

REQUETE EN ANNULATION

pour : L'ASBL **Association Syndicale des Magistrats**
(ci-après, en abrégé, **ASM**),
ayant son siège social à Avenue Général Michel 1b
6000 Charleroi
BCE n° 0865.102.220

faisant élection de domicile au cabinet de son conseil, Rempart de la Vierge 2 à 5000 Namur, pour les besoins de la procédure

ayant pour conseil Me Jacques Englebert,
Rempart de la Vierge 2 à 5000 Namur
(0476 972 864 – je@englebert.legal)

contre : L'État Belge, représenté par son conseil des ministres

Demande d'annulation de l'article 13 - 6° de la loi du 26 décembre 2022 'portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire II', en tant qu'il insère à l'article 186 du Code judiciaire un paragraphe 1/1, publiée au *Moniteur belge* le 12 janvier 2023

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs les juges composant la Cour constitutionnelle,

Par la présente requête, la requérante sollicite l'annulation de l'article 13 de la loi du 26 décembre 2022 'portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire II', publiée au *Moniteur belge* du 12 janvier 2023, en ce qu'il insère à l'article 186 du Code judiciaire un paragraphe 1/1, rédigé comme suit¹ :

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

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

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

*

¹ Pièce 3.

I. RECEVABILITÉ

1. L'Association Syndicale des Magistrats (ASM) est une ASBL dont l'objet social est défini à l'article 3 de ses statuts² :

« L'association a pour but désintéressé la défense du bon fonctionnement de la Justice et de l'État de droit, en Belgique et à l'étranger, et la protection et la défense des droits humains et des libertés fondamentales, en particulier le droit au procès équitable et l'accès au droit.

Elle est guidée par les principes et idées suivantes :

- l'institution judiciaire est un pouvoir constitutionnel mais également un service public tournée vers le justiciable ;
- l'institution judiciaire doit fonctionner de manière démocratique et transparente dans les limites des missions qui sont les siennes en vertu, d'une part, de la Constitution et des lois belges et, d'autre part, des obligations européennes et internationales de la Belgique ;
- l'institution judiciaire doit être ouverte sur la réalité sociale, économique et politique ;
- l'institution judiciaire doit être indépendante des autres pouvoirs constitutionnels et des groupes de pression ;
- les acteurs de l'institution judiciaire doivent pouvoir œuvrer dans des conditions qui assurent l'indépendance de la justice et son bon fonctionnement, ce qui implique également des conditions matérielles de travail dignes, et des acteurs en nombre suffisant, pour permettre le fonctionnement d'une bonne justice. »

Elle a donc intérêt à contester une loi qui concerne l'organisation et le financement du pouvoir judiciaire, particulièrement lorsque les dispositions de cette loi sont de nature à mettre en cause la quantité et la qualité du service qu'il doit livrer au justiciable dans le respect des règles du procès équitable définies par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

2. L'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire dispose que :

« L'action d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique, est également recevable aux conditions suivantes :

- 1° l'objet social de la personne morale est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général ;
- 2° la personne morale poursuit cet objet social de manière durable et effective ;
- 3° la personne morale agit en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet ;
- 4° seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action ».

² Pièce 1.

Les commentaires exprimés lors de l'adoption de cette disposition précisent :

« L'action qui est ouverte aux personnes morales doit viser la protection des droits fondamentaux reconnus par la Constitution ou les traités internationaux auxquels la Belgique est partie. L'idée est de limiter principalement les actions d'intérêts collectifs aux affaires dans lesquelles ces droits fondamentaux sont en jeu, ce qui aura pour effet d'éviter une multiplication trop importante des litiges qui serait à craindre si l'action d'intérêt collectif était ouverte à n'importe quel but statutaire ».³

Il ressort également des travaux préparatoires que le législateur a envisagé une conception dite « inclusive » de l'intérêt collectif à agir. En effet, il y est précisé que l'intérêt collectif est « un intérêt spécifique qu'un certain groupe de personnes ont en commun ou qu'elles défendent ensemble, et qui va au-delà du simple regroupement d'intérêts individuels »⁴. Mais aussi que les conditions de l'action d'intérêt collectif sont directement inspirées de la jurisprudence de votre Cour qui affirmait au point B.3.3 d'un arrêt prononcé le 10 octobre 2013 (n°133/2013), conforme à l'enseignement déduit de son arrêt 150/2008 prononcé le 30 octobre 2008⁵ :

« La Cour constitutionnelle a quant à elle admis, comme condition de recevabilité d'un recours en annulation, que l'exigence d'un intérêt inscrite à l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, conformément à l'article 142, alinéa 3, de la Constitution, n'empêchait pas une association ou un groupement d'agir pour la défense d'un but statutaire ou pour la défense des intérêts de ses membres; elle exige que leur objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général, que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels de leurs membres, que la norme attaquée soit susceptible d'affecter l'objet social et qu'il n'apparaisse pas que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi. »⁶

3. La requérante se réfère à cet extrait pertinent de l'arrêt prononcé par votre Cour le 30 octobre 2008 :

« B.3.2. Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.3.3. L'ASBL « C.E.N.E.G.E.R. » a pour objet, selon ses statuts, de développer l'esprit de corps parmi ses membres et de présenter aux autorités compétentes les desiderata et les suggestions de ses membres et des fédérations pour toutes les questions professionnelles d'ordre général. Contrairement à ce que fait valoir le Conseil des ministres, se fondant sur une lecture littérale de l'objet social de l'ASBL, il peut être admis que des dispositions qui portent, d'une part, sur le statut des greffiers des cours et tribunaux et, d'autre part, sur la composition des comités de négociation et de concertation

³ Projet de loi portant des dispositions diverses en matière de droit civil et portant simplification des dispositions du Code civil et du Code judiciaire en matière d'incapacité, et de la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine, *Doc. parl.*, Ch., n° 54-3303/001.

⁴ Projet de loi portant des dispositions diverses en matière de justice, Auditions, *Doc. parl.*, Ch., n° 54-3303/008, p. 107. L'on a voulu exclure les actions en défense d'intérêts individuels qui ne poursuivent pas une finalité collective.

⁵ www.const-court.be/public/f/2008/2008-150f.pdf

⁶ *Doc. parl.*, Ch., n° 54-3303/001, p. 98.

pour les greffiers, référendaires et juristes de parquet de l'ordre judiciaire, soient de nature à pouvoir affecter défavorablement l'objet social de l'association. En ce que le recours est dirigé contre de telles dispositions, la première partie requérante justifie de l'intérêt requis. Le fait que la première partie requérante ne démontre pas qu'elle satisfait aux conditions pour pouvoir être considérée comme une organisation syndicale représentative au sens de l'article attaqué par le troisième moyen, ne prive pas cette partie requérante de son intérêt, étant donné que, lorsqu'une disposition législative privilégie certaines catégories d'organisations syndicales, les autres organisations syndicales ont un intérêt suffisamment direct à attaquer cette disposition.

B.4. Les autres parties requérantes invoquent leur qualité de greffier en chef, de greffier chef de service ou de greffier près les cours et tribunaux. En cette qualité, elles peuvent être affectées défavorablement par les dispositions attaquées dans la mesure où elles portent sur le statut des greffiers. Sous cette réserve, elles justifient de l'intérêt requis. »

*

II. ANTÉCÉDENTS ET PRÉSENTATION DE LA DISPOSITION ATTAQUÉE

4. Le mode d’attribution des ressources humaines aux cours et tribunaux s’opère sur la base d’un processus particulier, étranger au système des plans de besoins en personnel en vigueur dans la fonction publique fédérale, fondé sur un « cadre légal » : les cadres « organiques » du personnel.

Le cadre du personnel des magistrats et greffiers est fixé par la loi⁷, tandis que celui du reste du personnel judiciaire (y compris les secrétaires) est fixé par arrêté royal⁸. L’article 162, § 3, du Code judiciaire énonce que le nombre de référendaires et de juristes de parquet est déterminé en fonction des nécessités du service. Il ne peut toutefois excéder 35 % du nombre total de magistrats du tribunal concerné.

Il convient d’observer que le législateur a, à plusieurs reprises, augmenté le nombre d’emplois prévu dans les cadres des différentes juridictions du pays en modifiant les différentes lois, ceci jusque 2014⁹. Depuis, les cadres n’ont plus été adaptés.

5. Lors de l’élaboration 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, 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 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 de siège ».¹⁰

La loi du 6 janvier 2014 a en outre rappelé l’obligation du pouvoir exécutif de publier tous les emplois vacants :

⁷ Loi du 3 avril 1953 d’organisation judiciaire, loi du 7 juillet 1969 déterminant le cadre du personnel des cours et tribunaux du travail, 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, loi du 16 juillet 1970 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de police, loi du 20 juillet 1971 déterminant le cadre du personnel des justices de paix et 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

⁸ Arrêté royal du 10 novembre 2009 fixant le cadre organique du personnel judiciaire de niveau A et arrêté royal du 25 mars 2014 fixant le cadre organique des secrétaires des parquets, et des membres du personnel des greffes et des secrétariats de parquet des cours et tribunaux

⁹ Voy. not. la loi du 20 juillet 1998 modifiant la loi du 3 avril 1953, 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, la loi du 28 mars 2000 portant modification de l’organisation judiciaire à la suite de l’instauration d’une procédure de comparution immédiate, la loi du 16 juillet 2002 modifiant l’article 86bis du Code judiciaire et la loi du 3 avril 1953, la loi du 14 décembre 2004 modifiant la loi du 3 avril 1953, ou encore 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.

¹⁰ *Doc.parl.*, Ch., 2013-2014, n°53-3202/003, p. 4.

- Article 63 : « A la date d'entrée en vigueur du présent titre, 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 » ;
- Article 66, al.1^{er} : « 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 ».
- Article 66, al. 2 : « 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 public fédéral (SPF) Justice inscrits pour les juridictions ordinaires sont insuffisants, un complément sera octroyé au moyen de la provision interdépartemental ».

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 et, en ce qui concerne les juridictions bruxelloises, lui a imposé de publier l'ensemble des places vacantes pour le 31 janvier 2014 au plus tard.¹¹

6. L'annonce de la volonté du gouvernement de rendre flexibles les cadres qui sont définis par la loi pour fixer le nombre de magistrats, secrétaires et greffiers dans chaque palais, est trouvée pour la première fois dans l'*Accord de gouvernement* présenté le 30 septembre 2020 qui indique en page 69 :

« L'analyse de la charge de travail des magistrats sera poursuivie. Les cadres légaux pour les magistrats et le personnel judiciaire seront remplacés, éventuellement via un régime de transition, par un modèle d'allocation légale qui permet une répartition objective et dynamique des moyens entre les tribunaux et les parquets en fonction de la charge de travail. Davantage de flexibilité s'impose pour répondre aux besoins actuels [...]. Lors de l'élaboration de ce modèle d'allocation partant des cadres existants, les résultats de la mesure de la charge de travail seront pris en compte. Cela sera également débattu avec l'ordre judiciaire et se fera toujours dans le respect de l'indépendance de la magistrature. Nous investirons dans la justice et donnerons toujours plus de possibilités à la magistrature de prendre ses propres décisions dans le cadre de l'exécution de la loi sur la gestion autonome. Pour ce faire, nous coopérerons avec la magistrature et garantirons en permanence l'indépendance de la justice. »¹²

7. L'intention est confirmée par le ministre de la justice dans la *Note de politique générale (Justice)* présentée à la Chambre des représentants, le 4 novembre 2020, sous la section « I. — NOUS FAISONS UNE JUSTICE PLUS RAPIDE, MODERNE ET NUMÉRIQUE – sub A. Une justice moderne » :

« En outre, l'ordre judiciaire reçoit davantage d'autonomie en échange de résultats. Nous donnons progressivement plus d'autonomie aux cours et tribunaux et au

¹¹ Civ. Bruxelles, 13 mars 2020, RG 19/2871/A.

¹² www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf

ministère public en leur donnant, par exemple, plus de pouvoir de décision par rapport à certains coûts d'investissement. En attendant la mise en œuvre du modèle d'allocation, nous examinons, en collaboration avec le Collège du ministère public et le Collège des cours et tribunaux, comment introduire plus de flexibilité dans les cadres légaux. »¹³

8. L'objectif est mieux précisé dans la *Note de politique générale Justice* présentée à la Chambre des représentants, le 28 octobre 2022, sous le point 1.1.5. intitulé « Plus d'autonomie pour l'Ordre judiciaire en échange de résultats » :

« En 2014, sous le ministre de la Justice de l'époque, il a été décidé de donner plus d'autonomie à l'Ordre judiciaire, dans le but de transférer la gestion des moyens du SPF Justice à l'Ordre judiciaire. À cette fin, plusieurs structures de gestion ont été créées par la loi-cadre du 18 février 2014 : le Collège des cours et tribunaux et le Collège du ministère public en tant qu'organes de coordination, chacun disposant d'un service d'appui et de comités de direction au niveau des entités (cours, tribunaux, parquets). Les grands principes ont également été fixés dans la loi-cadre : les collèges et l'Entité Cassation devront à l'avenir conclure un contrat de gestion avec le ministre, dans lequel des moyens seront alloués et des objectifs seront fixés. À leur tour, les collèges sont responsables de la répartition des moyens entre les différentes entités. Pour ce faire, les entités préparent des plans de gestion dans lesquels elles traduisent leurs besoins et leurs objectifs. Maintenant que les collèges et les services d'appui se sont développés sur le plan organisationnel, que les services d'appui ont acquis suffisamment de personnel et de connaissances et que les comités de direction locaux ont été renforcés avec 39 gestionnaires pour le siège et 25 pour le ministère public, nous pouvons poursuivre l'élaboration de la loi-cadre. Des discussions ont été entamées avec les différents piliers de l'Ordre judiciaire et le SPF Justice pour mener à bien la poursuite de la transition. Début septembre, un séminaire constructif a eu lieu avec tous les acteurs au cours duquel ont été définis les contours, les modalités et la méthodologie de travail des prochaines étapes vers l'autonomie.

L'étape suivante vers la gestion autonome est la politique de personnel. À partir de 2023, les budgets de personnel des trois piliers (Collège des cours et tribunaux, Collège du ministère public et l'entité Cassation) seront gérés séparément par le biais d'une ligne budgétaire distincte dans le budget. Les piliers seront eux-mêmes responsables de l'élaboration de la planification des vacances d'emploi et auront progressivement plus à dire dans les sélections et la politique du personnel en général¹⁴.

Les effectifs de magistrats et de personnel judiciaire par entité sont encore fixés dans des cadres légaux. *Ces cadres sont dépassés et ne correspondent pas à la charge de travail réelle des différentes entités. Raison pour laquelle, nous soumettrons prochainement au Conseil des ministres un projet de loi sur les cadres flexibles. L'objectif est de permettre aux collèges d'indiquer les endroits où les besoins en magistrats et en personnel judiciaire supplémentaires sont les plus importants. Ainsi, les ressources humaines de la justice pourront être réparties en fonction de la charge de travail mesurée par les collèges. Cette démarche s'inscrit dans la voie de l'autonomisation*¹⁵.

¹³ Accessible au lien suivant sur le site de l'IFJ : <https://lex.igo-ifj.be/sites/2122/files/articles/55k1580016.pdf>

¹⁴ Cet objectif en particulier s'il concerne également des magistrats semble d'ores et déjà contraire aux articles de la Constitution qui attribuent au Conseil supérieur de la justice la mission de désigner les magistrats parmi les candidats à une place déclarée vacante.

¹⁵ La requérante souligne.

Les deux collèges ont terminé la première phase de la mesure de la charge de travail l'année dernière. Les résultats de cette première phase ont été présentés à la commission de la Justice du Parlement et seront utilisés pour élaborer les futurs plans de vacances d'emploi. Cette mesure de la charge de travail permet au Collège des cours et tribunaux de comparer entre eux les résultats d'entités de même nature. Au Collège du ministère public, il y a tout d'abord la possibilité de comparer les parquets de première ligne entre eux. L'analyse pour les auditorats du travail et les parquets généraux est attendue l'année prochaine. Pour poursuivre l'amélioration des mesures en vue de permettre de mesurer encore plus au niveau de la stratégie et de l'organisation, des moyens ont été débloqués pour du soutien externe. En attendant la conclusion des contrats de gestion, nous avons conclu des accords avec le Collège des cours et tribunaux, le Collège des procureurs généraux et l'entité Cassation sur les engagements et les objectifs à atteindre avec les moyens alloués. »¹⁶

9. Le « Résumé » de l'avant-projet de loi déposé le 8 novembre 2022, « portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire II (1) » qui a donné lieu à l'adoption de la loi du 26 décembre 2022 partiellement attaquée par le présent recours :

« Ce projet de loi porte sur diverses dispositions destinées à garantir un meilleur fonctionnement de l'ordre judiciaire et à promouvoir l'attractivité de la magistrature et du personnel des tribunaux. Il modifie principalement plusieurs dispositions du Code judiciaire, mais également un certain nombre de lois directement liées au système judiciaire, notamment : (...) 3. en insérant une habilitation au Roi afin de déroger aux cadres légaux. Il s'agit de rendre plus flexibles la répartition des places vacantes entre entités judiciaires et de permettre le glissement d'une place de magistrat ou de membre du greffe d'une entité judiciaire vers l'autre. »¹⁷

10. L'avant-projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'État était rédigé comme suit :

« Art. 22. À l'article 186 du même Code, inséré par la loi du 1er décembre 2013 et modifié en dernier lieu par la loi du 23 décembre 2021, les modifications suivantes sont apportées :

« § 1/1. Par dérogation au § 1^{er}, alinéa 9, le Roi peut, sur base d'un avis *contraignant* selon le cas du collège des cours et tribunaux ou du collège du ministère public, déroger provisoirement aux cadres des magistrats ou des greffiers visés au § 1^{er}, alinéa 9, dans une limite de maximum 20 pour-cent ou, lorsque le cadre ne prévoit que cinq personnes ou moins, à raison d'une unité, et considérant que les cadres contenant une seule entité ne peuvent jamais être sacrifiés au profit d'une autre entité. *L'avis contraignant* doit établir que l'augmentation de cadre et la diminution qui en découle dans une autre entité repose sur les résultats de la mesure de la charge de travail existante et sur les données concernant les flux de dossiers entrants et sortants des entités concernées et que la dérogation temporaire tend à rétablir un équilibre dans la répartition des moyens humains entre les entités suite à l'évolution de la charge de travail des entités concernées. Cette dérogation provisoire aux cadres s'effectue sans dépassement du total national des cadres.

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

¹⁶ pp. 13, 14 et 15.

¹⁷ Projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire II, 8 novembre 2022, *Doc. parl.*, Ch., n° 55-2978/001, p. 3. L'exposé général de l'Exposé des motifs le précise en des termes identiques en p. 6.

Aucune personne nommée sur base du présent paragraphe ne peut être déplacée sans une nouvelle nomination et sans son consentement »¹⁸.

11. Selon l'*Exposé des motifs*¹⁹,

« Le présent projet de loi vise donc à rendre l'application de l'article 186 plus souple et à remédier aux incohérences qu'elle contient. Les modifications apportées sont les suivantes :

[...];

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

Dans le cadre de la poursuite d'une plus grande autonomie de l'ordre judiciaire, il appartient aux collèges d'allouer les ressources humaines aux juridictions *de manière objective en fonction des besoins réels*²⁰.

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

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

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

Pour être compatible avec le principe de légalité, l'article 186 du Code judiciaire doit être complété par des critères de fond que le Roi devra prendre en compte lorsqu'il modifiera le cadre des cours et des tribunaux. Le paragraphe 1/1 précise dès lors qu'outre le fait que le nombre de places d'une entité ne peut être diminué ou augmenté de plus de 20 pour cent et pour les petits structures de cinq personnes d'au maximum une seule unité par rapport au cadre de cette juridiction, de ce parquet ou de ce greffe, et que les cadres contenant une seule entité ne peuvent jamais être sacrifiés au profit d'une autre entité, le transfert temporaire d'une place ne peut avoir lieu que pour autant que ce transfert correspond à des besoins étayés par des données chiffrées fiables et qu'il rétablit l'équilibre entre les entités concernées.

¹⁸ *Doc. parl.*, Ch., n° 55-2978/001, p. 85.

¹⁹ « Exposé des motifs », *Doc. parl.*, Ch., n° 55-2978/001, pp. 24 et s.

²⁰ La requérante souligne.

Conformément au point 18 de l'avis 71 068/1 du Conseil d'État, la Cour de cassation, qui était exclue de ce mécanisme dans la version qui lui a été antérieurement soumise, est à nouveau explicitement exclue dès lors qu'elle ne rentre pas dans le champ de compétences des collègues. Il est tenu compte de la remarque technique mentionnée sous le point 19 de l'avis 71 068/1 du Conseil d'État.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Suite à l'avis du 5 avril 2022 de l'Inspection des Finances, il est explicitement indiqué dans le texte de loi que cette dérogation provisoire aux cadres s'effectue sans dépassement du total national des cadres et sans que cela comporte un impact budgétaire²¹.

Ce mécanisme ne sera mis en place que pour autant que le cadre est occupé à 100 pourcent. Il n'aura de sens que si des candidats postulent la place supplémentaire. Le glissement d'une place d'un cadre vers un autre cadre ne peut aider les entités ayant besoin de renfort via une augmentation de cadre que si des candidats postulent ces places et y sont nommés.

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

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

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

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

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

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

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

Dans son avis du 5 avril 2022 l'Inspection des Finances suppose à tort que le Roi serait tenu de mettre en œuvre sa décision des Collèges, sans pouvoir l'amender ou la refuser²².

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

²¹ La requérante souligne.

²² La requérante souligne.

En effet, le Conseil d'État a précisé dans son avis 70 024/3 du 15 octobre 2021 précité que: "Les considérations qui précèdent n'empêchent toutefois pas le législateur d'habiliter le Roi à déroger, dans certains cas, au cadre qu'il a déterminé. Pour être compatible avec le principe de légalité précité, il est cependant requis que le législateur fixe d'abord lui-même les critères que le Roi doit prendre en considération lorsqu'il prévoit une telle dérogation."

Comme l'indique explicitement le projet d'article, cet avis conforme devrait établir que l'augmentation/la diminution des cadres est basée sur les résultats de la mesure de la charge de travail existante et sur d'autres données objectives.

Le terme "conforme" signifie que le Roi doit donc se fonder sur ces critères s'il veut déroger aux cadres et ne peut donc pas procéder arbitrairement.

Toutefois, cela ne signifie pas que le Roi est obligé de modifier les cadres dès que l'un des Collèges émet un avis conforme. L'article indique clairement que le Roi "peut" déroger aux cadres et n'est donc pas obligé de le faire. Le Roi peut donc suivre ou non les avis, mais n'a pas la "possibilité" de procéder lui-même aux ajustements²³.

Conformément à l'observation formulée au point 17 de l'avis 71 068/1 du Conseil d'État, les termes "avis contraignant" ont été remplacés par les termes "avis conforme".

L'augmentation de cadre recherchée ne peut être atteinte par le biais de délégations. En effet les délégations sont par nature provisoires ce qui implique que la personne déléguée dans une autre entité que celle dans laquelle elle est nommée n'appartient jamais à cette entité (sauf à y nommée sur une place vacante). Ces délégations doivent apporter une réponse rapide et facile à mettre en œuvre en cas de pénurie aiguë.

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

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

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

Les dispositions du Code judiciaire s'appliquent aux nominations effectuées sur la base du paragraphe 1/1. Ainsi, dans les cas visés à l'article 100 du Code judiciaire, la personne nommée est en outre nommée à titre subsidiaire dans les autres tribunaux, parquets ou auditors du ressort dans le respect de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

²³ La requérante souligne.

