

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 203.731 du 6 mai 2010

A.195.458/VIII-7211

En cause :

1. DE NAYER Jan

2. VERRART Jean,

ayant élu domicile chez
Me Antoine CHOMÉ
avenue Louise 203/1
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me Dirk VAN HEUVEN, avocat,
rue de la Loi 26/7
1040 Bruxelles.

--

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 5 février 2010 par Jan DE NAYER et Jean VERRART, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de "la circulaire n/154 indiquant «Le nombre de mesures à prendre en considération pour le contrôle des crédits de personnel et de fonctionnement pour les années budgétaires 2010 et 2011» ainsi que la décision de suspension de leur contrat de travail qui constitue la mesure d'exécution de la circulaire précitée", et d'autre part, à l'annulation de ces décisions;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. JOASSART, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 26 mars 2010, convoquant les parties à comparaître le 5 mai 2010;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Mes Antoine CHOMÉ et Cavit YURT, avocats, comparaissant pour les requérants, et Me Dirk VAN HEUVEN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. JOASSART, auditeur au Conseil d'État;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Les requérants sont engagés en qualité de messagers audienciers par la partie adverse dans les liens d'un contrat de travail verbal à durée indéterminée, respectivement depuis les mois de novembre 2005 pour le premier et d'avril 2001 pour le second.

2. Le 23 décembre 2009, la circulaire n/ 154 qui concerne "le nombre de mesures à prendre en considération pour le contrôle des crédits de personnel et de fonctionnement pour les années budgétaires 2010 et 2011" est adressée par le Ministre de la Justice au Premier Président de la Cour de cassation, au Procureur général près la Cour de cassation, aux Premiers Présidents près les cours d'appel, aux Premiers Présidents près les cours du travail, aux Procureurs généraux près les cours d'appel et au Procureur fédéral.

Elle prévoit ce qui suit :

"Considérant la situation budgétaire générale, un certain nombre de mesures d'économies seront également imposées au SPF Justice (y compris l'organisation judiciaire) en matière de crédits de personnel et de fonctionnement. Dans la réalisation des objectifs politiques et opérationnels, toutes les catégories de la Justice sont confrontées à des défis ambitieux. Les objectifs ne pourront être atteints que par une application efficace de moyens et de personnes et la rationalisation continue des processus de fonctionnement.

1. Crédits de personnel
- 1.1. Général

Les crédits de personnel attribués pour l'année 2010 sont inférieurs à ceux de l'année budgétaire 2009 précédente. Vu les économies substantielles qui s'imposent au niveau des dépenses du personnel (en particulier aussi en ce qui concerne l'organisation judiciaire) un certain nombre de mesures concrètes en matière de gestion de personnel sont nécessaires, sans cependant perdre de vue le principe de continuité du service.

C'est pourquoi nous optons pour un maintien maximal des emplois (statutaires) existants et que nous tentons d'éviter à tout prix un arrêt linéaire des relations de travail. Une approche sélective des remplacements, la réduction des fonctions supérieures, l'étalement dans le temps des nominations et des promotions seront cependant inévitables.

Une collaboration mutuelle entre les services et l'efficacité doivent gagner en importance. La réalité budgétaire exigera en effet une utilisation plus efficace de tous les moyens personnels disponibles.

Seule la solidarité interne au sein de l'organisation, non seulement sur le plan du maintien maximal des emplois mais également sur le plan d'une utilisation et répartition des moyens de plus en plus réduits, pourra nous guider à travers ce défi difficile.

C'est pourquoi, plus que jamais, il est important que l'organisation et les acteurs internes prennent individuellement et collectivement leurs responsabilités en la matière.

1.2. Mesures d'économie

Blocage des nouvelles demandes d'élargissement du personnel

Les mesures d'économie imposées ne permettent aucune mesure nouvelle et imprévue. Aucun élargissement complémentaire de personnel ne sera donc permis en 2010 et en 2011.

La réduction des crédits disponibles implique donc concrètement qu'il ne peut être donné suite aux demandes d'élargissement de cadre ou d'augmentation d'effectif de personnel, tant au niveau de la magistrature que du personnel judiciaire (statutaire et contractuel).

Cela implique notamment qu'aucun magistrat de complément supplémentaire ne peut être nommé.

Seules les adaptations partant d'une neutralité budgétaire et basées sur une application plus efficace des moyens pourront être prises en considération.

