les mandats spéciaux du tribunal de l'application des peines n'entrent, dès lors, pas en ligne de compte dans les plans de publication de places vacantes et font l'objet d'une publication séparée.

Enfin, le personnel (magistrats et non magistrats) temporairement absent pour maladie ou pour raisons personnelles est également comptabilisé comme effectif puisque les postes momentanément « vides » ne peuvent être considérés comme vacants. Ils représentent encore et toujours un coût budgétaire complet pour la juridiction »⁵⁰.

Toutes ces catégories de personnes ne libèrent ni ne comblent de places dans les cadres, tout en modifiant la situation réelle de l'effectif des cours et tribunaux.

Néanmoins, l'Etat belge n'expose pas en quoi la différence entre le taux de remplissage des cadres et le nombre réel d'effectifs l'empêche de se conformer à son obligation de publier les places vacantes.

Sur le manque de données sur la charge de travail et l'inadéquation des cadres actuels :

L'Etat belge expose longuement que la mesure de la charge de travail des cours et tribunaux constitue un maillon essentiel des réformes de la gestion de la Justice qu'il entend poursuivre et que les cadres légaux ne sont plus adaptés à cette charge de travail.

Dès lors, l'Etat belge estime que les données sur la charge de travail sont indispensables pour arbitrer la répartition des moyens entre les juridictions.

Force est toutefois de rappeler qu'en l'état actuel du droit, l'arbitrage des moyens humains entre juridictions a été exercé par le législateur, et rien n'autorise le pouvoir exécutif à revenir sur cet arbitrage.

⁵⁰ Conclusions de l'Etat belge, p. 41.

Certes, les besoins de chaque juridiction dépendent de leur charge de travail et l'évaluation de celle-ci reste compliquée à mettre en œuvre. Certes, les cadres existants peuvent ne plus répondre aux besoins actuels en personnel.

Néanmoins, la question de l'évaluation concrète de la charge de travail des juridictions et celle du maintien ou non du système de cadres, relèvent d'un débat politique qui ne dispense pas du respect de la loi en vigueur.

c) Sur le dommage invoqué par l'OBFG

L'OBFG poursuit la réparation du dommage que subissent notamment les justiciables et les avocats du fait du manque de magistrats et de membres des greffes. Il estime que le droit des justiciables d'obtenir que justice soit rendue dans un délai raisonnable est gravement atteint tandis que les avocats subissent une dégradation des conditions d'exercice de leur profession.

L'Etat belge conteste la réalité du dommage allégué par l'OBFG à défaut pour celui-ci de démontrer en quoi l'occupation actuelle des cadres du personnel des cours et tribunaux porterait atteinte au droit à un recours effectif des justiciables ou à l'exercice de la profession d'avocat.

Il résulte des pièces déposées, et notamment des rapports de la Cour des Comptes et du CSJ cités ci-dessus, que depuis plusieurs années, les effectifs des cours et tribunaux ne suffisent pas pour répondre aux besoins du service public de la Justice.

Ainsi, le CSJ a constaté que la pénurie de magistrats et de membres des greffes avait pour conséquence notamment le report d'audiences, la fermeture de chambres ainsi que la réduction de l'accessibilité des greffes, l'accroissement de la charge de travail des magistrats et du personnel et le recours à du personnel temporaire de fortune parfois non qualifié (juges suppléants, employés « article 60 » ou « cash flow », étudiants bénévoles)⁵¹.

Un journal quotidien évoquait également la situation du personnel des greffes en ces termes :

« Le cadre du personnel des greffes s'élevait au 1^{er} octobre 2014 à 4.289 unités pour un cadre fixé à 4.836 (surnombres autorisés compris). Et à l'horizon 2019, la perte risque encore de s'accroître de 600 unités. Ce manque de personnel sort déjà ses effets: en semaine, le greffe du tribunal du Commerce de Bruxelles a ainsi dû limiter son accès aux seules matinées. Le manque de personnel empêche de traiter dans des délais raisonnables les procès-verbaux dressés par la police pour de banales infractions: à Bruges, le rendement des radars fixes n'a pas servi les caisses de l'Etat par manque de personnel à l'encodage »⁵².

⁵¹ Voir l'audit du CSJ de décembre 2017, pièce 28 de l'Etat belge, pp.40-41 ; pièce 16 de l'OBFG.

⁵² « Justice en faillite », Le Soir, Lundi 22 décembre 2014.

