

Avis d'AVOCATS.BE
relatif au projet de loi portant des dispositions diverses
en matière d'organisation judiciaire (II)
DOC 55/2978

EXECUTIVE SUMMARY

AVOCATS.BE tient à formuler une série d'observations concernant l'article 12 du projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire (II) (DOC55-2978) qui vise à substantiellement modifier l'article 186, §1^{er}, du Code judiciaire en vue de permettre, sans aucune limite, la centralisation de tout contentieux souhaité au sein d'une seule (ou de plusieurs) division(s) d'une juridiction. Cette faculté, opérée par arrêté royal de répartition des affaires, initié par le chef de corps, largement encadrée dans le texte actuel est susceptible de conduire à un vaste phénomène d'éloignement des citoyens et des lieux de justice.

- Le projet de loi entend désormais permettre la centralisation des catégories d'affaires ou des catégories ou phases de procédures dans n'importe quelle matière alors que celles-ci sont, en l'état du texte de l'article 186 du Code judiciaire, limitativement énumérées. En balayant cette garantie fondamentale que constitue des listes, déjà étendues, mais fermées de matières pouvant faire l'objet d'un regroupement en une division unique (voire plusieurs) d'une même juridiction le projet de loi fait perdre à l'habilitation législative sa balise essentielle. Une modification de l'article 186 en ce sens serait manifestement contraire aux articles 13 et 23 de la Constitution, 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. En conférant au Roi une habilitation à ce point extensive, lui permettant de détricoter l'organisation édictée par le Code judiciaire, l'avant-projet de loi est également contraire aux articles 105 et 108 de la Constitution.

- AVOCATS.BE reste viscéralement attaché à l'idée que l'accès à la justice est lié, à tout le moins partiellement, au maintien d'une accessibilité physique et « *kilométrique* » raisonnable entre le domicile du justiciable et le cabinet de son avocat, d'une part, et le lieu de justice, d'autre part. La justice doit nécessairement répondre à une exigence de proximité qui « *doit (...) être économique (accès à la justice), intellectuelle (importance d'une justice compréhensible par tout citoyen ; emploi des langues en matière judiciaire...), affective, temporelle (justice rendue dans un délai raisonnable)* » mais également, dans l'espace, elle « *se justifie par l'importance d'une proximité géographique entre les justiciables et les juridictions* »¹. L'article 23 de la Constitution, en ce qu'il protège les justiciables les plus précarisés bénéficiant de l'aide juridique, et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme imposent à l'Etat « *des obligations positives à l'effet de faciliter, le cas échéant, l'accès à la justice* »². La limitation de l'accès à la justice en ce

¹ G. de Leval, G. et F. Georges, *Droit judiciaire*, Tome 1, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 40.

² J. Velu et R. Ergec, *Convention européenne des droits de l'homme*, Répertoire pratique du droit belge, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 487.

qu'elle implique des déplacements importants, tant pour les justiciables que pour l'avocat, constitue une entrave sérieuse en termes d'accès effectif aux tribunaux.

- En plus de leur effet direct, à l'exception de l'article 23 de la Constitution dépourvu d'effet direct, l'ensemble des dispositions consacrant l'accès au juge (tout comme du reste de l'article 23 s'agissant de l'accès pour le justiciable précarisé) ont un effet de *standstill*. Le projet de loi engendre, en l'espèce, dans la protection du droit d'accès à la justice un recul net par rapport à l'article 186 du Code judiciaire. Le cumul, par une même mesure normative, de reculs dans la protection des bénéficiaires d'une obligation positive de l'Etat (ici le justiciable) présente, en soi, un caractère significatif, qui se heurte à l'obligation de *standstill*.

- Une procédure juridictionnelle en cours concernant l'actuel article 186 du Code judiciaire en tant que base d'habilitation de l'arrêté royal du 18 mars 2018 fixant le règlement de répartition des affaires du Tribunal de commerce de Liège et modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2014 relatif à la répartition en division des cours du travail, des tribunaux de première instance, des tribunaux du travail, des tribunaux de commerce et des tribunaux de police (M.B. du 27 mars 2018). Le Conseil d'Etat a rendu un arrêt n° 250.617 du 18 mai 2021 dans le cadre du recours en annulation introduit contre cet arrêté par Avocats.be, posant deux questions préjudiciales à la Cour constitutionnelle concernant l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7 du Code judiciaire, en termes de conformité avec les articles 13 et 23, alinéa 3, 2^o de la Constitution, l'article 47-1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les articles 6 et 13 de la Convention européenne des sauvegardes des droits de l'homme. L'affaire a été plaidée devant la Cour constitutionnelle le 9 novembre 2022, le jour même où était publiée sur le site de la Chambre le présent projet de loi !