Enfin, il convient de noter que la remarque légistique visée au point 9 de l'avis 71 608/1 du Conseil d'État a été suivie. »²⁴

12. Il y a lieu de souligner que préalablement au projet de loi qui a donné lieu à l'adoption de la loi faisant l'objet du présent recours, l'objectif de permettre au Roi de déroger aux cadres était déjà été poursuivi dans le cadre d'un précédent avant-projet de loi « portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire et introduisant le parquet de la sécurité routière ». Cet avant-projet comportait un article 22, 2°, tendant à compléter l'article 186, § 1^{er}, du Code judiciaire par un alinéa rédigé comme suit :

« Le Roi peut, sur rapport motivé du Collège des cours et tribunaux ou du Collège du ministère public, modifier la répartition des cadres entre les entités judiciaires, [...], telle que fixée par la loi, sans dépassement du total national au cadre et sans que cela comporte un impact budgétaire. »²⁵

Selon l'exposé des motifs de cet avant-projet, l'affectation d'une place en surplus dans une structure considérée comme en déficit de moyens humains se ferait ainsi toujours au détriment d'une autre, le cadre total ne pouvant être dépassé et aucun impact budgétaire ne pouvant s'en déduire.

Dans son avis n° 70.024/3 du 15 octobre 2021 rendu à propos de l'avant-projet de loi précité²⁶, le Conseil d'État avait toutefois rappelé que la Constitution confère en matière d'organisation judiciaire une compétence exclusive au législateur :

« Selon la Cour constitutionnelle, les articles 146, 152, alinéa 1^{er}, 154, 155 et 157 de la Constitution exigent une intervention du législateur pour les matières que ces articles mentionnent, à savoir pour l'établissement des tribunaux, pour leur organisation sur le plan juridictionnel (le nombre de tribunaux, la répartition en ressorts, les compétences du siège, etc.) et pour le statut des juges. Toutefois, le principe de légalité contenu dans ces articles constitutionnels n'interdit pas au législateur de prévoir une délégation au Roi pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été déterminés au préalable par le législateur. »²⁷

Selon le Conseil d'État, la délégation consentie doit donc être définie de manière suffisamment précise et porter sur l'exécution de cette mesure, ses éléments essentiels devant être définis par le législateur, préalablement. Et d'ajouter :

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

²⁴ « Exposé des motifs » à l'avant-projet de loi, *Doc. parl.*, Ch., n° 55-2978/001, pp.18 et 24 à 29.

²⁵ Avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire et introduisant le parquet de la sécurité routière, *Doc. parl.*, Ch., n° 55-2328/001, p. 50.

²⁶ Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 70.024/3, du 15 octobre 2021 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire et introduisant le parquet de la sécurité routière', *Doc. parl.*, Ch., n° 55-2328/001, p. 88.

²⁷ Et de citer en références : C.C., 15 octobre 2015, n° 138/2015, B.40.1 ; C.C., 31 mai 2018, n° 62/2018, B.27.1 ; C.C., 5 octobre 2017, n° 108/2017, B.10.2 ; C.C., 4 octobre 2018, n° 128/2018, B.9.2.

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

Par contre, ils emportent l'obligation pour le Roi qui, conformément à l'article 108 de la Constitution, doit exécuter les lois, sans pouvoir ni les suspendre, ni dispenser de leur exécution, de nommer les magistrats et les greffiers à concurrence des nombres fixés par le législateur²⁸.

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

L'avant-projet ne fixe toutefois aucun critère de fond permettant au Roi de procéder à une modification du cadre. L'exposé des motifs fait certes état d'une mesure de la charge de travail que le Collège des cours et tribunaux et le Collège du ministère public organisent conformément aux articles 181, 1^o, et 184, 2^o, du Code judiciaire, et qui « [doit] permettre de connaître les besoins réels de l'ordre judiciaire ». En outre, il indique que le cadre existant « ne découlait pas d'une analyse actuelle et objective des besoins des tribunaux ».

Toutefois, il ne ressort nullement du dispositif en projet que le pouvoir du Roi de modifier le cadre vise à adapter les cadres aux besoins des cours et tribunaux tels qu'ils résultent de la mesure de la charge de travail ni qu'il vise à éliminer les déséquilibres de la charge de travail qui existent entre les cours et les tribunaux de différents ressorts. Il n'est pas non plus précisé si ces modifications ont un caractère temporaire ou permanent.

7.5. Aussi faut-il conclure que pour être compatible avec le principe de légalité, qui découle des dispositions constitutionnelles précitées, l'article 186, § 1er, alinéa 11, en projet, du Code judiciaire, doit être complété par des *critères de fond* que le Roi devra prendre en compte lorsqu'il modifiera le cadre des cours et des tribunaux.

7.6. En outre, dans la mesure où il résulte du dispositif en projet que l'affectation d'une fonction supplémentaire à une juridiction se fait 'au détriment d'une autre entité', comme l'indique l'exposé des motifs, il convient de rappeler que la diminution du cadre de cette juridiction ne peut pas avoir pour conséquence qu'un juge soit déplacé sans une nouvelle nomination et sans son consentement. »²⁹

En conséquence, pour respecter l'exigence constitutionnelle du principe de légalité, le législateur en déléguant sa compétence de déroger aux cadres doit, selon le rappel qu'en fait le Conseil d'État, fixer les éléments essentiels ou les critères de fond qui sont susceptibles de justifier une telle dérogation.

Votre Cour notera que, dans le même temps, la section de législation du Conseil d'État a saisi l'occasion de rappeler l'obligation qui pèse sur le Roi, en vertu de l'article 108 de la Constitution, d'exécuter la loi, cette obligation emportant celle de nommer les magistrats et les greffiers à concurrence des nombres fixés par le législateur. de respecter le prescrit légal et dès lors de remplir les cadres.

²⁸ La requérante souligne.

²⁹ *Doc. parl.*, Ch., n° 55-2328/001, pp. 88 et ss. L'avis renvoie à l'article 152, alinéa 3, de la Constitution.

13. Dans son *Avis* approuvé par l'assemblée générale le 15 septembre 2021, et relatif à cet avant-projet de loi « portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire et introduisant le parquet de la sécurité routière », le Conseil supérieur de la justice (CSJ) avait indiqué :

« A l'origine, l'implication des Collèges en ce qui concerne les besoins en personnel trouve son point de départ, non dans l'introduction de la gestion autonome, mais dans la décision du ministre de la Justice précédent de pourvoir aux places vacantes de magistrats à concurrence de 90 % des cadres légaux et ce, en vue de réaliser des économies.

D'une part cette décision n'a pas été modifiée par l'actuel ministre de la Justice, d'autre part, *si les cadres légaux étaient respectés, les Collèges ne seraient pas sollicités pour déterminer les places à publier puisque toutes les places vacantes feraient l'objet d'une publication.*

Une analyse objective de la situation à partir des données de terrain est donc d'une importance capitale. Alors que l'avant-projet de loi relève que la 'mesure de la charge de travail et le modèle d'allocation correspondant n'ont pas encore pu être finalisés' et que des 'données statistiques uniformes et fiables' sont absentes, de sorte que 'les besoins réels de l'ordre judiciaire' ne sont pas connus, *il est impossible d'affirmer ou d'infirmer avec certitude que 'les cadres légaux représentent de moins en moins un point de repère'*³⁰. Cette affirmation n'émane ni des Collèges, lesquels ont réitéré leur souhait qu'un budget correspondant à 100 % du cadre légal leur soit alloué, ni des entités judiciaires dont certaines considèrent qu'un cadre rempli à 100 % ne leur permet pas d'assumer leurs tâches.

L'exposé des motifs évoque également 'l'émergence de nouveaux phénomènes criminels comme les violences intrafamiliales, la cybercriminalité, les trafics internationaux de drogue via les ports et les aéroports [...]' qui créent un 'besoin de personnel qualifié et spécialisé ». *Répartir autrement les cadres légaux existants ne répond pas à l'objectif de satisfaire des besoins nouveaux*³¹. Face à ces nouvelles formes de criminalités, le législateur pourrait prévoir une augmentation temporaire du cadre légal, comme le fait l'actuel avant-projet concernant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire II en son article 55 ou encore la loi du 12 juillet 2021 portant des dispositions urgentes en matière de justice en ses articles 9 et 10, dès lors que les résultats de la mesure de la charge de travail des cours et tribunaux sont attendus dans un délai proche.

Par ailleurs, puisque les cadres légaux de toutes les entités ne sont pas remplis, soit en application d'une décision politique de ne pas y pourvoir, soit par manque de candidats, il ne saurait y avoir de risque de dépassement de l'enveloppe budgétaire globale existante en cas d'augmentation, même de manière temporaire, du cadre légal actuel de certaines entités.

Concernant les modalités de répartition des cadres légaux entre entités judiciaires, il faut également relever que le respect du droit au procès équitable implique notamment que : 'l'organisation du système judiciaire [...] ne soit laissée à la discrétion de l'Exécutif.'³² [...].

Alors que l'exposé des motifs reconnaît expressément qu'il n'y a pas de résultats de mesure de la charge de travail, il apparaît peu probable que les Collèges puissent tenir compte précisément des « besoins de l'ensemble des juridictions » pour « veiller à ce que chaque entité judiciaire dispose du personnel nécessaire de manière à faire face à sa charge de travail et à assurer le service au citoyen ». *En l'absence de critères rationnels et d'objectifs précis, les choix opérés par les Collèges risquent de créer des tensions ou de la concurrence entre entités*³³. Le mode de répartition des cadres tel que proposé par

³⁰ La requérante souligne.

³¹ La requérante souligne.

³² Cour. Eur. D.H., *Coëme et autres c. Belgique*, 22 juin 2000, § 98.

³³ La requérante souligne.

l'avant-projet manque de souplesse et figera une situation pour des années et ce, alors que les résultats de la mesure de la charge de travail des cours et tribunaux sont attendus dans un délai proche [...].

La modification proposée présente aussi deux risques importants. Premièrement, elle pourrait entraîner une concurrence délétère entre entités judiciaires. Deuxièmement, en l'absence de critères nettement définis, les décisions des Collèges risqueraient d'être perçues comme arbitraires. »³⁴

14. Selon l'article 13 - 6° de la loi du 26 décembre 2022 'portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire II', telle qu'elle a été adoptée et publiée, un paragraphe 1/1 rédigé comme suit est inséré à l'article 186 du Code judiciaire :

« § 1/1. Le Roi peut, sur la base d'un avis conforme selon le cas du Collège des cours et tribunaux ou du Collège du ministère public, déroger provisoirement aux cadres des magistrats ou des greffiers visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 8³⁵, exceptés les cadres de la Cour de cassation, dans une limite de maximum 20 pourcent ou, lorsque le cadre ne prévoit que cinq personnes ou moins, à raison d'une unité, et considérant que les cadres contenant une seule entité ne peuvent jamais être supprimés au profit d'une autre entité. L'avis conforme doit établir que l'augmentation de cadre et la diminution qui en découle dans une autre entité repose sur les résultats de la mesure de la charge de travail la plus récente à ce moment et sur les données concernant les flux de dossiers entrants et sortants des entités concernées et que la dérogation temporaire tend à rétablir un équilibre dans la répartition des moyens humains entre les entités à la suite de l'évolution de la charge de travail des entités concernées. Cette dérogation provisoire aux cadres s'effectue sans dépassement du total national des cadres.

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

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

*

³⁴ « Avis - Avant-projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire et introduisant le parquet de la sécurité routière – Approuvé par l'assemblée générale du Conseil Supérieur de la Justice le 15.09.21 », pp. 12 et 13 (<https://csj.be/admin/storage/hrj/avis-csj-loi-sms-ag20210915.pdf>).

³⁵ Qui se lit comme suit : « Une loi détermine le cadre des magistrats et des membres du greffe. [...] »

III. PREMIÈRE ANALYSE EN FAIT ET ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

15. La requérante souhaite attirer l'attention de votre Cour sur les éléments suivants car ils forment le contexte déterminant de l'appréciation de la conformité de la norme attaquée au prescrit constitutionnel.

A. Distinction entre flexibilité des cadres et mécanisme des délégations

16. La flexibilité des cadres se distingue du mécanisme dit des « délégations » plus limitées dans le temps et qui s'inscrivent dans le cadre de la mobilité des effectifs judiciaires rendue possible par 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 ». Il doit d'emblée être souligné que cette réforme n'a pas tenu les promesses annoncées lors de son adoption car le déficit généralisé du pouvoir judiciaire en termes d'effectifs y a concrètement et généralement fait obstacle. La requérante reviendra ci-dessous sur les dysfonctionnements qui sont déplorés depuis 10 ans dans la manière dont la justice peine à livrer le service public dont elle est investie, faute du respect des effectifs prescrits par le législateur.

La flexibilité des cadres doit être appliquée aux seules places déclarées vacantes dans les juridictions, en fonction de leurs besoins, tels qu'identifiés par les collèges sur la base de l'évaluation de leur charge de travail et sur les chiffres « des flux de dossiers entrants et sortants ». Il est ainsi prévu que les places vacantes feront l'objet de « véritables nominations », définitives, au sein des entités qui en seront les bénéficiaires et que lorsque les besoins des dites juridictions ne seront plus considérés comme aussi importants par les collèges, l'adaptation de leur cadre se fera alors par « la déperdition naturelle », soit le départ ou la pension de certains de ses magistrats qui ne seront donc pas remplacés.

B. L'irrespect des cadres : antécédents

17. Il faut noter que le défaut de publication en temps réel des places laissées vacantes par certains effectifs promus ou retraités était déjà appliqué, pour des motifs budgétaires, antérieurement à la loi du 26 décembre 2022 et que l'origine de cette « pratique » par laquelle le pouvoir exécutif s'est en quelque sorte dégagé de l'obligation de publier les places à pourvoir conformément au prescrit légal, voire à anticiper le départ des magistrats, peut être située en 2009, année au cours de laquelle, par une circulaire n°154 du 23 décembre, « 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 », le ministre de la justice a décidé de retarder et d'échelonner dans le temps la publication des places vacantes³⁶. La circulaire n° 154 précisait en effet que la publication anticipée des places vacantes, qui permet de faire correspondre la nomination à la date du départ, n'aurait plus lieu « entièrement ». Or il faut savoir qu'entre la date de publication de l'emploi vacant au Moniteur belge et la nomination d'un magistrat, il s'écoule parfois

³⁶ L'article 287 sexies, alinéa 6, du Code judiciaire autorise le ministre de la justice à procéder à la publication d'une place vacante jusqu'à quinze mois avant la vacance. Cette disposition permet de faire coïncider le départ du magistrat à la retraite, avec la date de l'arrivée de son successeur. Ainsi, le législateur entendait-il éviter les difficultés de fonctionnement inhérentes au non-remplacement et au remplacement tardif des magistrats partant à la retraite.

une période de six mois à huit mois. Lorsque la procédure court pendant les vacances judiciaires, ces durées de six ou huit mois sont prolongées d'un mois. Compte tenu des dispositions légales en vigueur, il fallait alors, à cette époque - et selon l'appréciation purement discrétionnaire de l'administration -, entre six et neuf mois avant qu'un magistrat soit effectivement nommé dans une juridiction ou un corps³⁷.

18. Le Conseil consultatif de la magistrature avait adressé, en vain, les 1^{er} et 7 mars 2011 une résolution au ministre dont les conclusions méritent d'être reproduites au vu de leur pertinente actualité et du lien manifeste qu'elles présentent avec le présent recours :

« Le cadre du personnel des magistrats est fixé par la loi. En retardant la nomination des magistrats, le pouvoir exécutif empêche que le cadre légal des magistrats du siège et du ministère public soit rempli. Cette pratique perturbe le fonctionnement des cours, des tribunaux et du ministère public. Les mesures appliquées sont directement contraires à la volonté du législateur, qui est de permettre au maximum l'anticipation des départs à la retraite, afin de faire coïncider le mieux possible les départs et les arrivées. L'économie réalisée est disproportionnée par rapport aux inconvénients qu'elle engendre, tant pour les magistrats que pour les justiciables : charge de travail supplémentaire pour les magistrats en fonction, retards dans le traitement des dossiers, remises imprévues, fermeture de chambres, etc. Les magistrats ne sont pas opposés à une meilleure affectation des moyens budgétaires disponibles ni aux économies, à condition toutefois que le fonctionnement de la justice ne soit pas perturbé, sous la forme d'une détérioration des conditions de travail des magistrats et d'une baisse de la qualité du service public de la justice. Une gestion moderne des ressources humaines suppose la recherche constante du maintien de la continuité du service. Les dispositions de la Circulaire n° 154 relatives au remplacement des magistrats retraités sont l'expression d'une gestion du personnel sans vision d'avenir, motivée uniquement par des objectifs budgétaires à court terme, sans prise en compte des répercussions dommageables à long terme. L'impact négatif de la Circulaire sur la continuité du service public de la Justice est d'autant plus grand que la moyenne d'âge des magistrats est élevée, ce qui implique qu'un grand nombre de magistrats devront être remplacés dans les prochaines années, et que 67 % des magistrats partent à la retraite de manière anticipée. Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, le Conseil consultatif demande avec insistance au ministre de la Justice de retirer immédiatement et entièrement la Circulaire n° 154, afin que toutes les places vacantes soient publiées à temps, sans aucun retard »³⁸.

C. Fondement du projet : les cadres seraient « dépassés »

19. Selon le ministre, dans la *Note de politique générale* précitée, les cadres sont « dépassés » en ce qu'ils ne correspondraient plus à la charge de travail des juridictions et c'est cet élément qui justifierait précisément à la fois de mettre en place un processus d'évaluation de la charge de travail des magistrats et d'instaurer d'ores et déjà leur

³⁷ Dans son rapport annuel 2009, la cour d'appel de Liège indiquait que les retards dans la publication des places vacantes « vont durement frapper la cour d'appel de Liège dont trois magistrats vont être admis à la retraite et dont un quatrième a reçu une autre affectation ». La cour d'appel de Liège ajoutait « l'effet de la mesure budgétaire aboutit non seulement à réduire la capacité de travail de la cour et par conséquent à créer un arriéré mais aussi à rendre difficile sinon impossible le maintien d'audiences fixées longtemps à l'avance et, par conséquent, cause un préjudice direct au justiciable » www.armc-cm.be/portal/page/portal/ARM/Adviezen/2011/RESOLUTION%20places%20vacantes.pdf.

³⁸ www.armc-cm.be/portal/page/portal/ARM/Adviezen/2011/RESOLUTION%20places%20vacantes.pdf

flexibilité afin de voir restaurer « un équilibre » dans la répartition des moyens humains entre les juridictions.

Voilà le constat factuel et politique qui devrait fonder la décision et l'objectif affiché.

20. Dans les conclusions de l'*Avis* précité, approuvé par son assemblée générale le 15 septembre 2021, le CSJ notait déjà :

« En l'absence d'une mesure de la charge de travail, d'un modèle d'allocation correspondant ainsi que de données statistiques uniformes et fiables, il est impossible d'affirmer ou d'infirmer avec certitude comme le fait l'avant-projet que « les cadres légaux représentent de moins en moins un point de repère ». Face à de nouvelles formes de criminalité et plus généralement à de nouveaux besoins du justiciable, le législateur devrait plutôt prévoir une augmentation à tout le moins temporaire du cadre légal. »³⁹

Lorsqu'ils ont été entendus, le 7 juin 2022, par la Commission de la justice de la Chambre⁴⁰, les représentants des Collèges avaient déclaré :

« L'absence d'une mesure de la charge de travail constitue l'une des raisons des tensions. *Pour autant qu'il existe une volonté politique d'investir dans le système judiciaire*, la mesure constitue l'outil de travail de choix pour les hommes politiques afin de réaliser des investissements ciblés et de ne pas risquer de verser de l'argent *dans un puits sans fond* »⁴¹.

Et ceci :

« A terme cette mesure devrait pouvoir permettre de déterminer *quel est le nombre total de magistrats et de membres du personnel dont les cours et tribunaux ont besoin pour pouvoir rendre une justice de qualité* [...]. Cette mesure de la charge de travail est indispensable pour aboutir à des résultats fiables et pour comparer les charges de travail afin que le Collège des cours et tribunaux répartisse de la manière la plus juste possible les ressources qui seront allouées aux cours et tribunaux par entités et au sein de celles-ci »⁴².

D. Les limites néanmoins posées à la flexibilité et à la « prise en compte » des besoins objectivés de la justice

21. Votre Cour voudra bien remarquer que l'adaptation ou flexibilisation des cadres telle que projetée, présentée comme « provisoire » – malgré le fait qu'elle sera appliquée via des nominations définitives intervenant à la suite de postulations – ou encore comme un « glissement », devra impérativement, suivant la lettre même de l'article 186, § 1/1, nouveau, s'effectuer « sans dépassement du total national des cadres ».

Bien mieux, selon l'Exposé des motifs, « sans que cela comporte un impact budgétaire. »

³⁹ *op.cit.*, p. 17.

⁴⁰ *Doc. parl.*, Ch., n° 55-2857/001, auditions du 7 juin 2022.

⁴¹ Rob Hobin, membre du Collège des cours et tribunaux et magistrat « sponsor » de la MCT, p. 4.

⁴² Fabienne Bayard, Présidente du Collège des cours et tribunaux, p. 10.

Il est donc inexact d'affirmer que la mesure de la charge de travail va permettre de déterminer *le nombre total de magistrats* nécessaire aux juridictions pour rendre une justice de qualité.

22. Cette limite – appelée aussi « enveloppe fermée » – apportée à ladite flexibilité est fondamentale car elle donne d'abord à voir un paradoxe intenable rationnellement : les cadres seraient dépassés mais pas dans leur globalité, ceci sans que la preuve en soit apportée ni qu'un doute soit nourri à cet égard. Et sans que l'évaluation ait jamais été faite de la charge de travail du pouvoir judiciaire, de son « output » ou des flux sortants et des délais, lorsque le cadre était complet et la loi respectée.

Peu important alors les résultats de l'évaluation de la charge de travail lancée depuis plusieurs mois par les deux collègues et censée pourtant, selon les annonces, permettre d'arbitrer objectivement tant les revendications des magistrats que les doutes du ministre quant à leur adaptation aux besoins des juridictions puisqu'ils n'auront manifestement pas l'incidence annoncée.

23. La limite budgétaire ainsi définie laisse ensuite deviner que ce sont les contraintes budgétaires – et les prescriptions ou les refus de l'Inspection des finances – qui vont concrètement et fondamentalement déterminer le principe et l'étendue de la flexibilité mise en œuvre, sans prévisibilité ni garantie légale objectivable comme la requérante va le démontrer.

Il est donc inexact de prétendre au regard de cette stricte limite, comme le fait la *Note de politique générale Justice* présentée à la Chambre des représentants le 28 octobre 2022 que :

« L'objectif est de permettre aux collègues d'indiquer les endroits où les besoins en magistrats et en personnel judiciaire supplémentaires sont les plus importants. Ainsi, les ressources humaines de la justice pourront être réparties en fonction de la charge de travail mesurée par les collègues. »

Ou encore, comme le fait l'*Exposé des motifs*,

« qu'il appartiendra aux collègues d'allouer les ressources humaines aux juridictions de manière objective en fonction des besoins réels ».

Car *in concreto*, les besoins réels ne seront pas être pris en compte si les chiffres qui les révèlent conduisent à recommander d'excéder le cadre national, hypothèse qui ne peut être écartée d'emblée. Ou bien ils seront pris en compte mais partiellement et nécessairement sur la base d'arbitrages dont les ressorts et les critères ne sont en rien définis. Ceci, malgré le fait qu'ils auront été produits par la mesure de la charge de travail engagée et/ou seront déduits des flux que mentionne l'article 186, § 1/1, nouveau.