La Fédération nationale des greffiers confirme également que face à cette pénurie, de nombreuses personnes au sein de l'administration qui ne sont pas greffiers, doivent remplir temporairement cette fonction et que la qualité de la jurisprudence et de l'administration de la justice en pâtit⁵³.

Comme le souligne à juste titre l'OBFG, l'Etat belge lui-même a implicitement admis que les effectifs étaient insuffisants pour remplir la mission de service public de la Justice en adoptant à plusieurs reprises une législation autorisant temporairement la nomination de magistrats en surnombre⁵⁴, et ce, jusqu'à l'adoption de la loi du 25 mai 2018 visant à réduire et redistribuer la charge de travail au sein de l'ordre judiciaire. Cette loi a en effet prolongé les cadres temporaires de conseillers auprès des cours d'appel et de substituts du procureur général afin, notamment, « *de ne pas miner le fonctionnement des cours et parquets généraux* »⁵⁵.

Enfin, l'Etat belge n'établit pas que la situation concrète se serait améliorée depuis lors. Il ressort ainsi des tableaux déposés par l'Etat belge que le taux de remplissage des cadres du ministère public de 2019 (soit 89%)⁵⁶ est quasi-identique, voire même inférieur à celui de 2017 (soit 92,7%)⁵⁷.

Il n'est dès lors ni contestable ni sérieusement contesté que le manque de personnel a entraîné et entraîne encore la nécessité de prendre les mesures d'urgence constatées par le CSJ et que celles-ci ont un impact négatif sur le délai et la qualité d'accès à la justice du justiciable ainsi que sur les conditions de travail de l'avocat.

Par conséquent, le dommage dont l'OBFG sollicite réparation est établi.

d) Sur le lien causal entre le dommage décrit ci-dessus et la faute retenue dans le chef du pouvoir exécutif

L'Etat belge conteste le lien causal existant entre la faute et le dommage constatés ci-dessus au motif qu'il n'existerait pas de relation « directement proportionnelle » (sic) entre le taux de remplissage des cadres et le délai d'une procédure en justice.

⁵³ <https://www.levif.be/actualite/belgique/le-manque-de-greffiers-en-belgique-est-catastrophique/article-normal-353671.html>, cité par l'OBFG, conclusions principales, p. 14.

⁵⁴ Voir la loi du 29 novembre 2001 fixant un cadre temporaire de conseillers en vue de résorber l'arriéré judiciaire dans les cours d'appel (*M.B.*, 8 décembre 2001), la loi du 10 août 2005 modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire et autorisant temporairement la nomination de magistrats en surnombre, en ce qui concerne la cour d'appel de Gand (*M.B.*, 29 août 2005), et la loi du 12 mars 2007 modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire en ce qui concerne la cour d'appel de Mons et le tribunal de première instance de Gand et autorisant temporairement la nomination de magistrats en surnombre, en ce qui concerne la cour d'appel de Mons (*M.B.*, 27 mars 2007).

⁵⁵ *Doc.parl.*, Ch. , 2017-2018, n° 54 – 2827/4, p.38.

⁵⁶ Pièce 4 de l'Etat belge.

⁵⁷ Pièce 3 de l'Etat belge.

Pour constater le lien causal entre la faute et le dommage, il convient de vérifier que, sans la faute, le dommage n'eût pu se produire tel qu'il s'est réalisé⁵⁸.

En l'espèce, l'OBFG soutient que le dommage constaté ci-dessus ne se serait pas réalisé, à tout le moins pas dans la même proportion, si l'Etat belge avait assuré la publication régulière de la totalité des places vacantes de magistrats et de membres des greffes.

Dans la mesure où la publication des vacances d'emploi est l'étape préalable indispensable à la nomination d'un magistrat ou membre du greffe, l'absence de publication est en lien causal avec la pénurie de magistrats et de membres des greffes dénoncée.

Le lien causal est établi par le constat selon lequel, si l'Etat belge avait publié systématiquement, et le cas échéant anticipativement, toutes les places vacantes, le nombre de nominations, et avec lui, le pourcentage de remplissage des cadres, aurait augmenté, réduisant ainsi le manque de personnel.

En ce sens, le Rapport 2018 établi par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe sur la « Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit »⁵⁹, indique notamment ce qui suit :

*« Les États membres devraient également éviter les trop nombreuses vacances de postes au sein du système judiciaire. Les vacances affectent en effet la capacité des tribunaux à rendre la justice de façon équitable et dans des délais raisonnables »*⁶⁰.