La concomitance de l'audience à la Cour constitutionnelle et le dépôt du présent projet de loi soulève d'abord la question de l'intervention du législateur dans le cadre d'une procédure judiciaire en cours, en vue d'influer sur son issue (ici, en clair avant l'arrêt final du Conseil d'Etat), au regard du principe de « prééminence du droit » garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, et du droit à un procès équitable, dont il est du reste une composante centrale.

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

- Une conception de la mobilité de la justice soucieuse du respect de l'environnement et des enjeux climatiques a pour conséquence qu'il appartient au magistrat et non aux justiciables de se déplacer dans le cadre de mesures de rationalisation telles que celles envisagées. Ce serait parfaitement envisageable en l'espèce, a fortiori, dans des matières impliquant un certain volume d'audiences au sein des actuelles divisions. En obligeant, pour chaque audience regroupée, des dizaines d'avocats et de justiciables à se déplacer loin de leurs cabinet et domicile plutôt que de conduire un magistrat unique, sur la base du principe de mobilité des magistrats, à effectuer un déplacement dans la division, le projet de modification de l'article 186 du Code judiciaire viole l'article 23, alinéa 3, 4^o qui protège le droit à un environnement sain et engendre un recul significatif dans le droit à la protection de l'environnement par rapport à la situation actuelle.

DEVELOPPEMENTS

1. AVOCATS.BE tient à formuler une série d'observations concernant l'article 12 du projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire (II) qui vise à apporter à l'article 186, §1^{er}, du Code judiciaire les modifications suivantes, que nous intégrons directement dans le texte par souci de lisibilité :

« Le siège des cours et tribunaux ainsi que le territoire sur lequel s'exerce leur juridiction est déterminé ainsi qu'il est dit aux articles de l'annexe au présent code.

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

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

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

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

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

Si le Roi, par règlement de répartition des affaires, rend une ou plusieurs division(s) exclusivement compétente(s) pour certaines catégories d'affaires, catégories ou phases de procédures, il veille à ce que l'utilisation optimale des ressources, l'accès à la justice et la qualité du service restent garantis.

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

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

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

~~1° la cybercriminalité;~~
~~2° les matières socioéconomiques;~~
~~3° les affaires financières et fiscales;~~
~~4° le trafic international de drogues;~~
~~5° le trafic d'armes;~~
~~6° les mariages de complaisance, mariages forcés, cohabitations légales de complaisance et cohabitations forcées;~~
~~7° le terrorisme;~~
~~8° le trafic d'êtres humains;~~
~~9° l'environnement;~~
~~10° l'urbanisme;~~
~~11° la télécommunication;~~
~~12° les délits militaires;~~
~~13° la propriété intellectuelle;~~
~~14° l'agriculture;~~
~~15° l'extradition;~~
~~16° les douanes et accises;~~
~~17° les hormones;~~
~~18° le dopage;~~
~~19° la sécurité alimentaire;~~
~~20° le bien-être animal. »~~

2. Selon l'exposé des motifs, la réforme envisagée veut offrir aux chefs de corps de « *plus de flexibilité* ». Sans fausse pudeur, il est encore indiqué que « *de nombreuses demandes du terrain* » (des chefs de corps et des magistrats, mais pas des justiciables et des avocats) seraient à la base du projet, qui se justifierait en ce que « *les chefs de corps se sont toutefois heurtés à certaines limites et incohérences dans l'application de l'article 186 du Code judiciaire* ». L'objectif du projet de loi est donc sans contestation de « *rendre l'application de l'article 186 plus souple* », ce qui signifie concrètement laisser beaucoup plus de flexibilité au chef de corps pour proposer au Roi de déroger à l'organisation légale et naturelle du service de la justice.