24. La requérante prendra ci-dessous l'exemple du tribunal francophone de la famille de Bruxelles dont les besoins ne sont manifestement pas rencontrés par les moyens alloués.

Le pari qu'il le soient à la faveur de la loi attaquée n'est donc en rien gagné au vu de cette limite aussi drastique que budgétaire et qui vide purement et simplement de leur sens et de leur intérêt les « critères de fond », qu'elle prétend définir : il n'y aura pas de dépassement des cadres nationaux ou de dépassement budgétaire et « l'enveloppe » est et restera « fermée » par les prescriptions budgétaires applicables.

On aperçoit dès ici que l'exigence de compatibilité avec le principe constitutionnel de légalité que l'article 186, § 1/1, nouveau prétend satisfaire, à la suite de l'avis n° 70.024/3 donné par le Conseil d'État le 15 octobre 2021, par la définition de « critères de fond » que le Roi devra prendre en compte lorsqu'il modifiera le cadre des cours et des tribunaux, n'est en réalité pas satisfaite puisque leur « rencontre » n'influencera pas de manière déterminante et avec la précision qui s'impose, les décisions prises tant par les collèges que par le ministre, d'ailleurs elles-mêmes improbables comme on va le voir.

E. Confirmation par l'*Exposé des motifs*

25. Le constat est confirmé et aggravé à la lecture de l'*Exposé des motifs* qui énonce que les collèges déterminent les places vacantes qui doivent être remplies, certes sur la base des données issues de la mesure de la charge de travail – encore appelées « données chiffrées fiables » – ou « de manière objective en fonction des besoins réels ». Mais ceci seulement « lorsque des moyens budgétaires sont disponibles pour les besoins en ressources humaines ».

La détermination des places dont la vacance devrait être publiée dépendra dès lors sans doute, dans une sorte de « première ligne » d'appréciation, des besoins réels ou des données objectives déduites de la mesure de la charge de travail mais aussi, et surtout, comme en dernier ressort et en toute hypothèse, des moyens budgétaires disponibles, ou non disponibles, nécessairement. A nouveau, sans garantie contre l'arbitraire du verrou budgétaire.

Exactement comme c'est le cas actuellement depuis que le pouvoir exécutif s'est délié de toute obligation du respect à la fois du prescrit légal et de ses engagements réguliers de refinancer la justice afin d'assurer aux citoyens une justice efficace et de qualité.

L'*Exposé des motifs* reconnaît *expressis verbis* qu'« en raison des économies réalisées dans le passé, ces cadres légaux n'ont pas été remplis entièrement partout ».

C'est aussi le constat qu'a posé la Présidente du Collège des cours et tribunaux dans une interview accordée à la RTBF, le 27 mars 2023 :

« Le manque de moyens humains et matériels de la justice, ce n'est pas nouveau. En 2016, Jean de Codt, le premier président de la Cour de cassation de Belgique, dénonçait un affaiblissement de la justice. Selon lui, la Belgique n'était plus un État de droit mais *un État voyou*. Un terme "volontairement provocateur [...]". Dire qu'il était totalement faux, ne serait pas exact non plus. À l'époque, le gouvernement met en place des mesures de restructurations budgétaires pour tous les services publics. Y compris la justice. Il décide délibérément de diminuer les cadres légaux de 10% de façon linéaire, c'est-à-dire ces fameux chiffres qui donnent à chaque tribunal le nombre de juges et de greffiers auxquels il a droit" [...]. Le gouvernement l'a fait sans vérifier où il aurait de

possibles dégâts. Purement et simplement, il décide de ne pas respecter la loi. Pour un magistrat, c'était un scandale. »⁴³

26. Ce constat n'est absolument pas contesté et il est incontestable. La violation de la loi par le pouvoir exécutif est dénoncée par tous les acteurs judiciaires depuis près de 10 ans, après que Koen Geens ait annoncé dès le début de son mandat – et assumé – qu'il dérogerait aux cadres sans cependant en proposer au Parlement la modification⁴⁴, la « béquille » juridique que constituait la circulaire n°154 n'étant à l'évidence même plus nécessaire.

En 2014, la situation rencontrée au Tribunal francophone de Bruxelles avait déjà été dénoncée dans les colonnes *Echos du Journal des Tribunaux* en ces termes :

« Jugez-en, si l'on ose dire. La fonction de greffier-chef de service est en voie de disparition complète : le cadre prévoit huit places de ce type et une seule est pourvue. Quant aux 126 places de greffier (dont un avec le titre de « fiscal »), seules 32 étaient pourvues au 1er novembre 2014. Il en reste donc 94 vacantes, 67 sont occupées par des greffiers délégués (assistants ou collaborateurs de greffe), laissant un solde net de 27 places. Et encore : sur les 32 greffiers restant, huit ont déjà introduit une demande de mutation. À cela s'ajoutent les maladies, les démissions annoncées, les départs à la retraite, etc., qui obligent à des mouvements continus de réaffectation au sein du tribunal, rendant les exigences de formation interne de plus en plus aléatoires. »⁴⁵

27. L'État belge a pourtant été condamné à respecter la loi en publiant l'ensemble des places vacantes, sous peine d'astreinte, par un jugement prononcé le 13 mars 2020, jugement exécutoire mais resté à ce jour inexécuté sous prétexte d'appel (pourtant non suspensif depuis la loi dite « Pot-pourri I »)⁴⁶. Il a encore été condamné par un jugement du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 5 juillet 2022⁴⁷.

28. Très récemment, c'est le Bâtonnier du barreau de Bruxelles, Me Emmanuel Plasschaert et le professeur et avocat Jean-Louis Renchon qui ont, après tant d'autres, lancé l'alerte sur le cas particulier du tribunal francophone de la famille de Bruxelles, dans la *Lettre du Barreau* du 19 mai 2023 en ces termes :

« La loi du 30 juillet 2013 ayant créé le tribunal de la famille et de la jeunesse avait expressément prévu qu'une évaluation de l'application de la loi serait réalisée cinq ans au cours de la sixième année suivant celle de son entrée en vigueur, et que seraient

⁴³ www.rtb.be/article/une-grande-operation-debute-dans-les-cours-et-tribunaux-pour-mesurer-le-temps-de-travail-nous-voulons-demontrer-nos-vrais-besoins-11173679.

⁴⁴ Ainsi par exemple en 2019, la Présidente du tribunal de première instance du Brabant Wallon déclarait que : « La situation est telle que nous n'avons plus les moyens d'assurer la fonction de service public qui nous est confiée par la loi. En principe, nous devrions être 27 magistrats au et au niveau du tribunal de première instance du Brabant Wallon. Depuis plus d'un an, nous oscillons entre 18 et 20 magistrats, c'est à dire une moyenne de 70 pourcents du cadre » ; la Bâtonnière, quant à elle, affirmait que « Les conséquences de ces dysfonctionnements retombent évidemment sur les citoyens en attente d'un jugement. "Il faut parfois des mois avant de voir reconnaître son droit, on l'a parfois sur papier mais on n'a pas le jugement et, ce jugement, on l'attend longtemps, longtemps, longtemps", déplore Roxane D'Aoust, bâtonnière du Barreau du Brabant Wallon », [Nivelles, la justice au bord du gouffre \(tvcom.be\)](https://www.tvcom.be/nouvelles/la-justice-au-bord-du-gouffre). Voyez aussi entre autres nombreux autres exemples [Les mercuriales à Mons : le sous-effectif des greffiers pointé du doigt par le premier président de la Cour d'Appel - rtbf.be](https://www.rtb.be/actualites/les-mercuriales-a-mons-le-sous-effectif-des-greffiers-pointe-du-doigt-par-le-premier-president-de-la-cour-dappel).

⁴⁵ p. 702.

⁴⁶ Civ. Bruxelles, 13 mars 2020, RG 19/2871/A.

⁴⁷ Civ. Bruxelles, 5 juillet 2022, *J.T.*, 2022, p. 452.

particulièrement examinés le fonctionnement et la charge de travail du tribunal de la famille et le fonctionnement des chambres de règlement à l'amiable.

Après que ce délai avait été reporté, une équipe universitaire de l'ULB et de la VUB a répondu à l'appel d'offres du ministre de la Justice et devra déposer son rapport d'évaluation pour le mois de septembre 2023.

Dans ce contexte, le professeur Alain-Charles Van Gysel a interpellé les barreaux francophones et germanophone en leur demandant s'ils pouvaient répondre à un ensemble de questions posées à propos de la mise en œuvre de la loi du 30 juillet 2013.

La commission de droit de la famille de notre Ordre s'est attelée à la tâche et a dès lors envoyé au professeur Van Gysel les rapports de quatre sous-groupes de travail qu'elle avait constitués et un rapport conclusif du président de la commission. Ces rapports ont été présentés au conseil de l'Ordre lors de sa séance du 18 avril dernier.

Le conseil a décidé de mettre ces rapports à la disposition du barreau, dès lors qu'ils font une nouvelle fois apparaître les graves difficultés auxquelles la justice bruxelloise francophone est confrontée. Ces difficultés justifient en effet qu'un appel au secours soit pour la xième fois lancé à nos responsables politiques qui n'y prêtent manifestement pas suffisamment attention.

Ce que le législateur avait en effet prévu et organisé dans la loi du 30 juillet 2013, de manière à ce que conformément aux engagements internationaux de la Belgique la justice familiale puisse être rendue de manière rapide, efficiente et humaine (mesures réputées urgentes, saisine permanente, mesures d'investigation ordonnées dans l'intérêt des enfants, chambres de règlement à l'amiable...) ne peut pas matériellement être respecté par les chambres francophones bruxelloises de la famille, en première instance et dans une mesure encore plus problématique à la cour d'appel, faute de moyens en magistrats, en greffiers, en personnel de greffe...

Il n'est pas admissible que le cadre des cours et tribunaux ne soit pas augmenté lorsque le Parlement adopte une législation qui confère au pouvoir judiciaire de nouvelles responsabilités et, lorsqu'il s'agit du tribunal de la famille, accroît de manière substantielle les missions confiées aux magistrats (audience d'introduction dans les 15 jours de la saisine du tribunal, procédure menée comme en référé pour les mesures réputées urgentes, nécessité fréquente de mesures provisoires et successives, recours à des mesures d'investigation, audition des enfants...).

C'est malheureusement toujours la même rengaine : *faire plus avec les mêmes moyens, voire avec moins de moyens*⁴⁸.

Un autre élément inquiétant ressort des constats qui ont pu être faits par la commission de droit de la famille. C'est que les magistrats sont au surplus de plus en plus sollicités pour procéder à un travail administratif absorbant d'évaluation de leur charge de travail, comme si un soupçon pesait de manière générale sur leur investissement dans leurs fonctions. Or il est aujourd'hui considéré que cette évaluation devrait être faite en fonction du nombre de leurs « produits finis », c'est-à-dire du nombre de « dossiers sortants » par rapport au nombre de « dossiers entrants ». Aussi longtemps qu'un jugement définitif n'aurait pas été prononcé, un magistrat serait censé ne pas avoir encore réellement travaillé.

⁴⁸ La Lettre fait référence à l'Exposé d'orientation politique du 17 décembre 2014 au Parlement, dans lequel le précédent ministre de la justice avait indiqué qu'il entendait « garantir, avec moins de moyens, une justice de qualité, efficiente et accessible » (Doc. parl., Ch., n° 54-0020/018, p. 3).

Pour les magistrats de la famille, une telle manière de raisonner est assurément incorrecte, car ils peuvent être amenés à effectuer un travail considérable en amont d'un jugement définitif (incitation aux MARCs, mesures provisoires, mesures d'investigation, audition d'un enfant...), sans qu'un jugement définitif ne sera peut-être jamais prononcé.

Votre bâtonnier et les autorités de l'Ordre sont soucieux d'intervenir aussi fréquemment qu'ils le peuvent auprès des autorités politiques afin que des mesures fortes soient enfin prises pour parer au manque dramatique de moyens mis à la disposition de la justice bruxelloise.

Mais chacun d'entre vous, lors de ses contacts avec le monde politique ou dans la société civile, peut aussi contribuer, d'autant que les élections approchent, à ce qu'il y ait enfin, au-delà des proclamations de principe, une prise de conscience réelle et sérieuse de la gravité de la situation et de la nécessité d'y remédier de manière non seulement effective mais immédiate. »

29. Dans un tel contexte où ni la loi ni les décisions de justice ne sont respectées et qui révèle ainsi les graves atteintes qui sont portées à l'État de droit⁴⁹ par les différents exécutifs qui se sont succédés depuis plus de 10 ans en Belgique, comment accorder le moindre crédit à cette affirmation trouvée dans *l'Exposé des motifs* et qui affiche l'ambition de rencontrer la nécessité que les places ouvertes temporairement, dans des juridictions ou parquets en déficit d'effectifs et donc en souffrance, suscitent des vocations⁵⁰ :

« Ce mécanisme ne sera mis en place que pour autant que le cadre est occupé à 100 pourcent ».

Votre Cour remarquera que cette déclaration d'intention n'a pas été insérée dans la disposition attaquée, comme une condition de l'application du « mécanisme » institué. Mais il est vrai que le respect des cadres « à 100 pourcent » devrait en principe découler en soi du respect de la loi et de la Constitution, singulièrement de son article 108.

F. Les cadres légaux ne constituent pas « un maximum »

30. L'État belge prétend désormais avec constance que les cadres légaux constitueraient un « maximum » dont il ne serait pas possible de s'écarter en nommant des magistrats au-delà du nombre de places fixé par la loi mais qu'il est en revanche tout à fait possible de ne pas pourvoir à la totalité des places qu'il prescrit lorsqu'elles devraient être déclarées vacantes.

⁴⁹ Et révèle la violation répétée de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour ayant toujours souligné que la portée de l'obligation que l'article 6 § 1 fait à l'État de garantir un procès par un « tribunal indépendant et impartial » ne se limite pas à l'ordre judiciaire mais impose aussi à l'exécutif, au législateur et à toutes les autres autorités de l'État, à tous les niveaux, de respecter les arrêts et décisions des tribunaux et de les appliquer, même s'ils n'y souscrivent pas. Le respect par l'État de l'autorité des tribunaux est un prérequis indispensable à la confiance du public dans la justice et, plus largement, à l'état de droit. Il ne suffit pas que l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire soient garanties par la Constitution : elles doivent être réellement appliquées dans toutes les attitudes et pratiques administratives (*Agrokompleks c. Ukraine*, 2011, § 136 ; voir aussi, *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, 2021, §§ 328-330)

⁵⁰ Car en effet : « Le glissement d'une place d'un cadre vers un autre cadre ne peut aider les entités ayant besoin de renfort via une augmentation de cadre que si des candidats postulent ces places et y sont nommés. »

Le Conseil d'État l'a pourtant averti, dans son *Avis* n° 70.024/3 du 15 octobre 2021 :

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

Par contre, ils emportent l'obligation pour le Roi qui, conformément à l'article 108 de la Constitution, doit exécuter les lois, sans pouvoir ni les suspendre, ni dispenser de leur exécution, de nommer les magistrats et les greffiers à concurrence des nombres fixés par le législateur »⁵¹.

L'État belge ne respecte pas davantage ce prescrit quand il est rappelé par la haute juridiction administrative et maintient l'argument inconstitutionnel devant les juridictions où sa responsabilité est mis en cause, près de deux ans plus tard. La requérante y reviendra ci-dessous⁵².

G. Quelle sera alors la portée des résultats de la mesure de la charge de travail ?

31. L'*Exposé des motifs* indique que « Par le passé, les collègues ont fortement préconisé une mesure de la charge de travail ».

Il faut d'abord noter que cette affirmation n'est pas exacte. Par le passé, le Collège des cours et tribunaux, autrement composé, a précisément préconisé un autre projet de gestion et de financement des palais⁵³, basé sur le principe d'un contrat véritablement négocié entre les collègues et l'État belge et qui emportait l'attribution d'une enveloppe financière au Collège, destinée à son fonctionnement et à celui des cours et tribunaux, sous la forme *d'une dotation parlementaire*⁵⁴.

Car était-il rappelé et c'est essentiel :

« Constituant le pouvoir judiciaire (cf. art. 40 alinéa 1 de la Constitution), aux côtés du législatif et de l'exécutif, les cours et tribunaux doivent faire l'objet d'un financement adapté, placé directement sous le contrôle du Parlement, tel que cela est prévu, par exemple, pour la Cour constitutionnelle et la Cour des comptes, *afin d'offrir des garanties suffisantes d'indépendance à ce troisième pouvoir de l'État*. Aussi, cette dotation parlementaire est à inscrire au budget général des dépenses de l'État. »⁵⁵

⁵¹ Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 70.024/3, du 15 octobre 2021, sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire et introduisant le parquet de la sécurité routière', www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70024.pdf.

⁵² Voyez *infra*, n° 40.

⁵³ Voyez le *Plan pour une gestion autonome des cours et tribunaux et du ministère public* conçu par le précédent Collège des cours et tribunaux et qui a été rendu public le 26 juillet 2017 (www.rechtbanken-tribunaux.be/fr/actualites/plan-pour-une-gestion-autonome-des-cours-et-tribunaux-et-du-ministere-public).

⁵⁴ Le Collège définissait sur ce point des alternatives dans l'hypothèse où un système de dotation ne pourrait être mis en place, alternatives dans le cadre desquelles le Collège indiquait qu'elles devaient à tout le moins répondre à cinq « fonctionnalités », parmi lesquels le principe de séparation qui impose d'admettre que : « l'ordre judiciaire constitue un pouvoir constitutionnel distinct ; de ce fait, le système de financement du pouvoir exécutif ne peut lui être simplement transposé » (p. 10).

⁵⁵ Le Collège indique que tout mécanisme de financement de la justice doit à tout le moins répondre à cinq « fonctionnalités », parmi lesquels le principe de séparation qui impose d'admettre que : « l'ordre

A la suite de l'élaboration de ce *Plan*, le Collège des cours et tribunaux a signé, le 11 juillet 2018, avec le ministre Geens un contrat de gestion dit « Convention-cadre » qui n'a toutefois pas pu être exécuté du fait de la démission du gouvernement Michel, avant son approbation.⁵⁶

32. L'on note ensuite que s'agissant de la première phase de la mesure de travail qui est déjà réalisée, l'*Exposé des motifs* indique : « La première version de cette mesure de la charge de travail est maintenant terminée, ce qui permet de dégager *les premières grandes tendances*. La mesure de la charge de travail doit encore être affinée ». Sur la base manifestement de ces « premières grandes tendances », le ministre croit pouvoir préciser ceci :

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

Cette assertion conjuguée aux éléments qui précèdent et qui démontrent en soi le défaut ou le déficit de performativité des critères de fond définis par la loi au vu de la prépondérance des impératifs budgétaires, permet de douter de l'utilité de l'exercice d'évaluation de la charge de travail menée actuellement par les Collèges.

33. L'on se souvient en effet que lors de chacun des précédents exercices de mesure, les chiffres obtenus n'ont pas « convaincu » et ont été soit écartés, soit « corrigés », dans l'objectif affiché de ne pas « heurter » le monde politique.

Entre 2012 et 2015, un premier exercice a ainsi été réalisé par le Bureau permanent des statistiques et de la mesure de la charge du travail (BPSM)⁵⁷. Certaines juridictions se sont pliées à cet exercice de mesure, parmi lesquels les tribunaux du travail. Un rapport complet avait été remis, le 29 mai 2013, à la ministre Turtelboom. Dans un grand nombre de juridictions, l'exercice avait montré que les cadres légaux étaient en réalité insuffisants pour produire l'*output* observé en sorte que les résultats ont été discrédités et écartés⁵⁸. Il a été souvent dit alors que certains chiffres auraient été « gonflés » et que les résultats présentaient des « incohérences » soupçonnables. Le monde politique – qui n'a jamais songé à soumettre ses acteurs à une quelconque évaluation de leur charge de travail – a en conséquence persisté à conditionner le strict respect des cadres légaux à un tel exercice, mais manifestement à condition que les résultats lui conviennent.

Dans l'attente, les différents ministres de la justice ont montré une grande détermination à ne pas respecter les cadres malgré le prescrit légal et malgré la condamnation de l'État belge, par un jugement, prononcé le 13 mars 2020 par le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, comme on l'a vu⁵⁹.

judiciaire constitue un pouvoir constitutionnel distinct ; de ce fait, le système de financement du pouvoir exécutif ne peut lui être simplement transposé » (p. 10).

⁵⁶ Voir pièces n° 4.

⁵⁷ Depuis l'entrée en vigueur de la loi gestion du 1^{er} avril 2014, les activités du BPSM ont été reprises par le service d'appui du Collège des Cours et tribunaux.

⁵⁸ Pour une analyse plus complète, voyez M. Foret, « La mesure de la charge de travail : outil de management ou instrument politique ? », *Justine*, n° 46.

⁵⁹ Voy. *supra*, n° 27.

34. Plus récemment, les chiffres obtenus lors de la « première phase » d' IAMA⁶⁰ ont également été soumis à un « Comité de pilotage » qui a entrepris, lui aussi, de les « corriger » afin qu'ils puissent être – littéralement – « vendus » au ministre. La requérante se réfère à ce passage de la *Newsletter* n° 9 du Collège des cours et tribunaux intitulée « L'allocation des ressources humaines – La mesure de la charge de travail - État des lieux au 1^{er} octobre 2021 », diffusée en octobre 2021⁶¹:

« La finalisation de ce projet dit 'piste 1' nous apporte des informations importantes, de sorte que nous disposons d'éléments suffisants pour prendre en compte les données issues de l'AMA⁶⁰ [...]. Toutefois, nous devons garder à l'esprit ce que nous ne savons pas encore faire aujourd'hui, à savoir comparer la charge de travail entre les différents types de tribunaux et calculer en chiffres nominaux le nombre de juges requis dans tel ou tel tribunal. *Les résultats de l'AMA⁶⁰ donnent un nombre tellement élevé de juges supplémentaires que nous ne pouvons pas le vendre aux responsables politiques.* »

En outre, l'on a pu lire à l'occasion de l' « Assemblée générale IAMA – État des lieux du 01.10.2021 », ces deux constats radicalement contraires aux prétendus objectifs poursuivis d'objectivation maximale des besoins de la justice, dans son ensemble :

« En 2016, les résultats d'IAMA ont été calculés et il a été constaté qu'il manquait en fait 500 juges dans notre pays (par rapport au cadre légal) si on comptait avec les chiffres d'output des trois dernières années, et qu'il manquait encore 426 juges si on comptait avec les chiffres d'input des trois dernières années [...]. En bref IAMA nous disait qu'il manquait grosso modo 33% de juges [...]. Malheureusement, *il a été impossible de parvenir à un accord politique sur ces résultats. C'est à partir de ce constat que l'on a commencé à 'corriger' les anciens résultats d'IAMA 'ancienne version' pour être plus en phase avec les cadres réels [...]. Ces corrections linéaires n'ont pas été acceptées par le terrain.* » (pp. 6 et 7)

Ou encore :

« Le Collège des cours et tribunaux est convaincu que nous en savons déjà trop aujourd'hui pour ignorer complètement les données d'IAMA, pour autant qu'elles soient objectives [...]. Cela peut surprendre mais ce n'est qu'en 2021 que nous pouvons déterminer exactement quel juge travaille à quel endroit et dans quelles matières dans l'ordre judiciaire [...]. Comme mentionné ci-dessus, les résultats d'IAMA donnent un nombre tellement élevé de juges supplémentaires que nous ne pouvons le *vendre politiquement. Il n'est pas exclu que ces résultats élevés correspondent à la réalité, mais pour le Collège des cours et tribunaux, il est particulièrement important de trouver un point de départ pour entamer un dialogue avec le monde politique.* » (pp. 8 et 9)

⁶⁰ Acronyme de « Intern Allocatiemodel – Modèle d'allocation interne » (également cité sous l'acronyme « AMA »), qui constitue le modèle du Collège des cours et tribunaux relatif à la mesure de la charge de travail.