L'Etat belge considère néanmoins que le lien causal entre la faute retenue et le dommage fait défaut en raison :

- du manque de candidats aux places déclarées vacantes ;
- du déplacement de membres du personnel des juridictions d'instance vers les cours d'appel ;
- de la diminution du nombre de dossiers entrant (*input*) ;
- des réformes mises en œuvre aux fins d'améliorer l'efficacité du système judiciaire.

Sur le manque de candidats :

L'Etat belge soutient qu'eu égard au manque de candidats, rien ne démontrerait que procéder à la publication des postes encore vacants permettrait que ceux-ci soient occupés.

⁵⁸ Cfr notamment Cass., 14 décembre 2006, *Pas.*, I, p.2667; Cass., 26 juin 2008, *Pas.*, I, p.1688.

⁵⁹ Thornbjorn Jagland, 128^{ème} session du Comité des Ministres, Elsenleur, 18 mai 2018 (pièce 13 de l'OBFG).

⁶⁰ *Ibidem.*, p. 13 (pièce 13 de l'OBFG).

Il ressort effectivement des tableaux déposés en pièces 2.1 et 2.2 par l'Etat belge ainsi que de ses explications qu'entre 2014 et 2019, 26% des places de magistrats publiées étaient en réalité des places republiées tandis que 13% des places de membres des greffes publiées étaient en réalité des places republiées. Ces secondes publications trouvent leur cause dans le manque de candidats adéquats pour les places vacantes publiées.

L'OBFG ne conteste pas l'existence d'une pénurie de candidats, bien que plus marginale au niveau du personnel des greffes, ni le fait que cette pénurie puisse avoir des effets sur le remplissage des cadres.

En revanche, il ressort des graphiques du CSJ traçant l'évolution du nombre des places publiées et celle du nombre de places « traitées » qu'à l'exception de la situation du parquet pour l'année 2014, moins il y a de places publiées, moins il y a de places traitées⁶¹.

Ces graphiques démontrent donc la corrélation entre le nombre de publications et le nombre de places vacantes traitées par le CSJ, et ce, en dépit du manque de candidats aux places déclarées vacantes.

Ces graphiques permettent également de constater que le manque de candidats ne touche pas tous les emplois de la même manière. Ainsi, le graphique relatif aux places de conseillers et de substituts du parquet général indique que le manque de candidats pour ces postes est quasi-inexistant.

Par conséquent, le manque de candidats ne suffit pas à rompre le lien causal entre la faute déduite du défaut de publication des places vacantes et le dommage résultant de la pénurie de personnel mieux décrit ci-dessus.

Sur le déplacement des magistrats et membres des greffes des juridictions d'instance vers les cours d'appel :

L'Etat belge expose également que la publication de l'ensemble des places vacantes ne permettrait pas de remplir les cadres à 100% compte tenu de « l'effet cheminée », c'est-à-dire du déplacement de personnel en interne vers les cours d'appel des tribunaux d'instance dont les cadres se vident au bénéfice des juridictions supérieures.

D'une part, il existe moins d'emplois au sein des cours d'appel qu'au sein des tribunaux de sorte que cet « effet cheminée » est nécessairement limité.

D'autre part, le remplissage des cadres des cours d'appel à 100% aurait automatiquement pour effet d'encore réduire le phénomène, de sorte que cet « effet cheminée » ne peut justifier le ralentissement des publications de places vacantes.

⁶¹ Pièce 9 de l'Etat belge.

En tout état de cause, et comme indiqué ci-dessus, rien n'indique que l'Etat belge ne pourrait pas publier sans délai la place laissée vacante par « l'effet cheminée ».

Sur la diminution du nombre de dossiers entrant :

L'Etat belge estime également que le lien causal n'est pas établi dans la mesure où le nombre d'affaires entrantes (*l'input*) a diminué de façon constante depuis plusieurs années, réduisant d'autant la charge de travail des cours et tribunaux.

Les tableaux déposés en pièce 6 reprennent l'évolution de l'input comme suit :

- De 2010 à 2017, l'input des cours d'appel a diminué de 15%
- De 2010 à 2017, l'input des cours du travail a diminué de 9%
- De 2010 à 2017, l'input des tribunaux du travail a diminué de 45%
- De 2010 à 2017, l'input des tribunaux de l'entreprise a diminué de 3%
- De 2010 à 2015, l'input des tribunaux de première instance a diminué de 4%
- De 2010 à 2016, l'input des justices de paix a diminué de 6%

Le rapport « Justice en chiffre » reprend, quant à lui, une analyse des statistiques disponibles pour les input et output au niveau du ministère public jusqu'en 2015 uniquement⁶².