Cadres du personnel - postes vacants

Une partie des économies devra être opérée au sein du SPF Justice par le non remplacement des départs des membres du personnel (remplacement sélectif).

Au niveau des postes statutaires dans l'organisation judiciaire (magistrats et personnel judiciaire) cette mesure n'est pas d'application.

Les cadres de personnel des magistrats et des greffiers sont déterminés par la loi et celui du personnel judiciaire par Arrêté Royal. Ceux-ci servent donc de point de départ, à partir duquel il est considéré que les postes existants pourront être pourvus.

Le calendrier de la publication des postes vacants doit cependant être adapté aux dépenses estimées.

La publication des places vacantes sera donc retardée et échelonnée dans le temps. La publication anticipative de postes vacants (art. 287sexies, 6ième membre du Cod. Jud.) pour faire correspondre la nomination à la date de départ, n'aura plus lieu entièrement. Pour la magistrature, les postes vacants ne seront plus publiés que tous les deux mois (5 publications par an).

Pour le personnel judiciaire la période de publication est portée à quatre mois (3 publications par an).

Surnombre

Le remplacement en surnombre (par exemple art.300, 323bis, §1, Cod. Jud.) des magistrats absents sera strictement limité.

Les surnombres devront également être évités pour le personnel judiciaire.

C'est pourquoi, les nominations de l'extérieur seront accompagnées d'un retour de l'équilibre dans la situation du personnel (par le transfert d'un membre du personnel contractuel en surnombre).

Limitation du remplacement pour les absents temporaires

Le remplacement pour les absences temporaires doit être radicalement limité.

Les demandes de remplacement des membres du personnel absents seront jugées strictement sur base des limitations budgétaires.

Les membres du personnel desquels la rémunération reste à la charge du SPF, ne seront pas remplacés.

Seuls les membres du personnel absents dont la rémunération n'est plus à la charge du SPF durant la durée de l'absence, ainsi que le remplacement des membres du personnel dont la rémunération est remboursée à l'employeur par l'usager, seront remplacés pour une partie limitée.

Cela revient à dire que seuls les membres du personnel absents qui ne génèrent aucun coût salarial supplémentaire pourront être remplacés pour une partie limitée. Au maximal, 25% de la masse salariale libérée peut être réutilisée pour les remplacements.

La flexibilité horizontale entre juridictions et la solidarité mutuelle entre les services (considérant la taille limitée de certaines juridictions) sera donc nécessaire.

En ce qui concerne la magistrature, il faudra également prendre en considération une discipline stricte pour la désignation de remplaçants.

Prolongation des contrats à durée déterminée

Les membres du personnel contractuel sont la plupart du temps recrutés en raison d'une problématique temporaire dans le greffe ou le secrétariat du parquet concerné. Les contrats de travail en soi sont ainsi souvent temporaires.

Leur prolongation ne se fait pas de façon automatique mais sont toujours soumis à un jugement de l'opportunité et de la nécessité du service.

Attribution de missions dans une fonction supérieure

En 2010 et 2011, une discipline stricte sera maintenue dans la désignation des fonctions supérieures (art. 330, 330bis, 330ter, 358 et 359 Cod. Jud.).

Les missions ne seront nécessairement plus automatiquement attribuées en cas d'absence ou en cas d'un poste vacant, mais bien comme mesure (extrêmement) exceptionnelle nécessaire pour la garantie de la continuité du service.

En effet, pour le personnel judiciaire, elles ont surtout un rapport avec les compétences de signature du greffier.

Cependant, le seul manque d'une signature n'est pas suffisant.

Ici également, la flexibilité horizontale doit être stimulée afin de permettre la solidarité mutuelle entre les services.

Une discipline stricte est enfin aussi demandée concernant l'application de l'art. 328 Cod. Jud.

Messagers audienciers

Dans différentes juridictions des messagers audienciers sont engagés.

Depuis 1993, leur présence dans les justices de paix a été progressivement réduite. A partir de 2010, cette réglementation pour les justices de paix est complètement abandonnée. Par conséquent, plus aucune assistance d'un messager audientier ne sera autorisée dans ce type de juridiction.

Dans les autres juridictions, leur activité devra aussi être limitée.