⁶¹ Voyez pièce n° 5.

Bien mieux, s'agissant de la seconde phase d'*IAMAI*, la présidente du Collège des cours et tribunaux a d'ores et déjà précisé, lorsqu'elle a été entendue par la Commission justice de la Chambre le 7 juin 2022⁶² :

« Au sein du Collège des cours et tribunaux, les membres sont déterminés à produire des chiffres définitifs à la fin de l'année 2023 [...]. l'on devrait arriver à des résultats *acceptables tant pour le monde judiciaire que pour le pouvoir législatif*. »

Dans un tel contexte dont les acteurs officiels privilégient explicitement et concrètement la négociation politique par rapport à l'objectif d'objectivisation vanté, comment les magistrats pourraient-ils sincèrement « jouer le jeu » de la mesure de leur charge de travail et se soumettre à ses règles sans avoir la garantie minimale du loyal respect tant par le Collège que par le monde politique des résultats obtenus, en dehors de contraintes budgétaires étrangères à la poursuite de l'objectif essentiel qui devrait les motiver : fournir au citoyen *une justice de qualité* ?

35. La preuve irréfutable de ce qui précède est encore trouvée dans la décision prise par la « Cellule stratégique » du Service d'appui du Collège des cours et tribunaux, le 23 mai 2023⁶³, d'augmenter par arrêté royal le cadre du tribunal de première instance d'Anvers, à hauteur de 4 places de juge et 2 de greffier, en abstraction totale dès lors de la mesure de la charge de travail qui est actuellement en cours dans le cadre de la procédure dite *IAMAI II*.

H. Portée de la mesure de la charge de travail au regard de l'*Exposé des motifs* et de la lettre même de l'article 186, § 1/1, du Code judiciaire

36. On peut encore douter de la prise en compte par les collèges et le ministre des résultats pourtant présentés comme « objectifs » de la mesure de la charge de travail au regard de cet autre extrait de l'*Exposé des motifs* :

« Les collèges peuvent proposer au Roi de s'écarter des cadres légaux dans certaines limites via les cadres dits flexibles. »

« Peuvent proposer », cela signifie donc qu'ils n'y sont pas contraints *malgré le caractère objectif prétendu des dites données*. Rien n'est dit sur les motifs ou éléments objectifs qui permettront aux collèges d'apprécier ce choix de proposer ou non une telle modification.

La disposition attaquée ne prévoit aucune forme de contrôle des décisions que les collèges vont prendre dans un sens ou dans un autre et les travaux préparatoires ne donnent pas plus d'indication. Les garanties contre l'irrationnel et l'arbitraire des verrous budgétaires ne sont en conséquence pas fournies par le législateur, il convient de l'admettre.

37. L'avis que décideront de donner les collèges au ministre n'est en outre pas « contraignant », contrairement à ce qui était initialement prévu, le texte disposant qu'il sera « conforme ». C'est dire seulement que le Roi devrait se fonder sur ces critères s'il veut déroger aux cadres et ne pourrait donc pas, toujours selon l'*Exposé des motifs*, procéder « arbitrairement ».

⁶² *Doc. parl.*, Ch., n° 55-2857/001, p. 24.

⁶³ Pièce n° 6.

L'exposé des motifs est particulièrement clair sur ce qui s'en déduit : le ministre ne sera purement et simplement pas tenu d'y donner suite :

« Toutefois, cela ne signifie pas que le Roi est obligé de modifier les cadres dès que l'un des Collèges émet un avis conforme. L'article indique clairement que le Roi 'peut' déroger aux cadres et n'est donc pas obligé de le faire. Le Roi peut donc suivre ou non les avis, mais n'a pas la "possibilité" de procéder lui-même aux ajustements ».

A nouveau, ni la loi ni l'exposé des motifs ne donnent d'indication sur les raisons du choix posé par le ministre. Aucune motivation particulière et aucun recours n'est prévu.

38. On lit que c'est l'Inspection des Finances qui nourrissait l'inquiétude de voir le ministre contraint de donner une suite favorable à l'avis des collèges (fondé pour rappel sur des données « fiables ») sans pouvoir tenir compte des considérations budgétaires.

L'*Exposé des motifs* précise à cet égard :

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

[...].

En effet, le Conseil d'État a précisé dans son avis 70 024/3 du 15 octobre 2021 précité que: "Les considérations qui précèdent n'empêchent toutefois pas le législateur d'habiliter le Roi à déroger, dans certains cas, au cadre qu'il a déterminé. Pour être compatible avec le principe de légalité précité, il est cependant requis que le législateur fixe d'abord lui-même les critères que le Roi doit prendre en considération lorsqu'il prévoit une telle dérogation". »

39. Toujours à la suite de l'avis du 5 avril 2022 de l'Inspection des Finances, il est explicitement indiqué dans le texte de la loi que cette dérogation provisoire aux cadres s'effectue, comme on l'a vu ci-dessus, sans dépassement du total national des cadres et, selon l'Exposé des motifs, *sans que cela comporte un impact budgétaire*.

Le respect des cadres légaux – jusqu'au « respect » des critères ou données prétendument objectives qui justifieraient la publication de la vacance de places non pourvues ou des modifications à apporter aux cadres légaux – est donc totalement conditionné, de l'aveu même de l'État belge, à la limite des cadres nationaux mais aussi à la disponibilité de budgets suffisants telle qu'admise ou consentie par le ministre de la justice et l'Inspection des Finances.

40. L'État belge le plaide d'ailleurs en ces termes précisément dans le procès qui l'oppose actuellement à la *Ligue des familles* et à divers particuliers et avocats spécialistes du contentieux familial, dans lequel il fait à nouveau valoir que les cadres constituent « un maximum » assigné par le Législateur à l'Exécutif :

« En résumé de ce qui précède, il faut, à ce stade, relever qu'en vertu de son rôle central et coordinateur pour tout ce qui concerne la fonction publique, le pouvoir exécutif nomme l'ensemble du personnel de l'ordre judiciaire (magistrats et non magistrats) dans les limites astreintes par les cadres organiques.

Il importe cependant de souligner, qu'outre les cadres fixant l'effectif maximal, la compétence de nomination du pouvoir exécutif est encore balisée par diverses circonstances et par diverses interventions des acteurs judiciaires durant le parcours de recrutement du personnel. Ces circonstances et interventions sont détaillées ci-après.

C.2. Détermination de la marge budgétaire disponible pour les dépenses en personnel de l'ordre judiciaire

C.2.1. La loi budgétaire

Il va de soi que le processus de publication de places vacantes ne peut se faire qu'en tenant compte du budget alloué et imposé par le législateur.

En vertu de l'article 174 de la Constitution, les recettes et dépenses des services d'administration générale de l'État afférentes à chaque année budgétaire sont prévues et autorisées par des lois annuelles.

Ainsi, la loi budgétaire détermine chaque année les crédits disponibles pour l'ordre judiciaire.

Pour l'année 2022, ces crédits avaient été fixés par la loi du 23 décembre 2021 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2022 et par celle du 16 février 2022 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2022.

En ce qui concerne l'année 2023, ces crédits ont été fixés par la loi du 26 décembre 2022 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2023.

Les crédits ainsi octroyés à l'ordre judiciaire visent à couvrir non seulement la rémunération des cadres des magistrats et des personnels des greffes, mais également à rémunérer l'ensemble du personnel des cours et tribunaux ainsi que le personnel hors cadre, tels que le personnel contractuel ou le personnel en surnombre.

Deux grands principes en matière de finances publiques doivent être respectés : le principe d'universalité et le principe de spécialité.

Selon le principe d'universalité, toutes les prévisions de recettes et de dépenses doivent figurer au budget. Ainsi, aucune dépense ne peut être faite en dehors du cadre budgétaire.

Le principe de spécialité impose, quant à lui, l'obligation de respecter l'imputation correcte des dépenses et interdit, dès lors, d'une part, d'utiliser les crédits prévus pour un autre programme (aspect qualitatif) et d'autre part, de dépasser les montants votés pour chacun d'eux (aspect quantitatif).

L'article 61, alinéas 1 et 2, de la loi organique du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral formalise, de manière très claire, ces deux principes.

D'une part, les ministres ne peuvent engager ou liquider aucune dépense au-delà des crédits ouverts par la loi budgétaire en faveur de chacun d'eux ou au-delà des autorisations conférées par le Conseil des ministres en vertu de l'article 70 de la même loi. D'autre part, ils ne peuvent accroître, par aucune ressource particulière, le montant des crédits alloués pour les dépenses de leurs services respectifs.

La Cour des comptes veille scrupuleusement à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert entre articles budgétaires n'ait lieu.

C.2.2. Le monitoring budgétaire

Le SPF Budget et Contrôle de la Gestion ainsi que le SPF Personnel et Organisation, intégré depuis le 1er mars 2017 dans le nouveau SPF BOSA (Beleid en Ondersteuning / Stratégie et Appui) organisent un monitoring obligatoire pour toute la fonction publique fédérale, en ce compris l'ordre judiciaire.

Ce monitoring, appelé monitoring SEPP, a pour but de chiffrer le risque de dépassement du budget du personnel sur la base des dépenses salariales d'un mois précis et d'établir une prévision des dépenses salariales pour le restant de l'année et l'année suivante.

Il s'agit d'un processus continu de contrôle interne dans chaque entité fédérale.

Depuis 2017, ce monitoring a lieu deux fois par an : une première fois sur la base des données du mois de mai et une deuxième fois sur la base des données du mois de décembre.

Le résultat de ce monitoring est déterminant pour la marge budgétaire dont dispose chaque département pour remplacer les membres du personnel ayant quitté celui-ci ou pour procéder à des engagements supplémentaires. Ce monitoring est déterminé par circulaires.

A titre d'exemple, la circulaire n° 676bis de 3 juillet 2020 modifiant la circulaire n° 676 du 20 décembre 2019 « Information relative au monitoring fédéral du risque de dépassement des crédits de personnel en 2020 et 2021 et aux enveloppes de personnel 2020 et 2021 » a fixé le montant disponible pour les dépenses en personnel pour l'ordre judiciaire à la somme de 703.421.000 € pour l'année 2020 (pièce 29).

La circulaire n° 690 du 29 janvier 2021 « Information relative au monitoring fédéral du risque de dépassement des crédits de personnel en 2021 et 2022 et aux enveloppes de personnel 2021 et 2022 » fixe quant à elle les dépenses pour 2021 et 2022 à la somme de 700.649.000 €.

La cellule stratégique du ministre de la Justice et la Direction générale de l'ordre judiciaire communiquent au Collège des cours et tribunaux et au Collège du ministère public les informations relatives aux résultats du monitoring SEPP pour l'ordre judiciaire.

Ainsi, après que le budget total disponible pour l'ordre judiciaire ait été déterminé, il convient de procéder à la répartition de celui-ci entre les différentes catégories de personnel. En règle générale, le budget alloué au Collège des cours et tribunaux s'élève à 2/3 du budget global, alors que le tiers restant revient au Collège du ministère public.

Eu égard à ce qui précède, l'étape préalable au processus de publication de places vacantes et de nomination consiste, dès lors, en la détermination de la marge budgétaire disponible pour les dépenses en personnel.

C.3. Élaboration d'un plan de publication de places vacantes

La répartition de la marge budgétaire détermine un cadre au sein duquel les Collège des cours et tribunaux et du ministère public formulent une proposition de plan de publication de places vacantes.

Pour ce faire, les Collèges contrôlent les données du personnel judiciaire de manière continue et parallèle aux plans de publications. Ces données sont relatives d'une part à l'effectif de chaque entité et d'autre part, à la charge de travail supportée par la même entité.

Ce contrôle est une étape essentielle afin d'avoir une représentation la plus précise possible de la situation de chaque juridiction et conditionne ainsi la bonne réalisation d'un plan de publication de places vacantes.

Sous la supervision des Collèges, les services d'appui des Collèges élaborent une proposition de plan de publication de places vacantes tenant compte du budget déterminé, des cadres légaux ainsi que des priorités fixées au regard du contrôle des données du personnel judiciaire.

Cette proposition de plan de publication procède aussi des consultations périodiques intervenant entre les différents acteurs concernés, à savoir l'administration, le Ministre de la Justice et les collèges des cours et tribunaux et du ministère public, et la Cour de cassation, pour ce qui la concerne.

Le plan de publication de places vacantes du personnel judiciaire est, une fois élaboré, soumis pour avis aux différents Collèges.

Approuvés par ces derniers, les plans de publication sont alors communiqués au Ministre de la Justice lequel conserve la compétence de modifier éventuellement celui-ci, pour assurer au mieux un équilibre entre les différentes entités au regard de la charge de travail.

La proposition de plan de publication de places vacantes est ensuite finalisée sous la forme d'une note budgétaire évaluant l'impact budgétaire dudit plan.

Cette note est préalablement présentée au Ministre de la Justice pour ensuite être soumise à l'approbation de l'inspecteur des finances, celui-ci pouvant formuler plusieurs avis. Dans l'hypothèse où l'avis est défavorable, un recours peut être introduit auprès des ministres du Budget et de la Fonction publique⁶⁴.

Une fois ces différentes étapes accomplies, l'administration du personnel prépare les dossiers en vue de la publication au Moniteur belge. »⁶⁵

41. L'extrait de ses conclusions constitue indéniablement l'aveu judiciaire de ce que l'État belge n'entend pas respecter les cadres tels que définis par la loi mais continue d'y conditionner le respect à des impératifs exclusivement budgétaires tels que prescrits en amont des plans de publication de places vacantes proposés par les collèges (« tenant compte du budget déterminé ») et en aval à « l'approbation de l'Inspecteur des finances ».

Outre comme on l'a vu que les propositions des collèges ne sont pas contraignantes et que le ministre peut ne pas les suivre, pour des raisons que l'on devine, à nouveau, budgétaires.

⁶⁴ La requérante souligne.

⁶⁵ Conclusions principales déposées par l'État belge le 15 février 2023 dans une procédure actuellement en cours, soumise à la 4^{ème} chambre civile du tribunal de première instance francophone de Bruxelles sous le n° de RG n° 2022/5233/A (voir pièce n° 7).

I. Approximation des critères de la mesure de la charge de travail retenus par l'exposé des motifs

42. Le caractère inopérant des critères de la mesure de la charge de travail se déduit encore de l'approximation totale qui entoure la définition qui est donnée par l'*Exposé des motifs* du contenu des critères retenus. Il en va ainsi également des facteurs de « correction » dont certains seraient pertinents dans le cadre de l'évaluation de la charge de travail du Ministère public mais étrangement pas pour le siège, sans que l'on puisse en apercevoir les raisons, ainsi par exemple les absences de longue durée.

Si ce n'est que l'on comprend qu'en réalité, ces critères et facteurs de correction ne seront pas considérés comme déterminant des décisions de modification du cadre :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

43. L'on rappelle pourtant ce principe déduit notamment de l'avis précité du Conseil d'État du 15 octobre 2021 : dès l'instant où *le législateur entend lier directement la mesure de la charge de travail et la modification – par le Roi – des cadres*, il convient qu'il en définisse les « éléments essentiels » et « les critères de fond », *dans les termes même de la loi*⁶⁶.

Autrement dit, il convient qu'il y précise la manière dont cette évaluation est menée, soit encore les critères et éléments de calcul qui la fondent. C'est d'ailleurs explicitement la portée de l'article 352*bis* du Code judiciaire sur lequel la requérante reviendra ci-dessous :

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

Ces critères ne peuvent en conséquence pas être laissés à l'appréciation du seul ministre ou des Collèges. Encore moins d'un opérateur privé, comme c'est le cas puisque c'est la société *Capgemini* qui a été chargée de mener à bien la deuxième phase de l'évaluation de la charge de travail des magistrats belges.

Ils doivent être définis ou objectivés – préalablement à la délégation au Roi – pour satisfaire à l'exigence de légalité rappelée par le Conseil d'État mais aussi aux exigences de transparence, de prévisibilité et d'impartialité que les cours, tribunaux et parquets – et les justiciables – sont en droit d'attendre des acteurs de la gestion du pouvoir judiciaire, comme la requérante va le rappeler ci-dessous.

Il a cependant été montré ci-dessus que dans les faits, tant les collèges que le ministre pourront ne pas « lier directement », selon les mots du Conseil d'État, les résultats de la mesure de la charge de travail et la modification des cadres.

J. Confirmation du propos de la requérante par le nouveau projet de gestion autonome

44. La détermination du pouvoir exécutif à ne pas respecter la loi définissant les cadres est encore confirmée dans le nouveau projet – relatif à un approfondissement de la gestion dite « autonome » – élaboré par le ministre et le Collège des cours et tribunaux dont l'ASM a pu prendre connaissance, qui réitère cette condition des moyens budgétaires disponibles dans un article 185/8 nouveau du Code judiciaire selon lequel le ministre « s'engage par le biais des contrats de gestion, à transférer les moyens financiers à chaque Collège au moyen des crédits destinés à cet effet ». Tout en rappelant que « Le Ministre de la Justice *informe* annuellement le Collège des C&T, le Collège du ministère public et le comité de direction de l'Entité Cassation des moyens financiers *disponibles* visés au

⁶⁶ La requérante souligne.

paragraphe 1er après le vote du budget général annuel des voies et moyens et du budget annuel des dépenses. »⁶⁷

K. Conclusion : la disposition attaquée se limite à habiller juridiquement l'irrespect des cadres légaux déduit des restrictions budgétaires appliquées à la justice

45. La requérante conclut d'ores et déjà des éléments factuels qui précèdent que les critères de fond définis par la loi présentent un intérêt et une portée qu'il est permis de qualifier « de façade » en ce qu'ils ont autorisé le législateur à ne rencontrer que superficiellement les critiques émises par le Conseil d'État en son avis n° 70.024/3 du 15 octobre 2021.

Elle en conclut en outre que la disposition attaquée est manifestement censée valider juridiquement ou institutionnaliser l'irrespect des cadres tel qu'il est pratiqué concrètement depuis une dizaine d'années, et tel que motivé par l'austérité imposée au pouvoir judiciaire, et en définitive au justiciable.

*

⁶⁷ Voir pièce n° 8.

IV. MOYENS

A. Premier moyen : violation des principes de légalité, d'indépendance et de séparation des pouvoirs

46. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution, avec le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ceci que la loi partiellement attaquée délègue au Roi la compétence discrétionnaire de modifier par arrêtés les cadres légaux qui constituent pourtant un élément essentiel de l'organisation des cours, tribunaux et parquets, privant ainsi certains justiciables de manière arbitraire et dès lors discriminatoire, d'une garantie accordée à tous.

En conséquence, la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution est lue ici en combinaison avec les articles 146, 152 alinéa 1er, 154, 155 et 157 de la Constitution interprétés comme fondant le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire dont il se déduit que l'organisation des cours et tribunaux doit être réglée par la loi, ces articles étant lus, eux aussi, en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

a) Principes et droit applicable

47. L'article 13 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

Votre Cour s'est déclarée explicitement compétente pour vérifier si le législateur a méconnu les garanties contenues dans les articles 10, 11 et 13 de la Constitution. Et lorsqu'elle contrôle des normes ayant force de loi au regard des normes de référence précitées, elle se considère également compétente pour vérifier si les dispositions soumises à son contrôle sont compatibles avec les normes de droit international qui lient la Belgique et dont la violation est invoquée en combinaison avec les dispositions constitutionnelles précitées, comme l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit à toute personne, lorsqu'il s'agit de déterminer ses droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, notamment, le droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant, à la fois impartial et « établi par la loi ».

Votre Cour indique en son arrêt 138/2015, prononcé le 15 octobre 2015, que ce droit est garanti en des termes semblables par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, outre qu'il relève également d'un principe général de droit⁶⁸.

Selon cet arrêt, les articles 146, 152, alinéa 1er, 154, 155 et 157 de la Constitution exigent une intervention du législateur pour les matières que ces articles mentionnent, à savoir pour l'établissement des tribunaux, pour leur organisation sur le plan juridictionnel (le nombre de tribunaux, la répartition en ressorts, les compétences du siège, etc.) et pour le statut des juges⁶⁹.

Elle précise certes, à l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'État dans son arrêt précité prononcé le 15 octobre 2021, que le principe de légalité contenu dans ces articles constitutionnels n'interdit pas au législateur de prévoir une délégation au Roi pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte *sur l'exécution de mesures* dont les éléments essentiels ont été déterminés au préalable par le législateur⁷⁰ :

« [...] le principe de légalité contenu dans les articles précités de la Constitution porte sur l'établissement de tribunaux, la mise à la retraite des juges, la pension des juges, les traitements des membres de l'ordre judiciaire, les incompatibilités applicables aux juges et l'organisation des tribunaux, leurs compétences et le mode de nomination ainsi que la durée des fonctions de leurs membres.

Il en ressort que la Constitution exige une intervention législative pour l'établissement des tribunaux, pour leur organisation sur le plan juridictionnel (le nombre de tribunaux, la répartition en ressorts, les compétences des tribunaux, la composition du siège, etc.) et pour le statut des juges. Une délégation au Roi est en toute circonstance compatible avec le principe de légalité pour autant que la délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été déterminés au préalable par le législateur. »

Votre Cour a rappelé ces principes à plusieurs reprises⁷¹.

48. L'article 151, § 1^{er}, de la Constitution pose le principe suivant :

« les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. »

En attribuant au Parlement le pouvoir de fixer souverainement l'effectif nécessaire au bon fonctionnement du pouvoir judiciaire, le Constituant avait pour objectif 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.

⁶⁸ C.C., 15 octobre 2015, n° 138/2015, B.25.1.

⁶⁹ C.C., 15 octobre 2015, n° 138/2015.

⁷⁰ La requérante souligne. C.C., 15 octobre 2015, n° 138/2015.

⁷¹ C.C., 31 mai 2018, n° 62/2018, B.27.1; C.C., 5 octobre 2017, n° 108/2017, B.10.2; C.C., 4 octobre 2018, n° 128/2018, B.9.2.

Votre Cour a précisé les contours de cette garantie constitutionnelle liée à l'indépendance du pouvoir judiciaire en ces termes :

« Les travaux préparatoires de la 'Révision de la Constitution' opérée le 20 novembre 1998 mentionnent notamment : 'Le pouvoir judiciaire est un des trois pouvoirs de ce pays et une institution de base dans notre État de droit. Si le pouvoir judiciaire est indépendant dans l'exercice de ses compétences juridictionnelles, son organisation et son bon fonctionnement touchent l'ensemble de la population, de même que les deux autres pouvoirs (*Doc. parl.*, Chambre 1997-1998, n°1675/1, p.2). Il ressort des termes 'dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles' et 'dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles' utilisés dans l'article 151 §1 de la Constitution et de l'extrait des travaux préparatoires de la Révision constitutionnelle du 20 novembre 1998, que l'indépendance des magistrats garantie par la Constitution est de nature fonctionnelle et n'empêche pas, en principe, les autres pouvoirs, dans les limites des compétences qui leur sont attribuées par la Constitution, de prendre des mesures en vue du bon fonctionnement du pouvoir judiciaire. Lorsqu'ils prennent de telles mesures, les pouvoirs législatif et exécutif doivent toutefois veiller à ce que ces mesures ne compromettent pas l'indépendance fonctionnelle des juges. Les dispositions conventionnelles mentionnées dans les moyens n'ont pas, en ce qui concerne l'indépendance des magistrats, une portée plus large que celle de l'article 151, § 1er, de la Constitution.