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

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

Le projet permet encore de supprimer des lieux d'audience existants sauf dans les tribunaux de police, ce qu'interdit formellement l'article 186, § 1^{er} actuel du Code judiciaire. L'exposé des motifs évoque, de manière assez vague, la nécessité de supprimer le « *maintien artificiel de divisions, alors que plus aucun membre du personnel ni magistrat n'y est affecté de façon permanente, à défaut de personnel en suffisance ou parce que le contentieux y est trop restreint* ».

L'exposé des motifs évoque une volonté d'offrir « *plus de flexibilité en termes de répartition d'une juridiction sur plusieurs divisions* » en vue « *de rassembler des effectifs* ».

Le remplacement des alinéas 7 et 8 de l'actuel article 186, § 1^{er}, du Code judiciaire supprime les listes limitatives des affaires civiles et pénales pouvant être concentrées dans

une seule division, permettant donc la possibilité d'arrêtés de répartition qui concerneraient désormais **toutes les matières**, aucune limite n'étant désormais plus prévue.

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

Les « *garde-fous* » présentés par rapport à ce que le commentaire des articles énonce sans ambages comme étant « *une telle souplesse* » sont les suivants :

- l'avis préalable du ministère public, du greffier en chef et des bâtonniers sur une proposition de règlement de répartition des affaires (avis non contraignants) ;
- la nécessité, pour le Roi, de s'appuyer en fixant un arrêté de règlement des affaires sur « *les nécessités du service* », qui sont définies au départ de « *la répartition de la charge de travail, la répartition des magistrats et membres du personnel, une exigence d'expertise, la bonne administration de la justice ou d'autres raisons objectives comparables* ».

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

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

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

« — *Une meilleure gestion et une plus grande efficacité* :

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

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

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

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

Le citoyen a également droit à une jurisprudence de qualité. L'expertise dans des branches du droit est de plus en plus une nécessité pour un traitement efficient correct des affaires. L'expertise demande une offre d'affaires suffisante pour pouvoir développer et entretenir une expérience ainsi qu'un cadre suffisamment étendu pour pouvoir mettre en œuvre une spécialisation³ »⁴.

³ Doc. Parl, Ch., Exposé des motifs, n°53-2858/001, session 2012-2013, pp. 6-7.

⁴ La partie intervenante souligne.

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

« 1. *Elargissement d'échelle*

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

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

2. *Mobilité et spécialisation*

Grâce à la création d'arrondissements judiciaires plus vastes et au développement des possibilités existantes de mobilité horizontale, les magistrats et le personnel judiciaire peuvent être mieux affectés en fonction de la charge de travail et la spécialisation. De cette manière, le personnel d'un endroit où il y a relativement moins d'activité peut temporairement être affecté ailleurs, là où les besoins sont grands. En outre, l'élargissement d'échelle permet dans certains domaines très techniques, tant au siège qu'au ministère public, de développer davantage des centres de compétences spécialisés. Cette mobilité sera développée en fonction d'une meilleure gestion des ressources humaines, sans pour autant porter préjudice aux services locaux fournis au public »⁵.

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

Ainsi, les vingt-sept arrondissements judiciaires ont disparu pour n'être plus qu'au nombre de douze, sachant que ceux-ci coïncident désormais avec les frontières des provinces, avec un arrondissement distinct pour Bruxelles et Eupen. Le ressort de certaines juridictions d'instance correspond parfois à celui d'une cour d'appel (voir *infra* point b).

En supprimant la balise essentielle que constituent les listes fermées (alinéas 7 et 8) de matières pouvant faire l'objet d'une attribution exclusive à une (voire plusieurs) divisions, le projet de loi viole manifestement les garanties du procès équitable, le droit d'accès à un juge et à l'aide juridique ainsi que le principe de légalité.

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

⁵ Doc. Parl, Ch., Exposé des motifs, n°53-2858/001, session 2012-2013, pp. 7-8.

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

Ces matières ont été choisies par le législateur dès lors qu'elles pouvaient présenter un certain degré de complexité pour certaines divisions proportionnellement à leur fréquence., L'objectif poursuivi était d'attribuer à une ou plusieurs divisions, dans des domaines très techniques, l'exercice d'une matière et sur cette base, de développer des centres de compétence spécialisés »⁷.