Il y a lieu de relever toutefois que :

- aucune statistique n'est déposée pour les tribunaux de police et les cabinets d'instruction⁶³ ;
- aucune statistique n'est déposée pour 2016 et 2017 pour les tribunaux de première instance ni pour 2017 pour les justices de paix ;
- les tableaux ne présentent aucun état de la situation après 2017.

L'Etat belge dépose également des tableaux, en pièce 7, indiquant qu'entre 2010 et 2017 pour les cours d'appel et les tribunaux du travail, entre 2010 et 2016 pour les tribunaux de l'entreprise et entre 2010 et 2015 pour les tribunaux de première instance, le nombre d'affaires sortantes (output) est légèrement supérieur au nombre d'input, ce qui entraînerait une diminution progressive du nombre d'affaires pendantes et, partant, de l'arriéré judiciaire.

La pièce 7 contient aussi des tableaux intitulés « charge de travail » qui figurent le nombre de dossiers entrants et sortants par magistrat à cadre rempli à 100% et à cadre rempli à 90%. Ces tableaux illustrent également que l'output par magistrat est légèrement supérieur à l'input, et ce, que le cadre soit rempli à 100% ou à 90%.

⁶² Pièce 24 de l'Etat belge.

⁶³ En raison d'un nouveau *datawarehouse* en cours de développement, selon le rapport « Justice en chiffres 2011-2016 » (pièce 24 de l'Etat belge).

Toutefois, l'Etat belge en déduit à tort que les cours et tribunaux ont la capacité de faire face au flux entrant de nouvelles affaires, même si les cadres ne sont remplis qu'à 90%. En effet, les résultats présentés pour un cadre rempli à 90% proviennent de l'application d'une simple règle de trois qui, en toute logique mathématique, ne modifie pas le rapport input/output, puisqu'en vertu de cette règle de trois, un nombre varie toujours de la même façon en fonction d'un autre.

Ces tableaux démontrent en revanche qu'en tout état de cause, un cadre rempli à 90% implique une augmentation du nombre de dossiers à traiter par magistrat par rapport à un cadre rempli à 100%.

Certes la diminution de l'input constatée entre 2010 et 2015, voire 2017, a pu avoir pour effet de diminuer en partie la charge de travail des membres du personnel de l'ordre judiciaire pour cette période. Toutefois, et à défaut notamment de données chiffrées sur l'évolution de l'occupation des cadres pour cette même période, ces statistiques ne permettent pas de démontrer que le problème de manque de personnel a été totalement éradiqué par une réduction relative de l'input.

Au contraire, les rapports et audits déposés ainsi que le maintien des législations autorisant la nomination de magistrats en surnombre démontrent que la pénurie de personnel est demeurée un problème dans les années 2017 et suivantes.

En outre, l'OBFG relève à juste titre que la notion de « input/output » ne se confond pas avec la notion de « charge de travail », cette dernière étant tributaire d'autres facteurs tels que notamment la complexité des affaires, le type de contentieux et la présence d'institutions nationales ou internationales sur le territoire du ressort. Lors de l'examen de la future loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, le législateur indiquait déjà en ce sens que « *le personnel judiciaire ne pouvait être déterminé uniquement en fonction de la population et du nombre d'affaires à juger ou à instruire* »⁶⁴. Et l'OBFG de citer un audit du CSJ dans lequel ce dernier insistait encore sur la nécessité de pondérer les dossiers entrant en fonction du type de contentieux, « *un dossier carrousel TVA de cinq cartons ne représente pas la même charge de travail qu'une constitution de partie civile pour harcèlement téléphonique* »⁶⁵.

Par conséquent, l'Etat belge n'établit pas que la réduction de l'input évoquée est de nature à rompre le lien causal entre l'absence de publication des places vacantes et les effets dommageables du manque de personnel de l'ordre judiciaire.

Sur l'impact des réformes :

⁶⁴ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat., 1952-1953, n° 79, p.1.

⁶⁵ Conseil Supérieur de la Justice, « Audit de la justice pénale à Charleroi », approuvé en Assemblée générale du 6 novembre 2002, p. 31, cité par l'OBFG dans ses conclusions principales, p. 54.

L'Etat belge soutient également que l'ensemble des réformes mises en œuvre depuis plusieurs années aurait contribué à améliorer l'efficacité et la rapidité du système judiciaire, et par voie de conséquence, à diminuer de manière significative la charge de travail des magistrats et membres des greffes.