La séparation des pouvoirs est un principe général de droit qui doit être interprété conformément au texte de la Constitution. L'indépendance du pouvoir judiciaire garantie par le principe général de la séparation des pouvoirs porte par conséquent sur l'indépendance fonctionnelle des magistrats. »⁷²

La requérante retient de cet extrait que les mesures que prennent les autres pouvoirs dans les limites de leur compétences en matière d'organisation judiciaire doivent servir l'objectif de « bon fonctionnement du pouvoir judiciaire ». C'est là à tout le moins une condition de leur validité constitutionnelle, condition qui, comme cela sera démontré lors de l'examen du second moyen ci-dessous, n'est en rien rencontrée.

49. La notion de séparation des pouvoirs entre les organes politiques et l'autorité judiciaire acquiert une importance croissante dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁷³ et le lien y est régulièrement fait entre le principe de la légalité des tribunaux et ceux de la séparation des pouvoirs et du respect de l'indépendance de la Justice.

Dans l'arrêt *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* prononcé en formation de Grande chambre le 6 novembre 2018, la Cour européenne a ainsi souligné l'importance croissante qui s'attache à la séparation des pouvoirs et à la nécessité de préserver l'indépendance de la justice⁷⁴. Son enseignement a été réaffirmé par l'arrêt *Grzęda c. Pologne* en 2022 :

« La Cour a déjà dit que le terme « indépendance » désigne l'indépendance qui, d'un point de vue personnel et institutionnel, est nécessaire à toute prise de décision impartiale, de sorte qu'elle est un préalable à l'impartialité. Il s'agit aussi bien, d'une part, d'un état d'esprit qui dénote l'imperméabilité du juge à toute pression extérieure en tant qu'attribut de son intégrité morale, que, d'autre part, d'un ensemble de dispositions institutionnelles et fonctionnelles – qui comprend à la fois une procédure permettant de

⁷² C.C., 15 octobre 2015, n° 138/2015, B.25.2 et B.26.

⁷³ Arrêt CEDH, *Svilengaćanin et autres c. Serbie*, 2021, §§ 64.

⁷⁴ Arrêt CEDH, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], 6 novembre 2018, § 196 ; voir aussi arrêt CEDH, *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, 2021, §§ 349-353.

nommer les juges d'une manière qui assure leur indépendance et des critères de sélection fondés sur le mérite –, de façon à offrir des garanties contre une influence abusive et/ou un pouvoir discrétionnaire illimité des autres autorités de l'État, tant au stade initial de la nomination d'un juge que pendant l'exercice par celui-ci de ses fonctions (Guðmundur Andri Ástráðsson, § 234). La Cour a également jugé que les exigences institutionnelles de l'article 6 § 1 ont ceci en commun qu'elles tendent au respect des principes fondamentaux que sont la prééminence du droit et la séparation des pouvoirs (ibid., § 233). À cet égard, il existe un lien clair entre l'intégrité du processus de nomination des juges et l'exigence d'indépendance de la justice posée à l'article 6 § 1 de la Convention (Thiam c. France, no 80018/12, §§ 81-82, 18 octobre 2018). »⁷⁵

Compte tenu de la place éminente qu'occupe la magistrature parmi les organes de l'État dans une société démocratique, la Cour européenne des droits de l'homme se montre particulièrement attentive à la protection des membres du corps judiciaire contre les mesures susceptibles de menacer leur indépendance et leur autonomie, non seulement dans leur rôle judiciaire, mais aussi dans le cadre des autres fonctions officielles étroitement liées au système judiciaire qu'ils peuvent être amenés à assumer.

En outre, si la Convention n'empêche pas les États de prendre des décisions légitimes et nécessaires pour réformer leur système judiciaire, « la réforme ne doit pas aboutir à un affaiblissement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de ses organes de gouvernance. »⁷⁶

50. Selon l'avis précité n° 70.024/3 du 15 octobre 2021 rendu par le Conseil d'État à propos de l'avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire et introduisant le parquet de la sécurité routière'⁷⁷, dès l'instant où le législateur entend lier directement la mesure de la charge de travail et la modification – par le Roi – des cadres, il convient qu'il en définisse les « éléments essentiels » et « les critères de fond », dans les termes même de la loi.

En se référant à la jurisprudence de votre Cour, le Conseil d'État rappelle que la Constitution confère une compétence exclusive au législateur en matière d'organisation judiciaire :

« Selon la Cour constitutionnelle, les articles 146, 152, alinéa 1er, 154, 155 et 157 de la Constitution exigent une intervention du législateur pour les matières que ces articles mentionnent, à savoir pour l'établissement des tribunaux, pour leur organisation sur le plan juridictionnel (le nombre de tribunaux, la répartition en ressorts, les compétences du siège, etc.) et pour le statut des juges. Toutefois, le principe de légalité contenu dans ces articles constitutionnels n'interdit pas au législateur de prévoir une délégation au Roi pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été déterminés au préalable par le législateur. »

Selon cet avis, la délégation consentie doit donc être définie de manière suffisamment précise et porter sur *l'exécution* de cette mesure, ses éléments essentiels devant être définis par le législateur, préalablement. Et d'ajouter, la requérante le rappelle :

⁷⁵ Arrêt CEDH, *Grzęda c. Pologne* § 308 ; voir aussi §§ 298, 301-303.

⁷⁶ *Idem*, § 323.

⁷⁷ Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 70.024/3, du 15 octobre 2021 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire et introduisant le parquet de la sécurité routière', *Doc. parl.*, Ch., n° 55-2328/001, p. 88.

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

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

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

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

7.5. Aussi faut-il conclure que pour être compatible avec le principe de légalité, qui découle des dispositions constitutionnelles précitées, l'article 186, § 1er, alinéa 11, en projet, du Code judiciaire, doit être complété par des critères de fond que le Roi devra prendre en compte lorsqu'il modifiera le cadre des cours et des tribunaux.»⁷⁸

Il est remarquable, comme on l'a vu, que la section de législation du Conseil d'État ait saisi l'occasion de rappeler l'obligation qui pèse sur le Roi, en vertu de l'article 108 de la Constitution, d'exécuter la loi, cette obligation emportant celle de nommer les magistrats et les greffiers à concurrence des nombres fixés par le législateur.

51. Selon la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) :

« L'État a le devoir d'allouer des ressources financières suffisantes au système judiciaire. Même en temps de crise, le bon fonctionnement et l'indépendance des juges ne doivent pas être mis en péril. Le financement des tribunaux ne doit pas être fondé sur des décisions discrétionnaires de la part des organes publics mais sur des critères objectifs et transparents, garantissant sa stabilité. »⁷⁹

En son avis n°2 (2001) sur le financement et la gestion des tribunaux, le Conseil consultatif des juges européens (CCJE) a pris position en ce sens :

« Dans un système fondé sur la séparation des pouvoirs, il est toujours nécessaire de veiller à ce que ni le pouvoir exécutif ni le pouvoir législatif ne puisse exercer une quelconque pression sur la justice lorsqu'elle fixe le budget de celle-ci. Les décisions en matière d'affectation de fonds aux tribunaux doivent être prises dans le respect le plus rigoureux de l'indépendance des juges » (article 5).

⁷⁸ *Idem.* L'avis renvoie à l'article 152, alinéa 3, de la Constitution.

⁷⁹ *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire*, partie I : L'indépendance des juges, adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^{ème} session plénière, les 12 et 13 mars 2010, n° 53.

52. Selon la Cour européenne des droits de l'Homme, la légalité d'un tribunal doit porter aussi bien sur sa composition dans chaque affaire, qu'en amont sur la procédure à l'origine de la nomination des juges à leurs fonctions⁸⁰. Elle concerne dès lors à la fois le respect par les tribunaux des règles internes qui les régissent, ce qui n'intéresse pas l'appréciation du recours soumis actuellement à votre Cour, mais aussi « la base légale de l'existence même du tribunal. »

En son arrêt *Savino et autres c. Italie*, du 28 avril 2009, la Cour européenne a décidé que l'introduction des termes « établi par la loi » dans l'article 6.1, de la Convention, a pour objet d'éviter que l'organisation du système judiciaire ne soit laissée à la discrétion de l'exécutif et de faire en sorte que cette matière soit régie par une loi du Parlement. C'est l'objectif de garantir l'indépendance de la Justice et dès lors son impartialité qui est essentiellement visé⁸¹.

La question de la « base légale » de l'existence d'un tribunal a été précisément analysée par la Cour européenne, en formation de Grande Chambre, dans son arrêt *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, du 1^{er} décembre 2020. Elle y précise que la nomination des juges par l'exécutif ou par le législateur est admissible, pourvu que les juges ainsi nommés soient libres de toute pression ou influence lorsqu'ils exercent leur rôle juridictionnel⁸².

Quel que soit le système de nomination existant au plan national, il importe que le droit interne « soit, dans la mesure du possible, libellé en des termes non équivoques, de manière à empêcher toute ingérence arbitraire dans le processus de nomination, notamment de la part du pouvoir exécutif »⁸³. La notion s'apparente à l'évidence à celle de « critères de fond » retenue par la Conseil d'État en son arrêt du 15 octobre 2021.

On aperçoit l'exacte correspondance des objectifs servis par les exigences de la légalité de l'organisation du pouvoir judiciaire et de l'existence même des tribunaux avec le respect dû à leur indépendance juridictionnelle et à la séparation des pouvoirs : il s'agit en tous les cas de garantir leur impartialité aux yeux des citoyens mais aussi l'absence de toute possibilité de pression, y compris économique et budgétaire et en conséquence l'absence d'arbitraire et de discriminations entre les institutions judiciaires, les juges et par ricochet, les justiciables qui leur sont livrés.

Observant que toute irrégularité n'est pas contraire à l'article 6 §1, la Cour a retenu un certain « seuil de gravité » en définissant une « démarche en trois étapes » pour déterminer si des irrégularités commises dans telle ou telle procédure de nomination d'un juge sont « d'une gravité telle qu'elles emportent la violation du droit à un tribunal établi par la loi et si les autorités compétentes de l'État ont arbitré entre les différents principes concernés un équilibre juste et proportionné. »⁸⁴

⁸⁰ Arrêts CEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], 2020, §§ 223, 224 et 228 ; *Sokourenko et Strygoun c. Ukraine*, 2006, § 24.

⁸¹ Arrêt CEDH, *Savino et autres c. Italie*, 28 avril 2009, § 94.

⁸² Arrêt CEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], 2020, § 207.

⁸³ *Idem*, § 230. La requérante souligne.

⁸⁴ *Idem*, §§ 235 et suivants ; §§ 243-252 pour la présentation des étapes et §§ 254-290 pour leur application. Voy. aussi l'arrêt CEDH, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne*, 2021, §§ 285-289.

Elle précise que cette démarche « offre une base solide qui aidera la Cour – et par conséquent les juridictions nationales – à s’orienter lorsqu’il leur faudra rechercher si des irrégularités dans telle ou telle procédure de nomination d’un juge sont d’une gravité telle qu’elles emportent violation du droit à un tribunal établi par la loi et si les autorités compétentes de l’État ont ménagé entre les différents principes en jeu un équilibre juste et proportionné dans les circonstances particulières de l’affaire. »⁸⁵

53. En voici les étapes, selon les termes employés dans l’arrêt :

- « Premièrement, la Cour considère qu’il doit, en principe, exister une violation manifeste du droit interne, en ce sens que celle-ci doit être objectivement et réellement reconnaissable en tant que telle. Ainsi qu’il est mentionné aux paragraphes 209 et 216 ci-dessus, elle note que, sur la question de l’existence d’une violation du droit interne, elle s’en remet en général à l’interprétation que les juridictions nationales livrent, sauf si la violation est ‘flagrante’ [...]. »⁸⁶ ;
- « Deuxièmement, la violation en question doit s’analyser à la lumière de l’objet et du but de l’exigence d’un ‘tribunal établi par la loi’, qui sont de veiller à ce que le pouvoir judiciaire puisse s’acquitter de sa mission à l’abri de toute ingérence injustifiée, de manière à préserver ainsi la prééminence du droit et la séparation des pouvoirs. [...]. »⁸⁷ ;
- « Troisièmement, la Cour estime que le contrôle que les juridictions nationales ont opéré, le cas échéant, sur la question des conséquences juridiques – au regard des droits que la Convention garantit à chacun – d’une atteinte aux règles du droit interne régissant les nominations judiciaires joue un rôle important aux fins de déterminer si cette atteinte emporte violation du droit à un ‘tribunal établi par la loi’, et que ce contrôle constitue donc une étape de la démarche elle-même. La Cour juge utile de souligner que si [...] elle devait considérer, sans tenir compte de la nature, de l’étendue et de la qualité du contrôle opéré par les juridictions nationales, que les conclusions de celles-ci sont réputées trancher sur tous les points la question du respect du droit à un ‘tribunal établi par la loi’, autrement dit s’il fallait l’empêcher de rechercher par elle-même si les conséquences de l’atteinte aux règles internes en matière de nominations judiciaires sont de nature à violer l’article 6, alors ce droit autonome tiré de la Convention serait dépourvu de toute protection réelle dans ce domaine.⁸⁸

⁸⁵ Arrêt CEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], 2020, § 243.

⁸⁶ § 244.

⁸⁷ § 246.

⁸⁸ Et d’ajouter, au § 250 : « À cet égard, la Cour est consciente du rôle fondamentalement subsidiaire du mécanisme de la Convention, selon lequel c’est en premier lieu aux Parties contractantes qu’il incombe de garantir le respect des droits et libertés définis dans la Convention et ses Protocoles (voir, par exemple, *Garib c. Pays-Bas* [GC], no [43494/09](#), § 137, 6 novembre 2017). Elle note également que le principe de subsidiarité implique toutefois une responsabilité partagée entre les États parties et la Cour, et que les autorités et juridictions nationales doivent interpréter et appliquer le droit interne d’une manière qui donne plein effet à la Convention (voir, en particulier, les références aux Conférences et Déclarations d’İzmir et de Brighton dans l’arrêt *Burmych et autres c. Ukraine (radiation)* [GC], nos [46852/13](#) et al., §§ 120-122, 12 octobre 2017). Il s’ensuit donc que, si c’est au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux tribunaux, qu’il revient d’interpréter et d’appliquer le droit interne, c’est en dernier ressort à la Cour de dire si la manière dont ce droit est interprété et appliqué entraîne des conséquences conformes aux principes de la Convention (voir, par exemple, *Scordino c.*

[...].

[...] il va de soi que, lorsqu'elle recherche s'il y a eu une atteinte aux règles internes pertinentes dans une affaire donnée, la Cour s'en remet en principe à l'interprétation et à l'application du droit interne par les juridictions nationales, sauf si leurs conclusions sont arbitraires ou manifestement déraisonnables. En revanche, dès lors qu'une atteinte aux règles internes pertinentes a été établie, ces mêmes juridictions doivent analyser les conséquences juridiques d'une telle atteinte en se fondant sur la jurisprudence pertinente de la Convention et sur les principes découlant de celle-ci. Si elles ont dûment analysé les faits et les griefs à la lumière des normes de la Convention, correctement mis en balance les intérêts concurrents en présence et tiré les conclusions qui s'imposaient, il faudra de bonnes raisons à la Cour pour substituer son appréciation à la leur. »⁸⁹

La Cour a utilisé la même méthode dans l'affaire *Reczkowicz c. Pologne*⁹⁰ en concluant que la procédure de nomination des juges dans le cadre d'une réorganisation du système judiciaire avait été abusivement influencée par les pouvoirs législatif et exécutif, et qu'il s'agissait d'une irrégularité fondamentale qui affectait l'ensemble du processus et compromettrait en l'espèce qui lui était soumise la légitimité de la formation de la Cour suprême⁹¹.

Une irrégularité fondamentale a aussi été constatée en 2021 dans l'arrêt *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, contraire aux exigences d'indépendance de la justice et de séparation des pouvoirs notamment⁹², y étant précisé que le mépris délibéré d'une décision judiciaire contraignante par le pouvoir exécutif et l'ingérence dans le cours de la justice, afin de minimiser la validité d'un contrôle judiciaire en cours sur la nomination des juges, devait être caractérisé de déni flagrant de la règle de droit⁹³.

b) Violation par la disposition attaquée des normes et principes rappelés

54. Il convient d'emblée de confronter la disposition attaquée et son contexte à la démarche préconisée par la Cour européenne des droits de l'homme en son arrêt *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, confirmée à deux reprises en 2021, pour observer que « le seuil de gravité » de l'illégalité reprochée est bien franchi en la cause.

Si la vérification du troisième critère retenu est en quelque sorte prématurée et échappe à l'analyse que la requérante est habile à soumettre à votre Cour, la vérification des deux premiers critères ne pose en revanche aucune difficulté.

Italie (no 1) [GC], no 36813/97, § 191, CEDH 2006-V, et *Carbonara et Ventura c. Italie*, no 24638/94, § 68, CEDH 2000-VI).

⁸⁹ §§ 248 à 251 : et la suite « voir, mutatis mutandis, *Von Hannover c. Allemagne* (no 2) [GC], nos [40660/08](#) et [60641/08](#), § 107, CEDH 2012, et *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande* [GC], no [931/13](#), § 164, 27 juin 2017). Dès lors, si les juridictions nationales jouissent d'une certaine latitude pour déterminer la façon de ménager un juste équilibre, ainsi qu'il est mentionné au paragraphe 243 ci-dessus, elles sont néanmoins tenues d'opérer cette mise en balance en s'acquittant des obligations que la Convention fait peser sur elles. »

⁹⁰ Arrêt CEDH, *Reczkowicz c. Pologne*, 22 juillet 2021, §§ 216-282.

⁹¹ *Idem*, §§ 276-280.

⁹² Arrêt CEDH, *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, 8 février 2022, § 349.

⁹³ *Idem*, §§ 338, §§ 348-350.

Il faut rappeler en effet :

- d'abord qu'en violation de l'article 108 de la Constitution, l'État belge demeure en défaut depuis l'adoption d'une circulaire n°154, le 23 décembre 2009, de respecter le prescrit de sa propre législation qui définit les cadres des entités judiciaires, en ce compris la loi du 6 janvier 2014 sur laquelle la requérante reviendra ci-dessous⁹⁴ ;
- ensuite qu'il persiste à ne pas exécuter la décision judiciaire, pourtant exécutoire nonobstant l'appel qu'il a formé⁹⁵, prononcée le 13 mars 2020 par le tribunal de première instance francophone de Bruxelles⁹⁶ et qui le condamne à remplir les cadres légaux en respectant strictement le prescrit, étant noté que sa détermination à ne pas respecter tant sa législation que la décision citée perdure malgré le rappel que lui a adressé le Conseil d'État en son avis précité du 15 octobre 2021 ;
- enfin que la violation dénoncée devant votre Cour, déduite du caractère tout à fait discrétionnaire des critères qui serviront au ministre pour modifier les cadres légaux, peut sans doute possible être confrontée à l'objet et au but de l'exigence d'un 'tribunal établi par la loi', qui sont, selon les mots de la Cour, « de veiller à ce que le pouvoir judiciaire puisse s'acquitter de sa mission à l'abri de toute ingérence injustifiée, de manière à préserver ainsi la prééminence du droit et la séparation des pouvoirs ».

Il est acquis au vu du contexte qui a été rappelé et qui entoure l'adoption de la disposition légale attaquée – et au vu des éléments de fait qui fondent le second moyen relatif à l'accès à la justice qui sera examiné ci-dessous - que le pouvoir judiciaire belge est empêché depuis plus de dix ans non seulement de s'acquitter de sa mission, en termes à la fois quantitatifs et qualitatifs – le nombre de condamnations prononcées par la Cour européenne des droits de l'homme à l'encontre de la Belgique en atteste⁹⁷ – mais que dans le cadre de cet empêchement budgétaire récurrent, il devrait désormais, en vertu de la disposition attaquée, être soumis à des arrêtés royaux censés valider la diminution ou l'augmentation des cadres de certaines structures judiciaires – jusqu'à hauteur de 20 % – sur la base parfaitement discrétionnaire de décisions qui seront prises par le pouvoir exécutif à la suite d'avis émis par les collègues, avis eux-mêmes discrétionnaires et comme on l'a vu, sans obligation de motivation adéquate, de contrôle ou de recours.

L'immixtion par le pouvoir exécutif dans les processus de nomination et les risques d'arbitraire et de discrimination sont dès lors patents qui heurtent frontalement les principes de la légalité, de la séparation des pouvoirs et de la prééminence du droit.

Le moyen vise la disposition attaquée en ce que par le biais de la répartition discrétionnaire des moyens humains de la justice, du contrôle et de l'évaluation de leur utilisation qu'elle instaure sur la base de critères inaptes à empêcher toute ingérence arbitraire, elle consacre une immixtion du pouvoir exécutif dans l'organisation judiciaire,

⁹⁴ Voy. *infra* n° 56, 57 et 76.

⁹⁵ Et ceci, suivant sa propre législation telle que modifiée par la loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile (dite « loi Pot pourri I »).

⁹⁶ Civ. Bruxelles, 13 mars 2020, RG 19/2871/A.

⁹⁷ Voyez *infra* n°71.

en violation des dispositions constitutionnelles et conventionnelles citées qui garantissent l'indépendance et l'impartialité des juges, et en ce qu'elle prive par-là de manière discriminatoire les justiciables qui ne bénéficieront pas de ces garanties ni du droit reconnu à chacun d'être jugé par un juge indépendant et impartial.

55. Il est prétendu – à suivre la lettre du nouvel article 186, § 1/1, du Code judiciaire, et les termes des travaux préparatoires – que la mesure de la charge de travail constitue un fondement objectif essentiel à la décision de modifier les cadres qui sera prise par le ministre sur avis des collègues, étant vanté qu'ils seraient « dépassés ».

Le législateur n'a toutefois pas précisé dans le texte même de la loi la manière dont cette évaluation doit être conduite, soit encore les critères, éléments de calcul et la méthode qui la fondent. Ces critères ne peuvent en conséquence pas être laissés à l'appréciation du seul ministre ou des Collèges, encore moins d'un opérateur privé, comme c'est le cas puisque c'est la société *Capgemini* qui a été chargée de mener à bien la deuxième phase de l'évaluation de la charge de travail des magistrats belges, dans des conditions qu'ils ne maîtrisent pas et sans qu'ils soient assurés d'être informés avec la clarté qui s'imposent des résultats de cette évaluation.

Ces critères auraient dû être définis ou objectivés – préalablement à la délégation au Roi – pour rencontrer l'exigence de légalité rappelée par le Conseil d'État mais aussi aux exigences de transparence, de prévisibilité et d'impartialité que les cours, tribunaux et parquets – et les justiciables – sont en droit d'attendre des acteurs de la gestion du pouvoir judiciaire.

A tout le moins, s'agissant de la méthode ou des techniques d'évaluation de la mesure de la charge de travail, devaient-ils être décrits et prescrits par un arrêté royal. C'est d'ailleurs la portée de l'article 352*bis* du Code judiciaire qui n'a jamais été respecté par l'État belge depuis son adoption par une loi du 29 novembre 2001, modifié par la loi du 18 février 2014 :

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

Aucun arrêté royal n'a, semble-t-il, été adopté en amont de la procédure d'évaluation de la charge de travail dont la deuxième phase est actuellement en cours de réalisation, pour assurer l'objectivité et dès lors le contrôle des critères utilisés et de la méthode mise en œuvre.