Il faut donc que tant le critère de spécialisation, que celui de spécificité des affaires et que les principes de réalité et d'efficience soient tous réunis pour que l'on puisse se demander s'il est, à titre exceptionnel, « *préférable de concentrer les affaires dans une seule division* ».

En balayant cette garantie fondamentale que constitue des listes, déjà étendues, mais fermées de matières pouvant faire l'objet d'un regroupement en une division unique (voire plusieurs) d'une même juridiction le projet de loi fait perdre à l'habilitation législative sa balise essentielle. Une modification de l'article 186 en ce sens serait manifestement contraire aux articles 13 et 23 de la Constitution, 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. En conférant au Roi une habilitation à ce point extensive, lui permettant de détricoter l'organisation édictée par le Code judiciaire, l'avant-projet de loi est également contraire aux articles 105 et 108 de la Constitution.

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

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

Dans la mesure où la justice est un service public indispensable au justiciable, le respect d'un ensemble de principes est imposé parmi lesquels, l'égalité, la gratuité, la continuité et le droit d'accès⁸. Dans ce cadre, la justice doit nécessairement répondre à une exigence de proximité qui « *doit (...) être économique (accès à la justice), intellectuelle (importance d'une justice compréhensible par tout citoyen ; emploi des langues en matière judiciaire...), affective, temporelle (justice rendue dans un délai raisonnable)* » mais également, dans l'espace, elle « *se justifie par l'importance d'une proximité géographique entre les justiciables et les juridictions* »⁹.

Par ailleurs, « *le droit à un tribunal n'implique pas seulement l'obligation, à charge de l'Etat, de s'abstenir d'apporter des entraves à l'accès à un tribunal, mais emporte*

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

⁷ L'on veut ainsi empêcher qu'une matière ne produisant qu'un volume d'affaires très faible dans une division de petite taille ne puisse pas être traitée par un magistrat spécialisé. Comme précisé par les travaux préparatoires de la loi de 2013, « *[I]es matières judiciaires qui peuvent être concentrées dans une division sont explicitement énumérées dans cet article, tant pour les matières civiles que pénales. Il s'agit par exemple de matières telles que les hormones, le dopage et le terrorisme en matières pénales. Celles-ci sont une matière spécialisée et connaissent une faible demande dans certains tribunaux* » (Doc. Parl, Ch., Exposé des motifs, n°53-2858/001, session 2012-2013, p. 39).

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

⁹ *Ibidem*, p. 40

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

6. Le projet multiplie les possibilités d'éloignement entre ces deux éléments en tension : possibilité de regrouper certaines phases de procédure au sein d'une ou de plusieurs divisions, suppression des listes limitatives de matières concernées tant au niveau civil qu'au niveau pénal (voir *supra*), suppression de lieux d'audiences et retrait des balises strictes fixées au Roi pour les remplacer par le concept vague de « *nécessités du service* »,... Dans les travaux préparatoires de la loi de 2013, le législateur avait pourtant réaffirmé des garanties allant bien au-delà du concept vague, et non soucieux des garanties du justiciable, de « *nécessités du service* »»¹¹.

Le projet de loi renverse l'engagement fait dans les travaux préparatoires de la loi de 2013 selon lequel « *le gouvernement s'engage à maintenir l'accessibilité du service public de la justice. Dans cette optique, il maintient les lieux d'audience actuels. L'efficacité de la gestion ne s'opérera pas au mépris de la proximité de la justice. La mobilité vise à faire venir la justice aux citoyens et non l'inverse. Elle vise aussi à permettre de répondre à des situations exceptionnelles, générant un risque d'arriéré judiciaire*

¹² ».

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

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

En plus de leur effet direct, à l'exception de l'article 23 de la Constitution dépourvu d'effet direct, l'ensemble des dispositions consacrant l'accès au juge (tout comme du reste de l'article 23 s'agissant de l'accès de l'accès pour le justiciable précarisé) ont un effet de *standstill*. En effet, « *les raisons qui conduisent à assortir les droits économiques, sociaux et culturels d'une obligation de standstill valent mutatis mutandis pour les droits civils et*

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

¹¹ Il y avait été précisé, à plusieurs reprises, que « *cette répartition en divisions ne [pouvait] cependant pas entraver l'accès à la justice* », que « *[p]our éviter qu'une division soit privilégiée par rapport à une autre ou pour éviter un scénario mourir où une division ne conserverait que des compétences minimales, le Roi doit examiner le règlement de répartition des affaires à la lumière de l'accès à la justice et de la qualité du service s'il souhaite concentrer une matière dans une seule division* » et « *Si le Roi rend une division exclusivement compétente pour certaines catégories d'affaires, Il veille à ce que l'accès à la justice et la qualité du service restent garantie* » (Doc. Parl. Ch., Exposé des motifs, n°53-2858/001, session 2012-2013, pp. 14, 38, 39, 69).