Comme le relève l'Etat belge lui-même, la réflexion sur la modernisation de la Justice et les réformes qui la concrétisent ont réellement commencé dès 1998. Les lois adoptées dans cette perspective de réforme se succèdent d'année en année, voire de mois en mois, jusqu'à ce jour.

Il n'est ni contesté ni contestable que certaines réformes ont eu pour effet de réduire le nombre d'affaires entrantes. D'autres ont uniquement déplacé des contentieux d'une juridiction à l'autre ou d'un degré de juridiction à l'autre.

A titre d'exemple, la loi du 25 mai 2018 visant à réduire et redistribuer la charge de travail au sein de l'ordre judiciaire a rehaussé la compétence du juge de paix *ratione summae* dans le but de décharger partiellement les tribunaux de première instance qui supportent la charge de travail la plus lourde⁶⁶.

A propos de cette loi du 25 mai 2018 (dite loi « pot-pourri VI »), la section législation du Conseil d'Etat a toutefois relevé :

« 1. Si la disposition en projet opère incontestablement une diminution de la charge de travail des tribunaux de première instance, elle crée toutefois une augmentation corrélative de la charge de travail des juges de paix. Aucune précision chiffrée n'est donnée par l'auteur de l'avant-projet pour documenter le "déplacement tacite" de la charge de travail entre les deux juridictions visées, évoqué dans le commentaire de l'article.

Or, sans données chiffrées, il n'est pas possible d'écarter le risque que cette augmentation provoque un arriéré au niveau des juridictions cantonales, qui aurait pour effet d'éloigner, dans le temps, les justiciables de l'issue de leurs litiges, considérés comme des "affaires mineures", ceci en contradiction avec l'un des bénéfices annoncés de la disposition en projet, décrit comme suit dans le commentaire de l'article: "c'est surtout l'administration de la justice pour les affaires dites plus petites qui se rapproche à nouveau du justiciable". Un rapprochement géographique du contentieux ne présente que peu d'utilité pour le justiciable s'il s'accompagne de l'éloignement, dans le temps, de l'issue du litige.

2. Il serait nécessaire que le législateur puisse disposer d'une analyse précise de la charge de travail des juridictions concernées et des conséquences des dispositions en projet sur celle-ci, ainsi que d'une vue d'ensemble des modifications apportées aux compétences des juges de paix que l'auteur de l'avant-projet envisage pour l'avenir. À défaut, aucune analyse précise de l'impact exact à long terme de ces mesures ne peut être effectuée. Or, le risque, qui n'est pas purement théorique vu l'importance des compétences diverses des juridictions cantonales, du développement d'un arriéré judiciaire au niveau cantonal pourrait avoir des effets

⁶⁶ Doc.parl. Ch., 2017-2018, n° 54-2827/1, p.4

préjudiciables pour les justiciables, spécialement au regard de l'obligation de statuer dans un délai raisonnable, particulièrement pour des affaires dites "mineures" »⁶⁷.

Le CSJ s'est rallié à la position mitigée du Conseil d'Etat en indiquant : *« le déplacement proposé de la charge de travail n'est cependant pas assez justifié et il n'est pas démontré que cela ne va pas compromettre le fonctionnement des justices de paix et ne va pas faire augmenter la durée de traitement des affaires qui leur sont soumises »⁶⁸.*

Le CSJ a également insisté sur la nécessité d'évaluer l'impact des réformes avant d'en entreprendre de nouvelles, et ce, en ces termes :

« L'absence d'une évaluation de l'impact de la mesure proposée implique des risques parce que cette réforme s'ajoute à une série d'autres modifications des compétences des justices de paix :

a. Loi du 30 juillet 2013 portant création d'un tribunal de la famille et d'un tribunal de la jeunesse :

— Transfert d'un certain nombre de compétences "familiales" du juge de paix (par ex. "mesures urgentes") vers le tribunal de la famille;

— Transfert vers le juge de paix des compétences du tribunal de première instance concernant les statuts d'incapacité;

— Augmentation de la limite de la compétence des juges de paix de 1 860 euros à 2 500 euros;

b. Loi du 26 mars 2014 modifiant le Code judiciaire et loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales en vue d'attribuer dans diverses matières la compétence au juge naturel:

— Transfert des "petits" litiges commerciaux entre entreprises du juge de paix vers le tribunal de commerce;

— Transfert vers les juges de paix de tous les litiges relatifs au recouvrement d'une somme d'argent introduits par les fournisseurs d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau et par les personnes proposant un réseau public de communications électroniques, un service de radio-transmission ou de radiodiffusion et télédiffusion à l'encontre d'une personne physique;

c. Loi du 25 décembre 2017 modifiant diverses dispositions en vue de reformer les cantons judiciaires:

— Réduction du nombre de cantons judiciaires, notamment, en vue d'une meilleure répartition de la charge de travail entre les différents cantons. Ces réformes ont également été menées sans évaluation préalable et approfondie de leurs répercussions »⁶⁹.