56. Titulaire exclusif de la compétence de définir les cadres, le législateur a par le passé 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 ;
- 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 précitées⁹⁸.

Lors des extensions de cadres successives, le législateur a souvent rappelé que pareille extension visait à octroyer au pouvoir judiciaire les moyens humains nécessaires à l'accomplissement de sa mission⁹⁹.

Ainsi, lors de l'élaboration de la loi du 6 janvier 2014, 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*¹⁰⁰. 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 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

⁹⁸ 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).

⁹⁹ En 2003 par exemple, 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 ». Voir aussi 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., n° 49-1633/3, p. 2.

¹⁰⁰ La requérante souligne.

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'. »¹⁰¹

57. Au regard des rappels qui précèdent, c'est à tort que l'État belge prétend régulièrement que le nombre d'emplois repris dans les cadres serait un nombre *maximum* et laisserait toute latitude au pouvoir exécutif pour réduire le nombre d'emplois à pourvoir. Cette prétention n'est fondée ni constitutionnellement ni dans le texte ou dans les travaux préparatoires des lois déterminant les cadres des magistrats et des membres des greffes. Cette prétention est en outre parfaitement contraire à l'enseignement de la Cour européenne des droits de l'homme, comme on l'a vu.

Le Conseil d'État l'en a averti en son avis précité du 15 octobre 2021, ainsi que la requérante l'a rappelé.

L'exposé des motifs de la loi partiellement attaquée rappelle d'ailleurs le principe :

« Pour être compatible avec le principe de légalité précité, il est cependant requis que le législateur fixe d'abord lui-même les critères que le Roi doit prendre en considération lorsqu'il prévoit une telle dérogation »

L'article 186, § 1^{er}, alinéa 9, du Code judiciaire le confirme sans ambiguïté :

« Une loi détermine le cadre des magistrats et des membres du greffe »

Le tribunal de première instance de Bruxelles francophone a parfaitement analysé cet argument dans son jugement prononcé le 13 mars 2020¹⁰² :

« 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 titre, 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 »¹⁰³.

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'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 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

¹⁰¹ *Doc. parl.*, Ch., n° 53-3202/3, p.4.

¹⁰² Civ. Bruxelles, 13 mars 2020, RG 19/2871/A.

¹⁰³ 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.

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'. »¹⁰⁴

Et d'ajouter :

« Le Conseil d'État a rappelé récemment que, dans un état de droit, les organes de l'État 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'État 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-ci¹⁰⁵.

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'État 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 greffe¹⁰⁶.

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%. »

Précisément, en cet arrêt prononcé le 28 février 2019 auquel se réfère le tribunal de première instance de Bruxelles francophone et qui annule le refus du ministre de nommer les membres de la Commission des frais de justice, le Conseil d'État a précisé sans équivoque :

« L'une des caractéristiques essentielles de l'État de droit implique que les dirigeants sont soumis aux règles de droit. Un ministre est par conséquent soumis, lui aussi, aux principes constitutionnels (article 33 alinéa 2 de la Constitution). Il doit exercer ses pouvoirs selon les modalités prévues par la Constitution et il ne peut ni suspendre l'exécution des lois, ni dispenser de leur exécution (article 108 de la Constitution). En l'espèce, Le Ministre de la Justice ne dispose ni de la compétence, ni du fondement juridique requis pour mettre à néant la Commission des frais de justice et le recours prévu par la loi. L'intention de modifier la loi ne permet pas à un ministre de ne pas appliquer des lois encore en vigueur. »

¹⁰⁴ Et de citer 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 et Civ. Bruxelles, 24^{ème} ch., 22 janvier 2010, R.W., 2010-2011, n° 35, p. 1480.

¹⁰⁵ C.E., arrêt n° 243.847, du 28 février 2019.

¹⁰⁶ Et de citer le projet de loi modifiant la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire [...], Avis du Conseil d'État. n° L.27.390/2 du 2 mars 1998, *Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 1-953/1, p. 45.

c) Conclusion du moyen

58. L'article 186, § 1/1, du Code judiciaire, contrevient aux dispositions et principes rappelés en ce que :

- d'une part les critères libellés par le texte et censés garantir la légalité des modifications apportées aux cadres par le Roi ne peuvent être considérés comme des « critères de fond » tels que requis par le Conseil d'État en son arrêt du 15 décembre 2021, notion qui, il faut le rappeler, doit être rapprochée de celle de *termes non équivoques* susceptibles d'*empêcher toute ingérence arbitraire dans le processus de nomination, notamment de la part du pouvoir exécutif* retenue par la Cour européenne des droits de l'homme en son arrêt *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* ;
- d'autre part la mesure de la charge de travail telle qu'elle a été mise en place en 2023 pour assurer une base objectivable auxdites modifications n'a pas été précédée d'un arrêté royal comme le législateur l'impose à l'article 352*bis* du Code judiciaire.

59. La requérante démontre également que les critères qui sont libellés dans la disposition attaquée ne présentent pas le caractère performatif requis en sorte qu'ils ne peuvent à tout le moins pas être qualifiés de « critères de fond », aucune sécurité juridique ou garantie de non-discrimination entre les entités et dès lors entre les justiciables qui en dépendent ne pouvant se déduire du libellé de la loi.

L'analyse déduite de la lecture conjuguée de la lettre de la loi et des travaux préparatoires, a en effet mis en lumière sans aucun doute possible :

- que ni les collèges, ni le ministre de la justice ne seront tenus de prendre en considération les résultats de la mesure de la charge de travail et/ou les données déduites des flux entrants et sortants des entités ;
- que l'authenticité de ces résultats n'est même pas garantie au regard de l'opacité de la méthode d'évaluation laissée à la discrétion d'une entreprise privée, en violation de l'article 352*bis* du Code judiciaire ;
- qu'ils ne seront pas davantage tenus de motiver leur décision ou leur non-décision ;
- qu'aucun recours n'est défini à l'encontre de ces décisions ;
- qu'à supposer qu'ils prennent une décision qui tienne compte des critères libellés par la disposition attaquée, celle-ci sera nécessairement conditionnée dans son principe même aux limitations budgétaires qui ont été rappelées : en amont au niveau de la loi budgétaire et du monitoring budgétaire¹⁰⁷ et en aval au niveau de l'aval ou du veto de l'inspection des finances.

¹⁰⁷ Voy. les extraits des conclusions de l'État belge dans une procédure actuellement pendante devant le tribunal de la famille francophone de Bruxelles, cités ci-dessus, n°40.

La requérante démontre dès lors comme elle le soutient que la disposition attaquée ne constitue que l'habillage juridique et institutionnel d'un objectif de pure rationalisation budgétaire, nécessairement discrétionnaire, et qui trouve une seule véritable limitation légale : le quota des 20 % d'effectifs à ne pas dépasser dans la réduction ou l'augmentation des cadres qui sera décidée dans certains palais.

60. En outre, la manière d'évaluer la charge de travail n'a pas été déterminée par le Roi après avis des collègues, comme requis par l'article 352*bis* du Code judiciaire.

La requérante n'a pas trouvé l'arrêté royal requis qui aurait dû nécessairement précéder, selon la lecture qu'elle fait de l'article 352*bis* du Code judiciaire, la décision de confier à la société Capgemini le marché public de l'évaluation de la charge de travail. Il s'ensuit que les arrêtés royaux qui seront pris aux fins de déroger aux cadres seront *in se* illégaux, s'ils se basent sur les résultats de l'évaluation de la charge de travail telle qu'entreprise sans voir déterminée « la manière dont est enregistrée la charge de travail » des magistrats.

B. Second moyen : violation de l'accès à la justice

61. Le second moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui garantissent le droit d'accès au juge.

a) Principes et droit applicable

62. L'article 13 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne. »

L'accès à la justice est garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme qui précise :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bienfondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».

Dans son arrêt prononcé le 9 février 2017, votre Cour a expressément précisé :

« Le droit d'accès au juge constitue un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. *Il constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable et est fondamental dans un État de droit.* De plus, le droit de s'adresser à un juge concerne tout autant la liberté d'agir en justice que celle de se défendre. »¹⁰⁸

¹⁰⁸ Arrêt n° 13/2017 du 9 février 2017, B11.1

Tout en indiquant, à l’instar de ce qu’affirme la Cour européenne des droits de l’homme, que :

« Le droit d’accès au juge n’est cependant pas absolu. Il peut faire l’objet de restrictions financières pour autant que celles-ci ne portent pas atteinte à l’essence même de ce droit. Les restrictions à ce droit doivent être raisonnablement proportionnées au but légitime qu’elles poursuivent (CEDH, *Stagno c. Belgique*, 7 juillet 2009, § 25). La réglementation à cet égard doit servir les buts de sécurité juridique et de bonne administration de la justice et ne peut donc induire des restrictions empêchant le justiciable de voir la substance de son litige tranchée par la juridiction compétente (CEDH, 7 juillet 2009, *Stagno c. Belgique*, § 25; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, § 69). »¹⁰⁹

63. Le droit d’accès à un tribunal au sens de l’article 6.1 de la Convention européenne des droits de l’homme a été défini en 1975 dans l’arrêt *Golder c. Royaume-Uni*¹¹⁰ et a été réaffirmé récemment dans l’arrêt *Grzęda c. Pologne*¹¹¹.

En se référant explicitement aux principes – qualifiés « fondateurs » – de la prééminence du droit et dès lors de *l’interdiction de tout pouvoir arbitraire*¹¹², la Cour a insisté sur le fait que le droit d’accès à un tribunal est un élément inhérent aux garanties consacrées par l’article 6.1¹¹³. Lorsque le justiciable n’a pas accès à un tribunal indépendant et impartial, *la question du respect de la prééminence du droit se pose toujours*¹¹⁴.

Le principe selon lequel une contestation civile doit pouvoir être portée devant un juge compte au nombre des principes fondamentaux de droit universellement reconnus ; *il en va de même du principe de droit international qui prohibe le déni de justice*. L’article 6.1 doit se lire à la lumière de ces principes¹¹⁵.

Les arrêts *Grzęda c. Pologne* et *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* le rappellent d’ailleurs :

« Le droit d’accès à un tribunal garanti par l’article 6 § 1 doit s’interpréter à la lumière du préambule de la Convention, qui cite notamment la prééminence du droit comme élément du patrimoine commun des États contractants (*Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, § 34, série A no 18, *McElhinney c. Irlande* [GC], no 31253/96, § 33, CEDH 2001-XI (extraits), et *Markovic et autres c. Italie* [GC], no 1398/03, § 92, CEDH 2006-XIV). »¹¹⁶

Certes, la Cour a estimé que les autorités nationales sont en principe mieux placées pour apprécier de quelle manière les intérêts de la justice et la prééminence du droit seraient mieux servis dans une situation donnée¹¹⁷. Mais elle a aussi noté que ce principe de la

¹⁰⁹ *Idem*, B11.2

¹¹⁰ Arrêt CEDH, *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, §§ 26 et s.

¹¹¹ Arrêt CEDH, *Grzęda c. Pologne* [GC], 15 mars 2022, §§ 342 et 343.

¹¹² La requérante souligne.

¹¹³ Arrêt CEDH, *Grzęda c. Pologne* [GC], § 298 ; dans le même sens, arrêt CEDH, *Zubac c. Croatie* [GC], 5 avril 2018, §§ 76 et suivants.

¹¹⁴ Arrêt CEDH, *Grzęda c. Pologne* [GC], § 343. La requérante souligne.

¹¹⁵ Arrêt CEDH, *Golder c. Royaume-Uni*, § 35.

¹¹⁶ Arrêt CEDH, *Grzęda c. Pologne* [GC], § 298.

¹¹⁷ Arrêt CEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], 1^{er} décembre 2020, § 243.

prééminence du droit englobe lui-même un certain nombre d'autres principes tout aussi importants qui, s'ils sont interdépendants et souvent complémentaires, n'en sont pas moins susceptibles d'entrer en concurrence dans certains cas¹¹⁸.

64. Il est acquis que le droit d'accès à un tribunal doit être « concret et effectif »¹¹⁹ vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique¹²⁰. L'effectivité de ce droit commande qu'un individu « jouisse d'une possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits »¹²¹.

Il est d'ailleurs admis que l'article 6.1 a un effet direct en droit belge en sorte que les particuliers doivent pouvoir s'en prévaloir devant les juridictions nationales devant lesquelles ils sont amenés à revendiquer directement la protection de leurs droits fondamentaux¹²².

En conséquence, si la législation nationale restreint l'accès à un tribunal, elle ne peut être considérée comme conforme aux standards de l'article 6 § 1, que dans la mesure de sa compatibilité avec le respect des principes liés à la prééminence du droit et à l'exclusion de l'arbitraire.

L'arbitraire constitue en effet la négation du principe de l'État de droit¹²³, étant précisé en outre que dans une société démocratique au sens de la Convention, *le droit à une bonne administration de la justice* occupe une place si éminente qu'une interprétation restrictive des garanties de l'article 6.1 ne correspondrait pas au but et à l'objet de cette disposition¹²⁴.

Si le droit d'accès ainsi précisé ne revêt pas un caractère absolu en ce qu'il peut donner lieu à des limitations, notamment budgétaires, la Cour indique toutefois qu'elles ne sauraient restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même¹²⁵.

Elle précise encore que le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint « dans sa substance même » lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de la « sécurité juridique » et de la « bonne administration de la justice » et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente¹²⁶.

¹¹⁸ *Idem*, §§ 237 à 240.

¹¹⁹ Arrêt CEDH, *Zubac c. Croatie* [GC], 2018, §§ 76-79 ; dans le même sens, Arrêt CEDH, *Bellet c. France*, 1995, § 38.

¹²⁰ Arrêt CEDH, *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], 2001, § 45.

¹²¹ Arrêt CEDH, *Bellet c. France*, 1995, § 36.

¹²² R. Bindels, « L'influence du droit d'être jugé dans un délai raisonnable prévu par l'article 6, § 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme sur l'administration de la justice civile belge », *A.D.L.*, 2002/3-4, p. 368.

¹²³ Arrêt CEDH, *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse* [GC], 2016, § 145.

¹²⁴ Arrêt CEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], 2020, § 283 sur le rôle de la justice ; Arrêt CEDH, *Ryakib Biryukov c. Russie*, 2008, § 37.

¹²⁵ Arrêts CEDH, *Stanev c. Bulgarie* [GC], 2012, § 229 ; *Baka c. Hongrie* [GC], 2016, § 120 ; *Nait-Liman c. Suisse* [GC], 2018, § 114 ; *Philis c. Grèce (n° 1)*, 1991, § 59 ; *De Geouffre de la Pradelle c. France*, 1992, § 28.

¹²⁶ Arrêt CEDH, *Zubac c. Croatie* [GC], 2018, § 98.

En outre, les limitations ne se concilient avec l'article 6.1 que si elles poursuivent un but légitime – qu'il appartient au Gouvernement défendeur de justifier – et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé¹²⁷.

65. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, le droit d'accès à un tribunal relève du respect d'une véritable *obligation de résultat* prescrite aux États contractants en ce qu'il doit être « concret et effectif »¹²⁸, au vu comme on l'a dit, de la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique¹²⁹.

L'effectivité du droit d'accès commande qu'un justiciable « jouisse d'une possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits »¹³⁰ ou d'une possibilité claire et concrète de demander réparation du préjudice qu'il subit¹³¹.

Ceci implique, selon les termes mêmes de l'article 6.1 de la CEDH, que la justice soit rendue dans un délai raisonnable, tant dans le contentieux civil qu'en matière pénale. En matière civile, l'exigence du respect du délai raisonnable exclut de voir exposer le justiciable « à un état de carence assimilable à un *déni de justice structurellement organisé* »¹³². Cette référence au déni de justice est intimement liée à la condition de respect du délai raisonnable prescrite par l'article 6.1.

66. Il s'agit aussi d'une question d'égalité des citoyens qui doivent pouvoir bénéficier d'un accès de même qualité et de même effectivité quel que soit l'arrondissement dans lequel ils se trouvent et quelle que soit leur situation personnelle, nécessairement :

« des délais excessifs peuvent (...) engendrer des inégalités entre les parties pouvant supporter, tant moralement que financièrement, une longue attente, et qui en jouent parfois, et celles ne le pouvant pas. »¹³³

¹²⁷ Arrêts CEDH, *Paroisse gréco-catholique Lupeni et autres c. Roumanie* [GC], 2016, § 89 ; *Nait-Liman c. Suisse* [GC], 2018, § 115 ; *Oorzhak c. Russie*, 2021, §§ 20-22.

¹²⁸ Arrêts CEDH, *Zubac c. Croatie* [GC], 2018, §§ 76-79 ; *Bellet c. France*, 1995, § 38.

¹²⁹ Arrêt CEDH, *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], 2001, § 45.

¹³⁰ Arrêt CEDH, *Bellet c. France*, 1995, § 36 ; *Nunes Dias c. Portugal* (déc.), 2003, s'agissant des règles concernant la citation à comparaître ; Arrêt CEDH, *Fazliyski c. Bulgarie*, 2013, s'agissant de l'absence de contrôle juridictionnel d'une expertise déterminante pour la résolution d'un litige du travail touchant à la sécurité nationale, et arrêt CEDH, *Camelia Bogdan c. Roumanie*, 2020, §§ 75-77, s'agissant de la suspension automatique d'une juge au motif de l'exercice de son droit de recours contre la décision disciplinaire d'exclusion de la magistrature.

¹³¹ Arrêt CEDH, *Georgel et Georgeta Stoicescu c. Roumanie*, 2011, § 74.

¹³² La requérante souligne. Voy. A. Kohl, « Le délai raisonnable synthèse de la jurisprudence belge », *R.T.D.H.*, 1991, p. 36, citant J. Van Compernelle, « Incidence des traités internationaux sur l'aménagement de la fonction judiciaire », in *Études offertes à P. De Visscher*, Pedone, Paris, 1984, p. 100, n° 28, cité par R. Bindels, « L'influence du droit d'être jugé dans un délai raisonnable prévu par l'article 6, §1er, de la Convention européenne des droits de l'homme sur l'administration de la justice civile belge », *A.D.L.*, 2002/3-4, p. 354.

¹³³ A. Valery, « Qu'est-ce qu'un délai raisonnable au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Le procès équitable et la protection juridictionnelle du citoyen. Actes du colloque organisé pour le 50e anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 93, cité par R. Bindels, « L'influence du droit d'être jugé dans un délai raisonnable prévu par l'article 6, §1er, de la Convention européenne des droits de l'homme sur l'administration de la justice civile belge », *A.D.L.*, 2002/3-4, p. 355.

La requérante rappelle que dès 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme consacrait ce droit à un procès équitable certes sans faire expressément référence au terme de « délai raisonnable ». L'article 10 énonce ainsi :

« Toute personne a droit, *en pleine égalité*, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».

Cette référence à l'égalité entre tous les justiciables présente un lien étroit avec « le délai raisonnable » tant les délais excessifs sont facteurs d'inégalité : entre celui qui peut attendre une décision de justice, tant financièrement que moralement, ou qui cherche à la retarder, et le justiciable pour qui tout report d'audience représente un coût financier ou humain insupportable, il est admis que l'écoulement du temps constitue en soi la source d'une nouvelle injustice.

67. L'on comprend en outre qu'en exigeant que les procès aboutissent endéans un délai raisonnable, la Convention souligne l'importance que la justice ne soit pas rendue avec des retards propres à compromettre l'efficacité mais aussi la crédibilité, condition de la confiance du public¹³⁴. Mais l'on comprend nécessairement aussi que ce critère essentiel de l'appréciation de l'efficacité d'un système judiciaire est nécessairement conditionné par la qualité et le nombre de ses effectifs, comme l'enseigne la Commission de Venise¹³⁵.

C'est pourquoi selon la Cour, l'article 6.1 oblige les États contractants à *organiser* leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de cette disposition¹³⁶.

Cette obligation positive dite « d'organisation » est essentielle ; la cour la qualifie aussi d'obligation de « diligence » et précise que les réformes judiciaires ne dispensent pas l'État de son obligation de garantir aux justiciables un procès dans un délai raisonnable.¹³⁷

Obligation « de résultat », elle impose nécessairement aux États de tout mettre en œuvre pour que les citoyens jouissent effectivement et concrètement du droit d'accès ainsi garanti par la Convention.

Les États membres doivent organiser leur système judiciaire de manière à garantir le droit à une décision de justice dans un délai raisonnable en manière telle que la surcharge de travail ne peut entrer en ligne de compte pour les exonérer de leur responsabilité¹³⁸.

¹³⁴ Arrêts CEDH, *H. c. France*, 1989, § 58 ; *Katte Klitsche de la Grange c. Italie*, 1994, § 61 ; *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], 2006, § 224. Voy. aussi arrêt CEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], 2020, § 237.

¹³⁵ Voy *infra* n°68.

¹³⁶ La requérante souligne. Voy. les arrêts CEDH, *Comingersoll SA c. Portugal* [GC], 17 avril 2000, § 24 ; *Vassilios Athanasiou et autres c. Grèce*, 21 décembre 2010, § 26 ; *Paroisse gréco-catholique Lupeni et autres c. Roumanie*, 29 novembre 2016, § 142.

¹³⁷ Arrêt CEDH, *Bara et Kola c. Albanie*, 2021, §§ 68-71

¹³⁸ Arrêts CEDH, *Vocaturro c. Italie*, 1991, § 17 ; *Cappello c. Italie*, 1992, § 17 – s'agissant d'une surcharge de travail exceptionnellement importante, voir par exemple, arrêt CEDH, *Bieliński c. Pologne*, 2022, § 46. Et l'arrêt CEDH, *Dumont c. Belgique*, 28 juillet 2005, § 20 : « En effet, l'article 6 § 1 oblige les États contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que les tribunaux puissent remplir chacune de ses exigences, notamment celle du délai raisonnable (arrêt *Portington c. Grèce* du 23

Certes, un engorgement passager ne saurait engager la responsabilité de l'État mais seulement s'il prend, « avec la promptitude voulue », des mesures propres à redresser pareille situation exceptionnelle¹³⁹. Si la situation se prolonge et acquiert « un caractère structurel », de tels moyens ne suffisent plus et l'État doit assurer l'adoption de mesures efficaces¹⁴⁰. Ainsi, le fait que des situation d'encombrement soient devenues courantes ne peut excuser la durée excessive d'une procédure¹⁴¹.

Les « contraintes budgétaires » d'un État ne peuvent pas davantage le délier de ses obligations¹⁴².

On notera encore que la Cour n'accepte pas les « longues périodes de stagnation » qui ne reposent sur aucune explication¹⁴³ et que la surcharge de travail ne peut entrer en ligne de compte¹⁴⁴. C'est ainsi que l'Italie a été sanctionnée par la Cour européenne des droits de l'Homme qui a relevé, dans son arrêt *Bottazzi*¹⁴⁵ que ce pays connaît une pratique *incompatible* avec la Convention consistant en une « [...] accumulation de manquements de nature identique et assez nombreux pour ne pas se ramener à des incidents isolés » qui « [...] reflètent une situation qui perdure, à laquelle il n'a pas encore été porté remède [...] » et qui constitue une circonstance aggravante de la violation de l'article 6, § 1er. »

68. Dans un rapport rendu public en 2010, la Commission de Venise énonçait :

« 3. L'indépendance, telle que consacrée par l'article 6 de la Convention, vise à garantir à toute personne le droit fondamental de voir son cas jugé équitablement, sur le seul fondement de l'application du droit et en l'absence de toute influence induite [...].