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

politiques, et, plus généralement, pour tout droit de l'homme impliquant des obligations positives»¹³.

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

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

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

8. Au départ de cette disposition, avant même l'extension considérable de son champ d'application par le biais du présent projet de loi, des arrêtés ont été adoptés conduisant parfois à des situations, sous couvert de « rationalité » et de « réduction des coûts », qui éloignaient substantiellement le justiciable (et souvent son avocat) des lieux de justice qui, depuis des décennies, lui étaient naturellement assignés.

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

Le Conseil d'Etat a rendu un arrêt n° 250.617 du 18 mai 2021 dans le cadre du recours en annulation introduit par Avocats.be contre l'arrêté royal du 18 mars 2018 fixant le règlement de répartition des affaires du Tribunal de commerce de Liège et modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2014 relatif à la répartition en division des cours du travail, des tribunaux de première instance, des tribunaux du travail, des tribunaux de commerce et des tribunaux de police (M.B. du 27 mars 2018).

Dans cet arrêt avant-dire droit, le Conseil d'Etat a posé deux questions préjudiciales à la Cour constitutionnelle concernant l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7 du Code judiciaire, en termes de conformité avec les articles 13 et 23, alinéa 3, 2^o de la Constitution, l'article 47-1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les articles 6 et 13 de la Convention européenne des sauvegardes des droits de l'homme. L'affaire a été plaidée devant la Cour constitutionnelle le 9 novembre 2022, le jour même où était publiée sur le site de la Chambre le présent projet de loi !

La concomitance de l'audience à la Cour constitutionnelle et le dépôt du présent projet de loi soulève d'abord la question de l'intervention du législateur dans le cadre d'une procédure judiciaire en cours, en vue d'influer sur son issue (ici, en clair avant l'arrêt final du Conseil d'Etat).

Le principe de « prééminence du droit » garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, et le droit à un procès équitable, dont il est du reste une composante centrale « *s'opposent en principe à une ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice qui aurait pour effet d'influer sur le déroulement* »

¹³ I. Hachez, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Athènes, Bruxelles, Baden - Baden, Sakkaoulas, Bruylants, Nomos, 2008, p. 468

judiciaire du litige, une telle ingérence peut toutefois être justifiée par « d'impérieux motifs d'intérêt général » (voy. l'affaire Zielinski et Pradal c. France, Cour eur.D.H., 28 octobre 1999, § 57) »¹⁴.

Le projet de loi est prématuré suite à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 250.617 du 18 mai 2021 et aux questions préjudiciales posées à la Cour constitutionnelle.

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

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

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

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

Le projet de loi viole le droit à un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution.

10. Une conception de la mobilité de la justice soucieuse du respect de l'environnement et des enjeux climatiques a pour conséquence qu'il appartient au magistrat et non aux justiciables de se déplacer dans le cadre de mesures de rationalisation telles que celles envisagées. Ce serait parfaitement envisageable en l'espèce, a fortiori, dans des matières impliquant un certain volume d'audiences au sein des actuelles divisions.

En obligeant, pour chaque audience regroupée, des dizaines d'avocats et de justiciables à se déplacer loin de leurs cabinet et domicile plutôt que de conduire un magistrat unique, sur la base du principe de mobilité des magistrats, à effectuer un déplacement dans la division, le projet de modification de l'article 186 du Code judiciaire viole l'article 23, alinéa 3, 4^o qui protège le droit à un environnement sain et engendre un recul significatif dans le droit à la protection de l'environnement par rapport à la situation actuelle.

Pour AVOCATS.BE,

Michel Kaiser
Avocat au barreau de Bruxelles

¹⁴ C.C., arrêt n° 98/2001 du 13 juillet 2001, B.10.1.