Cet exemple de la loi « Pot-pourri VI » illustre la difficulté à évaluer les effets d'une réforme en dépit de son objectif d'amélioration.

⁶⁷ *Doc.parl*, Ch., 2017-2018, n° 54-2827/3, p.10.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

L'Etat belge estime toutefois que les effets bénéfiques des réformes sur la charge de travail sont démontrés par, d'une part, l'évolution des chiffres relatifs aux input et output, et d'autre part, l'équilibre progressif entre input et output de telle sorte que l'arriéré judiciaire tend à se résorber.

Comme exposé ci-avant, l'évolution des chiffres relatifs aux input et output présentée partiellement dans les tableaux déposés ne rend pas compte, comme telle, de l'évolution de la charge de travail des membres du personnel de l'ordre judiciaire.

Par conséquent, l'Etat belge ne rapporte pas la preuve que les nombreuses réformes législatives qu'il invoque auraient résolu les problèmes liés à la pénurie de magistrats et de membres du personnel telle qu'établie encore en 2019 par l'OBFG.

Il est dès lors établi à suffisance de droit que, sans le refus de l'Etat belge de publier la totalité des places vacantes, le dommage ne se serait pas produit tel qu'il s'est réalisé *in concreto*.

e) Sur la réparation du dommage

L'O.B.F.G. sollicite la réparation en nature du dommage subi, par la condamnation de l'État belge à adopter des mesures de nature à réduire la pénurie de membres du personnel, et par voie de conséquence, réduire l'impact dommageable de cette pénurie sur les conditions d'accès à la justice du justiciable et de l'avocat.

L'OBFG demande dès lors la condamnation de l'Etat belge à publier :

- l'ensemble des places de magistrats et des personnels des greffes vacantes à la date du prononcé du jugement, par les voies légales habituelles, dans un délai de trois mois à dater du prononcé du jugement, sous peine d'une astreinte de 1.000 € par jour et par place inoccupée dont la vacance n'a pas été publiée dans ce délai ;
- pendant trois ans toute vacance de poste, dans un délai minimum de dix mois avant le départ de son titulaire, lorsque ce départ est programmé (par exemple par un départ à la retraite), sous peine d'une astreinte de 1.000 € par jour et par place inoccupée dont la vacance n'a pas été publiée dans ce délai.

L'Etat belge estime être dans l'impossibilité d'exécuter les mesures sollicitées, et partant, conteste la demande d'astreintes qui les accompagne.

La contestation de l'Etat belge se fonde sur l'article 1385quinquies, alinéa 1^{er} du Code judiciaire qui dispose que :

« Le juge qui a ordonné l'astreinte peut en prononcer la suppression, en suspendre le cours durant le délai qu'il indique ou la réduire, à la demande du condamné, si celui-ci est dans

l'impossibilité définitive ou temporaire, totale ou partielle de satisfaire à la condamnation principale ».

Le juge du fond apprécie souverainement l'existence, la nature et les conséquences de l'impossibilité du condamné de satisfaire à la condamnation principale⁷⁰.

En outre, il appartient à celui qui se prévaut d'une telle impossibilité d'en démontrer la réalité. Cela signifie qu'en cas d'impossibilité alléguée, le condamné devra rapporter la preuve concrète que, malgré tous ses efforts et toute la diligence qu'il a engagés, il lui est impossible d'exécuter la condamnation principale⁷¹.

En l'espèce, l'Etat belge estime être dans l'impossibilité de satisfaire à la condamnation principale à publier les places vacantes à la date du prononcé du jugement.

Il soutient à cet égard qu'il est impossible de déterminer quels sont les postes vacants à cette date, et ce compte tenu « *d'éléments externes influençant le processus de publication* ».

L'Etat belge invoque notamment un courrier du CSJ de novembre 2018 lui demandant davantage de temps entre les publications de places vacantes⁷².

Ce courrier témoigne en effet d'une phase difficile dans laquelle s'est trouvé le CSJ en 2018, année où de nombreuses places vacantes avaient été publiées le même jour au Moniteur belge, ce qui créait un engorgement de la procédure de nomination, et alors que la Commission de nomination devait également procéder à la sélection de plusieurs chefs de corps.