6. Les juges devraient disposer de pouvoirs suffisants et être en mesure de les exercer afin de s'acquitter de leurs devoirs et de préserver leur autorité et la dignité du tribunal. [...] ».

Mais encore :

« 30. L'efficacité des juges et des systèmes judiciaires est une condition nécessaire à la protection des droits de toute personne, au respect des exigences de l'article 6 de la Convention, à la sécurité juridique et à la confiance du public dans l'État de droit.

31. L'efficacité consiste à délivrer des décisions de qualité dans un délai raisonnable et sur la base d'une considération équitable des éléments. Il s'agit d'une obligation incombant à chacun des juges afin d'assurer le traitement efficace des affaires dont ceux-ci ont la charge, y compris l'exécution des décisions lorsque celle-ci relève de leur compétence.

septembre 1998, Recueil 1998-VI, p. 2633, § 33; *Vocaturò c. Italie*, arrêt du 24 mai 1991, série A no 206-C, p.32, § 17) ».

¹³⁹ Arrêt CEDH, *Buchholz c. Allemagne*, 1981, § 51.

¹⁴⁰ Arrêts CEDH, *Zimmermann et Steiner c. Suisse*, 1983, § 29 ; *Guincho c. Portugal*, 1984, § 40.

¹⁴¹ Arrêt CEDH, *Unión Alimentaria Sanders S.A. c. Espagne*, 1989, § 40.

¹⁴² Arrêt CEDH, *Burdov c. Russie (n° 2)*, 15 janvier 2009, §§ 65-69.

¹⁴³ Arrêt CEDH, *Beaumartin c. France*, 1994, § 33.

¹⁴⁴ Arrêts CEDH, *Vocaturò c. Italie*, 1991, § 17 ; *Cappello c. Italie*, 1992, § 17

¹⁴⁵ Arrêt CEDH, *Bottazzi c. Italie*, 28 juill. 1999.

32. *Il incombe aux autorités responsables de l'organisation et du fonctionnement du système judiciaire de créer les conditions permettant aux juges de remplir leur mission et d'atteindre l'efficacité, tout en protégeant et en respectant l'indépendance et l'impartialité des juges.*

33. *Chaque état devrait allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences énoncées à l'article 6 de la Convention et pour permettre aux juges de travailler efficacement.*

34. *Les juges devraient recevoir les informations qui leur sont nécessaires à la prise de décisions procédurales pertinentes lorsque celles-ci ont des implications en termes de dépenses. Le pouvoir d'un juge de statuer dans une affaire ne devrait pas être uniquement limité par la contrainte d'une utilisation efficace des ressources.*

35. *Les tribunaux devraient être dotés d'un nombre suffisant de juges et d'un personnel d'appui adéquatement qualifié »¹⁴⁶.*

69. Selon l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme,

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

Certes, dans le respect des exigences de la Convention, les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la façon d'offrir le recours exigé par l'article 13 et de se conformer à l'obligation que leur fait cette disposition de la Convention¹⁴⁷. Ni l'article 13 ni la Convention en général ne prescrivent aux États contractants une manière déterminée d'assurer, dans leur droit interne, l'application effective de toutes les dispositions de la Convention¹⁴⁸. Mais il est acquis que le terme « effectif » signifie que le recours doit être approprié – « en pratique comme en droit »¹⁴⁹ - c'est-à-dire adéquat, accessible et susceptible de dénoncer une violation de la Convention, il doit lui-même répondre à l'obligation de célérité, en lien nécessairement avec l'exigence de respect du délai raisonnable prescrite par l'article 6.1.

Il convient de retenir en outre que selon l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui s'est vue reconnaître par le traité de Lisbonne une force juridique équivalente aux traités de l'Union européenne,

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

¹⁴⁶ La requérante souligne. *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire*, partie I : L'indépendance des juges, adopté par la Commission de Venise lors de sa 82^{ème} session plénière, les 12 et 13 mars 2010, n° 53.

¹⁴⁷ Arrêt CEDH, *Kaya c. Turquie*, 1998, § 106.

¹⁴⁸ Arrêt CEDH, *Silver et autres c. Royaume-Uni*, 1983, § 113 ; *Council of Civil Service Unions et autres c. Royaume-Uni*, décision de la Commission, 1987.

¹⁴⁹ Arrêts CEDH, *Menteş et autres c. Turquie*, 1997, § 89 ; *İlhan c. Turquie* [GC], 2000, § 97.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice ».

b) Violation par la disposition attaquée des normes et des principes rappelés

70. La requérante entend démontrer que la loi attaquée emporte en soi – mais aggrave également – l'irrespect par l'État belge d'une part de sa propre législation ; d'autre part de cette obligation de résultat et d'effectivité prescrite aux États membres du fait même du contexte de sous-budgétisation et partant de dysfonctionnement chronique dans lequel il maintient le pouvoir judiciaire, depuis au moins dix ans.

Pour apercevoir cet état de dysfonctionnement chronique, il faut rappeler qu'il a été condamné à plusieurs reprises pour violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et notamment, dans un arrêt du 15 juillet 2005¹⁵⁰ par lequel la Cour, amenée à se prononcer sur la situation spécifique des juridictions bruxelloises, a conclu ce qui suit :

« 20. Le gouvernement rappelle que les juridictions du ressort de la cour d'appel de Bruxelles connaissent un problème spécifique d'arriéré judiciaire, qui est inhérent à des institutions très sollicitées dont la charge de travail est en outre augmentée en raison des exigences spécifiques liées à une structure bilingue. L'augmentation et la complexité croissante des affaires introduites, l'inégale répartition entre les différents magistrats et une mauvaise utilisation de temps des audiences en sont les principales causes. Une distinction doit toutefois être opérée entre l'arriéré judiciaire au niveau des tribunaux de première instance et au niveau de la cour d'appel. Pour le gouvernement, l'arriéré au niveau des tribunaux de première instance du ressort de la cour d'appel de Bruxelles trouve son unique cause dans le fait que *le cadre des magistrats est incomplet*¹⁵¹. Il serait impossible de trouver suffisamment de candidats répondant aux conditions légales de nomination pour occuper des places vacantes. Ce blocage de recrutement des magistrats serait dû aux règles coercitives de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire. Plusieurs mesures importantes auraient été prises afin de réduire le nombre d'affaires pendantes, d'éviter que de nouveaux retards se créent dans le traitement des affaires et d'améliorer ainsi l'efficacité de la justice.

[...].

22. Le requérant rétorque que force est de constater qu'aucune des mesures prises par l'État belge n'a eu l'effet escompté, à savoir la disparition de l'arriéré judiciaire et qu'en l'espèce, la violation de l'article 6, § 1^{er}, est patente.

[...].

25. S'agissant du comportement des autorités compétentes, la Cour relève notamment un délai de 21 mois entre la demande de fixation conjointe du 3 septembre 1998 (§ 9 ci-dessus) et l'audience de plaidoiries du 19 juin 2000 (§ 10 ci-dessus) et un délai de 15 mois entre la requête en fixation de la cause pour plaidoiries du 22 octobre 2001 (§ 12 ci-dessus) et l'audience du 10 février 2003 (§ 14 ci-dessus). Ces difficultés de fixer les

¹⁵⁰ Arrêt CEDH, *Landsheer c. Belgique*, 15 juillet 2005 (à l'unanimité).

¹⁵¹ La requérante souligne.

audiences à bref délai ont d'ailleurs été relevées par le greffier des rôles (§ 9 ci-dessus) et le tribunal (§ 12 ci-dessus).

26. A la lumière des arrêts récemment rendus en la matière contre la Belgique (voy., entre autres, Willekens c. Belgique, n° 50859/99, 24 avril 2003, Roobaert c. Belgique, n° 52231/99, 29 juillet 2004), la Cour est d'avis qu'aucune explication valable de ces délais n'a été fournie par le gouvernement. Il est de jurisprudence constante que l'encombrement chronique du rôle d'une juridiction ne constitue pas une explication valable (voy. l'arrêt Probstmeier c. Allemagne du 1^{er} juillet 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV, p. 1138, § 64). *En effet, l'article 6 § 1^{er} oblige les États contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que les tribunaux puissent remplir chacune de ses exigences, notamment celle du délai raisonnable*¹⁵² (arrêt Portington c. Grèce du 23 septembre 1998, Recueil, 1998-VI, p. 2633, § 33; Vocaturo c. Italie, arrêt du 24 mai 1991, série A n° 206-C, p. 32, § 17).

27. Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure que la cause du requérant n'a pas été entendue dans un délai raisonnable. Partant, il y a eu violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention ».

71. La Cour européenne avait également souligné en 2002 relativement à l'organisation de son système judiciaire par l'Etat belge :

« que l'État défendeur, reconnu responsable d'une violation de la Convention, est appelé non seulement à verser aux intéressés les sommes allouées à titre de satisfaction équitable, mais aussi à choisir, sous le contrôle du comité des ministres, *les mesures à adopter dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer autant que possible les conséquences*¹⁵³. Il est entendu en outre que l'État défendeur reste libre, sous le contrôle du comité des ministres, de choisir les moyens de s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46 de la Convention.»¹⁵⁴

La requérante rappelle que la Belgique a été condamnée par la CEDH pour la violation de l'article 6 de la Convention et singulièrement l'irrespect du délai raisonnable, à de multiples reprises :

- 50 fois entre 1999 et 2006,
- 4 fois en 2006,
- 14 fois en 2007,
- 12 fois en 2008,
- 8 fois en 2009,
- 6 fois en 2012 et 2013,
- 16 fois en 2014,
- 11 fois en 2015,
- 5 fois en 2016.¹⁵⁵

¹⁵² La requérante souligne.

¹⁵³ La requérante souligne.

¹⁵⁴ Arrêt CEDH, *Stratégies et Communications et Dumoulin c. Belgique*, 15 juillet 2002. Dans un arrêt *Wauters et Schollaert c. Belgique* du 13 mai 2008, c'est un manque d'officiers de police affectés à l'enquête qui, selon la Cour, avait principalement été à l'origine de la durée excessive de la procédure. Dans l'arrêt *Panju c. Belgique* du 28 octobre 2014, la cause des retards identifiée était le manque chronique d'effectifs du parquet en charge du dossier. Voy. aussi Arrêt CEDH, *Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], § 249.

¹⁵⁵ <https://rm.coe.int/cepej-2018-26-fr-rapport-calvez-regis-fr-analyse-des-delais-judiciaire/16808ffc7c>, p. 84.

72. Il faut relever encore l'arrêt *Dumont c. Belgique* prononcé le 28 avril 2005 dans le cadre duquel, le Gouvernement belge reconnaissait déjà que l'effectif des magistrats était incomplet, ce qui constituait la cause unique du retard des tribunaux de première instance du ressort de la cour d'appel de Bruxelles.

73. Dans un litige qui opposait l'OBFG à l'État belge relativement à l'irrespect par celui-ci des cadres légaux, le tribunal de première instance francophone a précisé dans son jugement, prononcé le 13 mars 2020¹⁵⁶, les éléments de fait qui suivent et que la requérante estime important de reproduire *in extenso* car ils sont prouvés par les pièces déposées par l'OBFG et l'État belge et ne sont pas contestés par les parties :

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

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'.

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 ». 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 ;

¹⁵⁶ Civ. Bruxelles, 13 mars 2020, RG 19/2871/A.

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'.

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 1^{er} 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'.

En décembre 2017, le Conseil supérieur de la Justice 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'.

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 [...]

- 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'.

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 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'.

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 États 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'.

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'État 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 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.

[...].

Critères institutionnels : L’État alloue aux tribunaux les ressources humaines et financières, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner efficacement’.

En octobre 2018, la Cour des Comptes a publié son 175e 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 2017.

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 magistrats. 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. »

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. »

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

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

- 93,28% ou 91% pour les magistrats du siège
- 96,52% ou 89% pour les magistrats du ministère public
- 87% ou 83,8% pour les membres du personnel administratif des cours et tribunaux
- 86% ou 83,9% pour les membres du personnel administratif du ministère public
- 77% pour les membres du personnel administratif de la Cour de cassation. »

74. Il convient de rappeler qu'en 2015 dans son *Plan justice*, le ministre de la justice Koen Geens avait admis le sous-financement de la justice belge en ces termes :

« La justice peut en 2015 compter sur un budget propre de 1,7 milliard d'euros et environ 150 millions d'euros pour les bâtiments. Cela représente environ 4,4% des dépenses primaires ou encore moins de 0,5% du PIB, ce qui est relativement peu dans une perspective comparative »¹⁵⁷.

Et de se référer à la moyenne européenne qui était alors de 2,2%, en ajoutant :

« Selon le budget 2015, la justice doit économiser plus de 123 millions d'euros dont plus de 53 millions d'euros en crédits de personnel [...]. L'effort budgétaire pour la période 2015-2018 peut effectivement être réalisé si les réformes proposées par la présent Plan Justice sont effectuées ».

75. Dans un communiqué du 18 mai 2016, le Collège des cours et tribunaux, autrement composé, précisait ceci, en réponse notamment à l'argument du ministre selon lequel les cadres ne sont pas remplis du fait du manque de candidats :

« Le nombre de juges, le nombre de membres du personnel et leurs fonctions correspondantes sont fixés pour chaque juridiction par une loi ou un arrêté royal. D'après ces dispositions, les cours et tribunaux (hors Cour de cassation) devraient compter 1646 juges et 4603 membres du personnel. En outre, les gouvernements précédents ont donné leur accord pour des recrutements supplémentaires, car le cadre légal ne suffisait plus. Il s'agit de 187 collaborateurs, ce qui porte le nombre total de membres du personnel pour le siège à 4790.

Selon les chiffres transmis par l'administration même du ministre de la Justice, le nombre de juges nommés à la date du 1er mai 2016 s'élevait à 1555, dont 55 quitteront leur juridiction dans le courant de 2016. Le nombre de membres du personnel nommés ou recrutés avec un contrat à durée indéterminée était de 4177 à la date du 12 avril 2016, dont environ 70 partiront à la retraite entre le 1er mai 2016 et le 1er janvier 2017. Ces chiffres ne tiennent pas compte des juges et des membres du personnel étant absents pour maladie. Un certain nombre de juridictions doivent donc faire face à un taux d'occupation effectif inférieur à 80% pour le personnel judiciaire.

¹⁵⁷ https://cdn.nimbu.io/s/1jn2gqe/assets/Plan_Justice_18mars_FR.pdf, p. 13.

Ces pénuries de personnel trouvent leur origine [...] dans la décision du pouvoir exécutif de remplacer seulement une partie des départs de juges et de collaborateurs, et d'autre part, de ne publier à dessein qu'une petite partie des places vacantes. Une telle attitude constitue, par le pouvoir exécutif, une violation de son obligation d'exécuter correctement les dispositions légales et porte également atteinte à l'équilibre entre les trois pouvoirs constitutionnels.

Le manque de candidats appropriés ne peut en aucune manière expliquer l'ampleur des pénuries en personnel. Qui plus est, il revient au ministre et à son administration de suivre la rotation de personnel au sein des cours et tribunaux et d'organiser à temps les sélections nécessaires pour obtenir les attestations légalement requises pour se porter candidat à certaines fonctions. De telles mesures n'ayant pas été prises, les réserves de recrutement de certaines régions et pour certaines fonctions sont épuisées.

La situation sur le terrain est d'autant plus compliquée *étant donné le caractère imprévisible des rares publications de places vacantes et des rares concessions de recrutement*. Les promesses orales de respecter une certaine régularité et de garantir un taux d'occupation permanent et minimum de 90% ont tour à tour été rompues. Certes, le ministre de la Justice a réussi en 2015 à obtenir une dérogation au rythme des économies imposées par le gouvernement à tous les services publics, mais le résultat laisse un arrière-goût amer. En effet, le montant économisé n'a pu servir à réaliser des recrutements à long terme, car ceux-ci pourraient mettre en danger les économies programmées pour 2016. Afin de ne pas perdre entièrement le budget disponible, le recrutement de 250 collaborateurs sous contrats à durée déterminée a été autorisé fin août 2015, contrats prenant déjà fin le 31 décembre 2015. Cette aide a été la bienvenue, mais elle n'a apporté bien évidemment aucune solution structurelle. Janvier 2016 a débuté sur un ton mineur pour de nombreuses juridictions suite au départ des collaborateurs temporaires, qui à peine formés et installés sont déjà partis. Les plaintes incessantes quant au manque de personnel ont finalement donné lieu en février à l'autorisation de recruter 100 contractuels, à nouveau pour une durée déterminée, cette fois jusqu'au 30 juin 2016. La publication des places vacantes pour le personnel judiciaire est restée jusqu'à présent inchangée : zéro. »¹⁵⁸

La requérante souligne cette précision liée au caractère imprévisible et nécessairement discrétionnaire des décisions de publications de vacances de postes dès l'instant où le pouvoir exécutif décide d'appliquer la loi ou de s'y soustraire et dès lors d'arbitrer son respect au mépris de l'article 108 de la Constitution.

76. Comme expliqué par le Collège des cours et tribunaux, dans la pratique, ces cadres n'ont pas été remplis dans toutes les juridictions pendant de nombreuses années, en violation du prescrit légal, et ce en raison des décisions de réductions linéaires de budget prises par les gouvernements successifs, ce qui a manifestement également découragé les vocations.

Si l'on prend l'exemple des juridictions bruxelloises, la loi du 6 janvier 2014 prévoit un cadre de :

- 122 juges et 125 greffiers pour le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles

¹⁵⁸ www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/actualites/communiquede-presse-du-college-des-cours-et-tribunaux.

- 74 juges et 35 greffiers pour la Cour d'Appel de Bruxelles.

Toutefois, interpellé à la chambre quant à la situation spécifique au sein du tribunal de la famille et de la jeunesse de Bruxelles, l'actuel Ministre de la justice, a confirmé, le 11 février 2022, que :

- Une modification du cadre nécessitait une modification législative et aucune initiative n'a été prise à cette fin durant la précédente législature ;
- Le cadre est actuellement pourvu à 87 % ;
- Une procédure de sélection était en cours pour six postes de greffiers pour le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, tandis que cinq postes vacants de greffier devaient être pourvus « sur la base de la réserve établie » ;
- Le tribunal de la famille et de la jeunesse – qui doit en principe comporter 20 chambres – ne fonctionne qu'avec 18 chambres réellement effectives, dont deux récemment fermées, engendrant une annulation des audiences ;
- Le cadre organique du personnel administratif de greffe du tribunal de première instance de Bruxelles prévoit 309 effectifs mais seules 305 personnes sont en service parmi lesquelles 267 effectifs à temps plein.

77. Des alertes ont été régulièrement lancées par différents acteurs du monde judiciaire. On retiendra celles-ci, plus récentes :

- Selon le Bâtonnier du Barreau de Bruxelles, Maurice Krings, le 14 juin 2021 :

« le pouvoir judiciaire s'effondre [...]. L'état de droit constitue un pilier sur lequel se fonde l'Union européenne qui implique notamment le droit à un procès équitable, c'est-à-dire le droit d'accès à un tribunal, l'indépendance de ce tribunal, l'impartialité des juges, les garanties relatives au déroulement du procès que sont l'équité, la publicité et le droit d'être jugé dans un délai raisonnable.

À quelques rares exceptions, l'ensemble des litiges est soumis à cette exigence du délai raisonnable, notamment en matière civile et pénale. L'exigence du délai raisonnable fait partie de la bonne administration de la justice. La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé ces principes dans plusieurs arrêts.

Il incombe aux États d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations dans un délai raisonnable en tenant notamment compte du fait que certains litiges requièrent une célérité particulière. Il en va ainsi en matière d'état des personnes et spécialement de garde d'enfants [...].

Depuis des années, les plaintes de justiciables, d'avocats, de magistrats, du personnel des greffes s'accumulent sans que le pouvoir politique paraisse disposé à les entendre.

Au contraire, le pouvoir politique belge se montre actuellement offensif à l'égard du pouvoir judiciaire notamment bruxellois francophone, l'accusant de mauvaise gestion quand ce n'est pas d'une paresse que l'on n'hésite pas à imputer à des magistrats [...].

La situation des greffes est tragique. Certaines chambres des différentes juridictions ne peuvent siéger faute de greffiers valides. Le cadre légal des fonctions de greffier n'est rempli à Bruxelles qu'en moyenne à concurrence de 74 %. Le personnel administratif des greffes est également soumis à une invraisemblable pression par le manque d'effectif.

Malgré les efforts entrepris, le greffe de la famille du tribunal de première instance francophone de Bruxelles est dans un état catastrophique par manque de personnel.

Le ministre de la Justice dit qu'il veut moderniser la justice en l'informatisant. Beaucoup de greffes dans notre pays sont encore équipés d'ordinateurs avec des logiciels obsolètes et des programmes parfois incompatibles entre eux [...].

Le problème de l'arriéré judiciaire qui provoque le dépassement du délai raisonnable et donc des violations systématiques de l'article 6 § 1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme requerra des initiatives législatives, budgétaires et sans doute d'organisation administrative. »¹⁵⁹

- Interviewé pour le magazine *Justine*, à l'occasion de sa démission prématurée rendue publique en mars 2021, le Premier président de la cour d'appel de Liège, Luc Lambrech déplorait l'état dans lequel il quittait la justice en ces termes :

« Je ne parviens pas à comprendre que les magistrats soient contraints de négocier, jusqu'à accepter le risque de remettre en cause leur indépendance, pour obtenir des budgets qui leur reviennent ! « Ah », nous dit-on, « mais si vous ne les prenez pas, on va les donner à une autre administration ». Mais ce sont les administrations qui doivent accepter des budgets et remplir les objectifs que le ministre leur assigne. Nous, nous ne pouvons être dans la même situation : nous sommes un pouvoir indépendant dont les objectifs ne peuvent être définis et nous être imposés par le seul ministre ! Lors de la législature précédente, on était quand même presque parvenus à un accord, avec le projet rédigé par l'ancien Collège, pour lequel j'avais voté favorablement. Il y avait de belles avancées qui pouvaient au moins servir de base de travail. Maintenant, j'ai le sentiment qu'on a reculé et qu'on ne sait plus très bien où on en est, où on va et comment... [...].

À un moment, il faut tout de même pouvoir dire non. On n'aura pas de magistrats ? Eh bien, on devra bien fermer des chambres et supprimer des audiences... et quand on nous demandera des comptes, on leur dira : on n'a pas eu les budgets, il fallait refinancer la Justice. Vous l'aviez d'ailleurs tous promis. Il faut oser s'affirmer face au pouvoir exécutif ! »¹⁶⁰

- Le 4 mai 2021, le Président d'Avocats.be (OBFG), Jean-Pierre Buyle, dénonçait sur la chaîne de télévision LN24, le sous-financement chronique de la justice belge. Le 24 mai, le quotidien *La Libre* procédait à l'analyse critique de ses griefs sous le titre « La Belgique est-elle dans le bas du classement européen en matière de financement de la justice ? ». S'agissant des moyens humains, elle précisait :

« Outre un manque de moyens financiers, Jean-Pierre Buyle, ancien bâtonnier du barreau de Bruxelles, dénonçait le manque de moyens humains accordés par l'État à la justice belge, sur le plateau de la chaîne télévisée LN24.

Dans son argumentaire, M. Buyle se réfère aux "cadres", soit les cadres légaux qui fixent le nombre de magistrats dans chaque tribunal et le budget nécessaire pour financer ces postes. Il déclare ceci : *Nous avons des cadres qui sont insuffisants, vous le savez, l'État belge a été condamné à plusieurs reprises pour les cadres, croyez-vous un instant qu'on a amélioré les cadres ? Non ! On s'accommode de cadres à 90 % et on trouve ça normal. On est contre la loi.*

Concrètement, selon M. Buyle, seuls 90 % des postes de magistrats sont actuellement occupés, alors qu'ils devraient l'être légalement à 100 %. C'est vrai et confirmé par le

¹⁵⁹ « À Bruxelles, le pouvoir judiciaire s'effondre, s'inquiète le Bâtonnier du barreau de Bruxelles » (www.lalibre.be/debats/opinions/2021/06/15/a-bruxelles-le-pouvoir-judiciaire-seffondre-VIP2UQUX3RDZRFOD4L43TBVY4/).

¹⁶⁰ Son interview est accessible au lien suivant <https://www.jurisquare.be/fr/journal/justine/2021-58/justine-n58/index.html#page/16>

ministère de la Justice lui-même. Au 1er mai 2021, on ne comptait que 91 % des effectifs des cours et tribunaux et 89 % des effectifs du ministère public. Conséquence directe : une importante surcharge de travail pèse sur les épaules des magistrats et du personnel judiciaire en activité.

Le manque de magistrats semble d'autant plus flagrant si l'on regarde du côté de nos voisins européens. Avec 13,3 magistrats pour 100 000 habitants, la Belgique se situe bien en dessous de la moyenne (21,4) et de la médiane européennes (17,7) selon le dernier rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice. Toujours selon le rapport de la Cepej, cette carence dure depuis plusieurs années : depuis 2010, le nombre de magistrats a chuté de 5,2 %, plaçant la Belgique parmi les dix pays européens ayant connu les plus fortes diminutions de magistrats par habitant.

Pour le ministre de la Justice, ce recul s'explique par la politique menée dans le passé. *"En raison des coupes budgétaires des gouvernements précédents, ces cadres n'ont pas été pleinement mis en œuvre pendant de nombreuses années"*, souligne Vincent Van Quickenborne (Open VLD). Malgré les campagnes de recrutement en cours, *"c'est le manque de candidats qui pose problème"* ajoute le ministre.

D'autres professions participent aussi au système judiciaire sans être comptabilisées dans ses effectifs, tient toutefois à préciser le ministre de la Justice : *"Les cadres ne comprennent que les magistrats et le personnel judiciaire 'traditionnel' d'avant (les greffiers, les secrétaires, les assistants et les collaborateurs). Aujourd'hui, les tribunaux et les parquets sont renforcés par des juristes de parquet, des référendaires et des criminologues qui ne sont pas comptés dans les cadres."*¹⁶¹

- En mai 2022, la Présidente du Collège des cours et tribunaux, Fabienne Bayard, écrivait au ministre de la justice pour déplorer le défaut de refinancement des cours et tribunaux :

« Nous constatons que le fonctionnement des cours et tribunaux n'est toujours pas correctement financé et encore moins refinancé. En cause, le budget de 3,6 millions d'euros mis à disposition par le gouvernement pour remplacer les juges retraités ».

Selon l'article de *La Libre* qui relate cette interpellation,

« Avec ce montant, le pouvoir judiciaire peut remplacer 21 magistrats et 47 membres du personnel de soutien, alors que 54 et au moins 121, respectivement, doivent partir cette année. Le cabinet Van Quickenborne a réagi avec surprise, mais compréhension, expliquant que ce budget de recrutement était moins élevé notamment en raison d'une augmentation de salaire après des évaluations favorables pour le personnel de soutien. »¹⁶²

- Toujours selon le Bâtonnier Maurice Krings, le 2 août 2022 :

« Il y a d'abord le manque criant de personnel. Au tribunal de première instance de Bruxelles, c'est un gouffre. Il faut 125 magistrats pour remplir les missions en cours, mais le Collège des cours et tribunaux a fixé la limite à 109 magistrats. Pourquoi ? Peut-être parce qu'il n'y a aucune vision concrète des besoins du terrain. On peine à engager de nouvelles personnes, et celles présentes sont débordées de travail. Il y a une vague de burn-out sans précédent. Et ce manque de personnel touche tout le monde. Il m'a été rapporté que, lors d'une audience, une femme de ménage a dû remplacer un greffier. C'est

¹⁶¹ www.lalibre.be/archives-journal/2021/05/24/la-belgique-est-elle-dans-le-bas-du-classement-europeen-en-matiere-de-financement-de-la-justice-URYWB4WSHRBJVJ7S3QB2QWDCMA/

¹⁶² www.lalibre.be/belgique/judiciaire/2022/05/18/la-justice-sonne-lalarme-sur-son-sous-financement-BQ7TQOK5XVCIHPDUQC4X6VLRTO/

arrivé une fois, mais c'est une fois de trop. Cela vous donne un aperçu de l'ampleur du problème. Il y a 15 000 dossiers en attente à la cour d'appel. L'arriéré est si lourd et ancien que pour les traiter, les magistrats nous confient qu'ils pratiquent le droit en faisant de l'archéologie judiciaire. [...].

La justice n'est plus rendue dans des délais raisonnables à cause des nombreux manquements. La population doit le comprendre puisque cette lenteur du système lasse les justiciables. C'est clair que s'il faut attendre six ans pour être entendu en appel, cela procure aux citoyens un sentiment de déni de justice. Les citoyens risquent de se détourner des tribunaux pour régler leurs litiges dehors. La justice est si lente qu'on risque un retour de vendettas. Il faut donc agir. Et vite. [...].

Il faut reconnaître la spécificité de Bruxelles. Ce n'est pas un arrondissement judiciaire comme les autres. Bruxelles est la capitale de l'Europe, siège de nombreuses institutions internationales. Et les litiges les concernant sont traités devant des juridictions bruxelloises, majoritairement francophones. Il faut donc reconnaître à Bruxelles son caractère particulier, ce qui, par exemple, permettrait de dégager des moyens supplémentaires. Dans les pays voisins, la spécificité des juridictions de la capitale ne fait pas l'objet de discussions. Il faut également adopter des mesures de crise pour pallier le manque de personnel. »¹⁶³

- Le 23 mai 2023, la Présidente du tribunal de première instance du Brabant wallon, Sophie Sterck avertissait la presse de sa décision de suspendre plusieurs audiences pénales :

« On devrait avoir sept greffiers, plus la greffière chef de service. Et, concrètement, hier, il me restait trois greffiers pour assurer toutes les audiences du Tribunal correctionnel et de la Chambre du conseil (...) La seule solution, si on veut préserver les greffiers qui restent, c'est donc de suspendre les audiences. Le service compte des malades de longue durée, d'autres de courte ou moyenne durée. Cette semaine, ce sont des certificats pour maladie saisonnière qui se sont ajoutés. Mais on ne sait jamais, quand on reçoit un certificat, s'il va être prolongé ou non. La situation n'est pas neuve. Elle avait déjà touché le tribunal civil au début de l'année judiciaire. En fin d'année, on avait déjà dû suspendre une quinzaine d'audiences dans la section civile. »¹⁶⁴

- Il convient de rappeler qu'en 2019, la présidente Sophie Sterck avait déjà déclaré :

« La situation est telle que nous n'avons plus les moyens d'assurer la fonction de service public qui nous est confiée par la loi. En principe, nous devrions être 27 magistrats au et au niveau du tribunal de première instance du Brabant Wallon. Depuis plus d'un an, nous oscillons entre 18 et 20 magistrats, c'est à dire une moyenne de 70 pourcents du cadre ».

¹⁶³ Son interview est accessible au lien suivant :

www.lalibre.be/belgique/judiciaire/2022/08/02/maurice-krings-la-justice-est-si-lente-a-bruxelles-que-lon-risque-un-retour-de-vendettas-A4NS2EK4QRGPBDE5TS6BL5CXZQ/.

¹⁶⁴ www.rtf.be/article/la-plupart-des-audiences-du-tribunal-correctionnel-de-nivelles-suspendues-faute-de-greffiers-11201619.

- Et selon la Bâtonnière du Barreau du Brabant wallon Roxane D’Aoust, à la même époque :

« Les conséquences de ces dysfonctionnements retombent évidemment sur les citoyens en attente d’un jugement. "Il faut parfois des mois avant de voir reconnaître son droit, on l’a parfois sur papier mais on n’a pas le jugement et, ce jugement, on l’attend longtemps, longtemps, longtemps. »¹⁶⁵

78. C’est dans un tel contexte, incontestable et dénoncé de longue date, de violation constante ou chronique par l’État belge de ses obligations déduites des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l’homme et avec l’article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, que la loi partiellement attaquée a été adoptée en annonçant poursuivre les objectifs suivants dont la requérante rappelle les extraits les plus pertinents, pour la facilité :

- « Les cadres légaux pour les magistrats et le personnel judiciaire seront remplacés, éventuellement via un régime de transition, par un modèle d’allocation légale qui permet une répartition objective et dynamique des moyens entre les tribunaux et les parquets en fonction de la charge de travail. Davantage de flexibilité s’impose pour répondre aux besoins actuels » ;
- « Ces cadres sont dépassés et ne correspondent pas à la charge de travail réelle des différentes entités. Raison pour laquelle, nous soumettrons prochainement au Conseil des ministres un projet de loi sur les cadres flexibles. L’objectif est de permettre aux collègues d’indiquer les endroits où les besoins en magistrats et en personnel judiciaire supplémentaires sont les plus importants. Ainsi, les ressources humaines de la justice pourront être réparties en fonction de la charge de travail mesurée par les collègues. Cette démarche s’inscrit dans la voie de l’autonomisation » ;
- « [...] en insérant une habilitation au Roi afin de déroger aux cadres légaux. Il s’agit de rendre plus flexibles la répartition des places vacantes entre entités judiciaires et de permettre le glissement d’une place de magistrat ou de membre du greffe d’une entité judiciaire vers l’autre » ;
- « Dans le cadre de la poursuite d’une plus grande autonomie de l’ordre judiciaire, il appartient aux collègues d’allouer les ressources humaines aux juridictions de manière objective en fonction des besoins réels » ;
- « Les collègues prennent en compte les données issues de la mesure de la charge de travail pour déterminer quelles sont les places vacantes qui doivent être remplies lorsque des moyens budgétaires sont disponibles pour les besoins en ressources humaines » ;
- « Les collègues mesureront régulièrement la charge de travail, étudieront les chiffres et verront ainsi comment corriger les déséquilibres entre les entités. S’il s’avère que le cadre légalement établi pour une juridiction n’est pas nécessaire pour en assurer le bon fonctionnement ou qu’un surnombre octroyé n’est plus nécessaire, le Roi procédera à un nouvel ajustement par arrêté royal et le nombre de personnes nécessaires sera atteint par un mouvement de diminution naturelle (retraite, promotion, mutation...). »

¹⁶⁵ « Nivelles, la justice au bord du gouffre », *tvcom*, 21 mars 2019 (www.tvcom.be/video/info/societe/nivelles-la-justice-au-bord-du-gouffre_23695_89.html).

Ainsi les maîtres mots des objectifs annoncés lors de l'adoption de cette disposition qui instaure la flexibilité des cadres sont ceux-ci : renforcement de l'autonomie des « entités », objectivation de leurs besoins au travers de l'évaluation de leur charge de travail et adaptation des cadres aux réalités du terrain.

A s'en tenir à ces déclarations d'intention, il semblait que les « entités » judiciaires pouvaient espérer une amélioration du service public qu'elles livrent au justiciable, à la fois quantitative et qualitative, certes moyennant leur loyale participation à la mesure de la charge de travail telle qu'engagée dans sa deuxième phase en 2023, et ceci d'autant que l'accord de gouvernement annonçait expressément :

« Nous investirons dans la justice et donnerons toujours plus de possibilités à la magistrature de prendre ses propres décisions dans le cadre de l'exécution de la loi sur la gestion autonome. Pour ce faire, nous coopérerons avec la magistrature et garantirons en permanence l'indépendance de la justice. »

79. La requérante a cependant montré au travers de l'analyse qu'elle a développée au point III ci-dessus, par la seule confrontation des différentes déclarations et textes rendus publics en amont de l'adoption de la loi, et singulièrement l'*Exposé des motifs*, qu'au regard des autres éléments développés par l'État belge au titre de précautions, verrous ou limites, ces objectifs ne pourront pas être satisfaits dans les faits, ni même être véritablement poursuivis comme tels, étant proprement assujettis à la fois aux limitations budgétaires décidées en amont de la gestion des cadres et, en aval, au veto de l'Inspection des finances, mais aussi à ce qu'il faut bien appeler un pouvoir parfaitement discrétionnaire consenti tant aux collègues qu'au ministre.

En réalité, au travers de la disposition attaquée, tout en prétendant assurer leur flexibilité dans un esprit de pragmatisme et de réalisme mais en prétendant aussi l'appuyer sur des bases objectivables censées rencontrer les revendications du monde judiciaire, le législateur a en réalité purement et simplement institutionnalisé l'irrespect des cadres légaux et leur subordination future à l'arbitraire budgétaire, en dehors de toute exigence de motivation adéquate et de recours possible.

80. La requérante rappelle que la procédure déduite du nouvel article 186, §1/1, du Code judiciaire autorise en effet, objectivement :

- d'abord les collègues à ne pas soumettre au ministre de la justice les propositions ou avis de modification des cadres et cela malgré les éventuelles données objectives recueillies qui devraient les y conduire, et ceci sans devoir motiver cette abstention et sans recours, ce qui ne fournit aux « entités » aucune garantie contre l'arbitraire ;
- ensuite le ministre à ne pas se conformer aux propositions ou avis qui lui seront adressés par les collègues, à nouveau sans motivation adéquate ni possibilité de recours des collègues ou des entités. Et ceci malgré l'annonce de chiffres et de données objectivables déduites de la mesure de la charge de travail en cours et des analyses des « flux de dossiers entrants et sortants ».

On le voit, le risque à la fois d'imprévisibilité et d'arbitraire mais aussi de discrimination entre les « entités » judiciaires est bien présent aux différents stades du processus décisionnel que suivront le ministre et les collèges, lorsqu'il s'agira de modifier les cadres légaux ou de ne pas les modifier.

Ainsi comme la requérante l'a montré :

- Lors de la loi budgétaire et du monitoring budgétaires, sans considération des besoins réels et objectivés de la justice. Pour rappel selon l'article 185/8 nouveau de l'avant-projet de loi sur la gestion autonome, actuellement élaboré par le ministre et les collèges, « Le ministre s'engage par le biais des contrats de gestion, à transférer les moyens financiers à chaque Collège au moyen des crédits destinés à cet effet ». Mais il corrige immédiatement : « Le Ministre de la Justice *informe* annuellement le Collège des C&T, le Collège du ministère public et le comité de direction de l'Entité Cassation des moyens financiers *disponibles* visés au paragraphe 1^{er} après le vote du budget général annuel des voies et moyens et du budget annuel des dépenses. » ;
- Lors de l'interprétation des données recueillies à l'occasion de l'évaluation de la charge de travail dans la mesure où les collèges ne sont pas contraints d'en déduire un « avis » de modification des cadres existants à proposer au ministre ;
- Lors de l'examen par le ministre des avis qui lui seront soumis par les collèges ;
- Lors de l'aval ou du veto de l'Inspection des finances, à supposer qu'il se conforme à la proposition qui lui sera faite.

Par ricochet, un risque identique de discrimination doit nécessairement être souligné entre les justiciables qui sont contraints par le Code judiciaire de s'adresser aux « entités » qui leur sont désignées sur la base de règles de compétence territoriale ou matérielle, lorsqu'elles seront potentiellement l'objet de l'arbitraire et des discriminations que le texte n'a manifestement pas vocation à empêcher. Aucune assurance n'est en effet donnée à ces justiciables que le « déni de justice » combattu par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles évoquées ci-dessus sera bien écarté. Justiciables à l'égard desquels en conséquence aucune garantie de l'effectivité de leur droit d'accès à la justice n'est plus assurée.

81. La délégation telle qu'elle a été consentie par le législateur au ministre de la justice du pouvoir de modifier les cadres et dès lors nécessairement de ne pas les respecter – y compris dans leur globalité, en les modifiant concrètement « à la baisse » dans certaines juridictions – viole ainsi effectivement les prescriptions des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 qui consacrent, au-delà même de l'accès à la justice, la prééminence du droit sur l'arbitraire et qui forment un des fondements de l'État de droit, comme cela a été rappelé.

Les limitations – dans un souci exclusivement budgétaire, on l’a compris – apportées au respect des cadres mais aussi au respect des besoins objectivés des juridictions que la disposition légale attaquée a validé objectivement ne se concilient dès lors pas avec l’article 6.1 de la Convention européenne des droits de l’homme, en particulier en ce qu’elles ne poursuivent pas un but légitime, justifié par le législateur et l’on n’observe pas davantage le rapport raisonnable de proportionnalité requis entre les moyens employés et le but visé¹⁶⁶.

82. La requérante rappelle que dans une société démocratique au sens de la Convention, *le droit à une bonne administration de la justice* occupe une place « si éminente qu’une interprétation restrictive des garanties de l’article 6 .1 ne correspond pas au but et à l’objet de cette disposition »¹⁶⁷. Or, en l’espèce le législateur, pourtant débiteur en cette matière d’une obligation de résultat, a manifestement négligé le respect dû à cette « place éminente » qu’occupe le droit à une bonne administration de la justice en privilégiant, comme il l’a fait, la poursuite d’objectifs exclusivement budgétaires, au risque de violer sa propre législation et de ne pas respecter les décisions de justice qui devraient l’y contraindre.

Elle rappelle encore que s’il est admis que le droit d’accès à la justice ne revêt pas un caractère absolu en ce qu’il peut donner lieu à des limitations, singulièrement budgétaires, la Cour européenne des droits de l’homme indique toutefois qu’elles ne sauraient restreindre l’accès ouvert aux citoyens d’une manière ou à un point tels que le droit s’en trouve atteint dans sa substance même¹⁶⁸.

Elle ajoute, et c’est essentiel, que le droit d’accès à un tribunal se trouve atteint « dans sa substance même » lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de la « sécurité juridique » et de la « bonne administration de la justice » et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente¹⁶⁹.

Tel est bien la cas en l’espèce où le contexte dans lequel l’article 186, §1/1, du Code judiciaire a été adopté révèle, comme cela a été montré, à la fois l’importance et la gravité des atteintes portées à la substance même de ce droit d’accès, dont le constat depuis plus de 10 ans par les acteurs de la justice belge, n’a pas été contredit sur une base factuelle convaincante.

C’est tellement vrai que le 20 mars 2019, le ministre Koen Geens admettait lui-même dans les colonnes du journal *Le Soir* :

« Il faut 500 millions pour la justice : 300 pour l’ordre judiciaire, 200 pour les prisons, et 240 millions pour les bâtiments, palais et prisons, ce qui fait 740 millions au total. »¹⁷⁰

¹⁶⁶ Arrêts CEDH, *Paroisse gréco-catholique Lupeni et autres c. Roumanie* [GC], 2016, § 89 ; *Nait-Liman c. Suisse* [GC], 2018, § 115 ; *Oorzhak c. Russie*, 2021, §§ 20-22.

¹⁶⁷ Arrêts CEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* [GC], 2020, § 283 sur le rôle de la justice ; *Ryakib Biryoukov c. Russie*, 2008, § 37.

¹⁶⁸ Arrêts CEDH, *Stanev c. Bulgarie* [GC], 2012, § 229 ; *Baka c. Hongrie* [GC], 2016, § 120 ; *Nait-Liman c. Suisse* [GC], 2018, § 114 ; *Philis c. Grèce (n° 1)*, 1991, § 59 ; *De Geouffre de la Pradelle c. France*, 1992, § 28.

¹⁶⁹ Arrêts CEDH, *Zubac c. Croatie* [GC], 2018, § 98 et *Efstathiou et autres c. Grèce*, 27 juillet 2006, § 24 ; *L’Erablière A.S.B.L. c. Belgique*, 24 février 2009, § 35.

¹⁷⁰ Voir les pièces n° 9.

c) Conclusion du moyen

83. La gestion et l'organisation de la justice par l'État belge présente tous les symptômes de cette pratique *incompatible* avec la Convention que la Cour européenne des droits de l'Homme a pointée dans son arrêt *Bottazzi*¹⁷¹, en relevant, que ce pays présente « une accumulation de manquements de nature identique et assez nombreux pour ne pas se ramener à des incidents isolés » qui « reflètent une situation qui perdure, à laquelle il n'a pas encore été porté remède et qui constitue une circonstance aggravante de la violation de l'article 6, § 1er. ».

C'est bien le contexte dans lequel l'adoption de la disposition attaquée s'inscrit.

Loin d'être conçue comme un « remède », l'article 186, §1/1, nouveau du Code judiciaire, vient au contraire permettre la pérennisation des violations et dysfonctionnements rappelés ci-dessus et qui ont été reconnus tels par différentes juridictions et institutions nationales et européennes.

En réalité, elle vient les aggraver en les institutionnalisant.

En permettant ainsi de voir encore restreindre, légalement cette fois et à hauteur de 20 % des effectifs, l'accès à certains tribunaux dans une mesure incompatible avec le respect des principes liés à la prééminence du droit et à l'exclusion de l'arbitraire, en l'occurrence budgétaire, elle ne peut en conséquence être considérée comme conforme aux standards des articles 10, 11 et 13 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 6 § 1.

Tant la lettre et la portée de la disposition attaquée que les intentions précisées par le législateur et déduites de l'*Exposé des motifs* quant au respect effectif qui sera consenti aux critères de fond prétendument définis - et qui auraient dû en outre, comme on va le voir au moyen suivant, asseoir la légalité des modifications des cadres qui seront arrêtées par le ministre - confirment qu'elle ne poursuit en rien les objectifs de la « sécurité juridique » et de la « bonne administration de la justice » que prescrit la Cour européenne des droits de l'homme, en son arrêt *Zubac c. Croatie*, prononcé le 5 avril 2018.

84. Dès lors qu'en dehors de toute obligation de motivation et de risque de recours, ni les collègues, ni le ministre de la justice ne seront tenus de prendre en considération les résultats de la mesure de la charge de travail et/ou les données déduites des flux entrants et sortants des entités et dès lors qu'à supposer qu'ils prennent une décision qui en tienne compte, celle-ci sera nécessairement conditionnée dans son principe même aux limitations budgétaires qui ont été rappelées, la requérante démontre bien, comme elle le soutient, que la disposition attaquée ne constitue que l'habillage juridique et institutionnel d'un objectif de pure rationalité budgétaire, poursuivi par l'État belge de longue date et au mépris des obligations déduites des articles, 10, 11 et 13 de la Constitution, 6 §1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui pèsent sur les États membres.

¹⁷¹ Arrêt CEDH, *Bottazzi c. Italie*, 28 juill. 1999.

85. En conclusion, votre Cour devra se prononcer sur une question fondamentale, presque civilisationnelle qui peut être posée en ces termes : l'objectif de rationalité budgétaire poursuivi par l'État belge dans la gestion et l'organisation de la justice – depuis plus de 10 ans - le dispense-t-il de respecter le prescrit des obligations déduites des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, des principes de légalité, d'indépendance du pouvoir judiciaire et de séparation des pouvoirs, des articles 6 §1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui pèsent sur les États membres ?

En d'autres mots, les motifs et les objectifs de l'austérité appliquée à la justice peuvent-ils valablement l'emporter sur les standards du procès équitable et en définitive sur le principe de la prééminence du droit ?

*

**PAR CES MOTIFS
PLAISE A LA COUR CONSTITUTIONNELLE,**

- Annuler l'article 186, § 1/1, du Code judiciaire inséré par l'article 13-6° de la loi du 26 décembre 2022 'portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire II', publiée au *Moniteur belge* du 12 janvier 2023

le 10 juillet 2023,

pour la requérante,
son conseil,

Jacques Englebert