Toutefois, cette situation constatée en novembre 2018 ne suffit pas à démontrer l'impossibilité pour l'Etat belge d'exécuter la condamnation principale au sens de l'article 1385quinquies précité.

Pour le surplus, les éléments externes influençant le processus de publication ne sont pas autrement développés. Et à supposer qu'il s'agisse des causes de justification avancées par l'Etat belge dans le cadre de l'examen de la faute qui lui est reprochée, il a été constaté ci-dessus que ces causes de justification n'étaient pas admissibles.

En tout état de cause, l'Etat belge dépose lui-même des tableaux présentant l'occupation des cadres légaux au 1^{er} juin 2019⁷³ ainsi que différents tableaux de monitoring mensuel des effectifs de magistrats⁷⁴.

⁷⁰ Cass., 28 octobre 2008, *Pas.*, I, 2008, p. 2375.

⁷¹ Voir O. Mignolet, « L'astreinte – Chronique de jurisprudence (2007-2011) », *J.T.*, 2012, p. 860.

⁷² Voir pièce 13 de l'Etat belge.

⁷³ Voir les tableaux déposés en pièce 1 de l'Etat belge.

⁷⁴ Voir les tableaux déposés en pièce 4 de l'Etat belge.

Partant, la preuve de l'impossibilité de déterminer les places vacantes au jour du prononcé du présent jugement n'est pas rapportée.

L'Etat belge conteste également la seconde mesure eu égard à son caractère futur et indéterminé.

Seul le dommage dont l'existence est certaine doit être réparé et le dommage hypothétique ne peut pas donner lieu à indemnisation. Par ailleurs, outre le dommage actuel, le responsable d'un dommage n'est tenu de réparer qu'un dommage futur certain en lien causal avec la faute qui lui est imputable.

En l'espèce, comme le relève à juste titre l'Etat belge, il n'est pas possible de fixer à l'heure actuelle le taux de remplissage des cadres dans les trois années à venir.

Or, la faute retenue ci-avant et déduite du refus de publier anticipativement les places vacantes prévisibles a été constatée au plus tard à la date de prise en délibéré de la présente affaire, soit le 17 janvier 2020.

Par conséquent, la faute de l'Etat belge n'est établie qu'à l'égard des seules places dont la vacance pouvait être raisonnablement anticipée au 17 janvier 2020, outre les places vacantes à cette même date.

Par contre, il n'appartient pas au tribunal de condamner l'Etat belge à réparer un dommage futur éventuel causé par une faute future incertaine de sorte qu'il y a lieu de condamner l'Etat belge à ne publier que les places dont la vacance était établie ou prévisible à la date de prise en délibéré.

Enfin, l'Etat belge estime qu'il y a lieu, d'une part, de lui accorder un délai suffisant pour réaliser les mesures qui font l'objet de la condamnation principale et, d'autre part, de limiter ladite astreinte à un montant maximal.

L'OBFG propose un délai de trois mois à dater du prononcé du présent jugement pour la publication des places vacantes actuelles. L'Etat belge ne remet pas en cause ce délai, qui peut être dès lors considéré comme suffisant pour exécuter le jugement sur ce point, sous la seule réserve qu'il commencera à courir à partir de la signification du présent jugement et non de son prononcé.

En revanche, aucun délai de rémission de l'astreinte n'est prévu par l'OBFG à l'égard de la mesure de publication anticipée des places vacantes prévisibles. Un délai de trois mois à dater de la signification du présent jugement est également suffisant pour permettre à l'Etat belge d'exécuter cette seconde mesure.

Enfin, il y a lieu de fixer à 250.000 € le montant au-delà duquel la condamnation aux astreintes cessera ses effets, conformément à l'article 1385^{ter} du Code judiciaire.

Par conséquent, la mesure telle que reprise au dispositif permettra la réparation en nature du dommage vanté par l'OBFG, et ce, dans les limites de la carence établie dans le chef de l'Etat belge.

3.3. Sur la responsabilité de l'Etat belge déduite du défaut de nomination

L'OBFG estime également que l'Etat belge a commis une faute en ne nommant pas les magistrats et les greffiers en nombre suffisant pour remplir les cadres légaux à 100%.

L'Etat belge rappelle toutefois le processus de sélection et de nomination des candidats aux places de magistrat et de membre des greffes, et qui se décline en substance comme suit :

- le CSJ (pour les magistrats) ou le Selor (pour les membres des greffes) organisent les examens et concours au terme desquels se constitue une réserve de candidats aux emplois de magistrat et de membre des greffes ;
- lorsqu'une place vacante est publiée, les lauréats aux examens ou concours précités peuvent introduire leur candidature dans un délai de 20 jours à partir de la publication de la vacance au Moniteur belge ;
- la commission de nomination du CSJ ou le Selor auditionnent les candidats puis présente au Ministre de la Justice le candidat choisi sur la base de critères qui portent sur les capacités et l'aptitude de ce dernier ;
- le Roi décide, de manière discrétionnaire, de nommer ou non le candidat présenté.

Compte tenu du pouvoir discrétionnaire des instances précitées exercé dans le choix des candidats, la mesure sollicitée par l'OBFG et tendant à entendre l'Etat belge condamné à pourvoir à l'ensemble des emplois des cadres des magistrats et des greffiers ne pourrait être ordonnée par le tribunal sous peine d'atteinte au principe de séparation des pouvoirs.

En effet, si le juge peut prescrire au pouvoir exécutif des mesures destinées à mettre fin à une voie de fait dommageable, cette injonction ne peut aller jusqu'à ordonner à l'administration de prendre une décision dans un sens déterminé dans un domaine où elle dispose d'une compétence discrétionnaire. En d'autres termes, le pouvoir judiciaire doit respecter la liberté d'appréciation permettant à l'autorité de décider elle-même de la manière dont elle exercera sa compétence et d'opter pour la solution la plus convenable dans les limites fixées par la loi⁷⁵.

En outre, l'OBFG ne rapporte pas la preuve que le CSJ, le Selor ou le pouvoir exécutif auraient commis une quelconque faute dans l'exercice de leurs compétences discrétionnaires respectives reprises ci-dessus.

⁷⁵ Voir par ex. Cass., 3 janvier 2008, *Pas.*, I, 2008, p.10.

Ce chef de demande est par conséquent non fondé.

* *
*

Eu égard au sort réservé à la demande principale, il n’y a pas lieu d’examiner la demande formulée par l’OBFG à titre subsidiaire.

IV. DECISION

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l’emploi des langues en matière judiciaire et compte tenu des motifs exposés ci-dessus, le Tribunal, statuant contradictoirement ;

Déclare la demande de l’OBFG recevable et fondée dans la stricte mesure ci-après précisée ;

Condamne l’Etat belge à publier, par les voies légales habituelles, dans un délai de trois mois à dater de la signification du jugement :

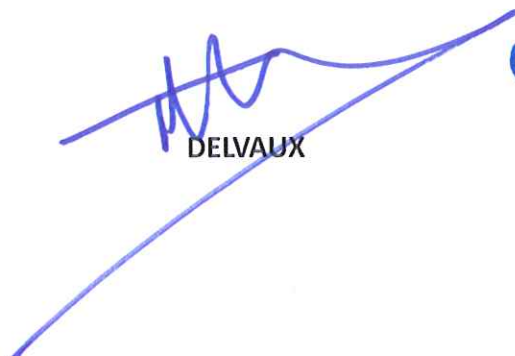
- l’ensemble des places de magistrat et de personnel des greffes vacantes à la date du 17 janvier 2020 ;
- l’ensemble des places de magistrat et de personnel des greffes dont la vacance était, à la date du 17 janvier 2020, prévisible dans les dix mois ;

le tout, sous peine d’une astreinte de 1.000 € par jour et par place inoccupée dont la vacance n’a pas été publiée dans ce délai, et ce, avec un maximum de 250.000 € ;

Condamne l’Etat belge aux dépens liquidés dans le chef de l’OBFG à 173,73 € (citation) + 1.440 € (IP) ;

Ainsi jugé par :

Mme Sabine MALENGREAU, juge f.f présidente
M. Thierry DELVAUX, juge
Mme Julie FELD, juge



DELVAUX



FELD

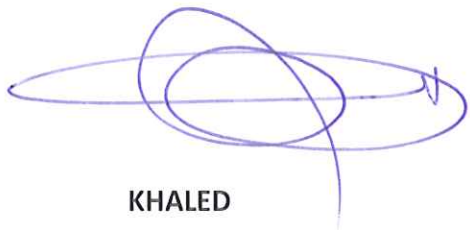


MALENGREAU

et prononcé à l'audience publique de la 4^{ème} chambre du tribunal de première instance francophone de Bruxelles, le 13 mars 2020 où étaient présents et siégeaient :

Mme Sabine MALENGREAU, juge f.f présidente

Mme Leila KHALED, greffière



KHALED



MALENGREAU