Les messagers audienciers qui démissionnent ne seront donc plus remplacés. En outre, les activités des messagers audienciers au sein des pouvoirs de juridiction où ils sont présents, seront strictement limitées à un contingent de temps maximal sur base annuelle. Vous retrouverez cette norme de temps (correspondant à 1/3 des prestations de l'année précédente) en annexe à cette circulaire.

L'utilisation de ces heures, ainsi que la répartition de celles-ci parmi les différents messagers audienciers, peut être organisée librement par les chefs de corps au profit des audiences.

Il n'y aura plus de paiements une fois que le contingent maximal de temps aura été atteint.

En outre, les huissiers ne pourront pas exécuter de travaux (administratifs ou logistiques) autres que l'assistance à l'audience.

Temps de travail

Je suis conscient du fait que les restrictions et limitations budgétaires en matière de recrutement requièrent sans aucun doute une certaine flexibilité afin de pouvoir offrir des solutions adéquates aux problèmes du personnel.

Je reste toutefois convaincu que des mesures d'organisation peuvent également mener à une optimisation dans l'engagement des membres du personnel. Par la présente, j'attire surtout votre attention sur l'utilisation maximale du temps de travail, et plus concrètement la vigilance sur le respect des dispositions réglementaires légales en matière de congés et d'absences.

2. Crédits de fonctionnement

Sur le plan des crédits de fonctionnement, un effort supplémentaire de la part des services judiciaires est également demandé pour qu'ils se servent des moyens disponibles.

Une limitation budgétaire a été imposée suite à laquelle encore moins de moyens de fonctionnement seront disponibles en 2010 et dans les années suivantes.

La pleine coopération des chefs de corps est demandée pour contribuer aux actions d'économie. En faisant des choix rationnels, il est demandé aux chefs de corps de s'assurer qu'ils restent dans les limites des crédits qui sont mis à leur disposition, car il sera quasiment impossible pour l'administration d'attribuer des moyens supplémentaires dans des situations spécifiques (c.à.d. d'autres dépenses que celles nécessaires pour remplir les besoins primaires ayant un lien direct avec le fonctionnement quotidien des services).

En ce qui concerne les dépenses d'investissement (achats de remplacement, remplacement de mobilier et de matériel...) nous veillerons avec une plus grande vigilance sur l'opportunité de l'achat.

Se servir de façon intelligente et réfléchie des moyens disponibles est une exigence essentielle pour pouvoir continuer à réaliser les objectifs fixés.

Spécifiquement pour les frais de justice, il est demandé aux services judiciaires d'agir avec la prudence nécessaire pour que la tendance croissante de ces dépenses puisse être inversée ou au moins plafonnée.

3. Enfin

J'ai donné ordre à mon administration de veiller absolument au respect des crédits attribués. Les moyens attribués ne peuvent sous aucun prétexte être dépassés. Un monitoring interne mensuel au sein du SPF Justice suivra de près la situation des crédits en 2010 et en 2011.

S'il y a un risque de dépassement et qu'il s'avère que les mesures d'économie précitées sont insuffisantes, des mesures complémentaires seront encore activées au cours de l'année.

Je vous remercie d'avance de votre compréhension pour les mesures qui s'imposent, et compte aussi sur votre coopération en la matière.

Puis-je vous demander de bien vouloir informer et sensibiliser les magistrats et le personnel judiciaire à ces directives budgétaires et la nécessité de l'économie".

Ce document est suivi d'une annexe fixant par juridiction le "contingent maximal de temps" des messagers audienciers.

Il s'agit du premier acte attaqué.

3. Le 22 janvier 2010, les requérants ont été informés par le Président du tribunal de première instance de Bruxelles que leur contrat de travail serait suspendu en exécution de cette circulaire.

Il s'agit du second acte attaqué.

4. Le 2 février 2010, les requérants ont cité la partie adverse devant le Président du tribunal du travail de Bruxelles, siégeant en référé, afin notamment qu'il soit mis fin à la voie de fait consistant en la suspension de leur contrat de travail. Cette demande a été rejetée le 30 mars 2010.

5. Le 22 février 2010, les requérants ont déposé une requête au tribunal du travail de Bruxelles afin de dire pour droit que la partie adverse a commis une "faute contractuelle grave en ne fournissant pas de prestations de travail à Monsieur VERRART et Monsieur DE NAYER depuis le 22 janvier 2010" et d'obtenir sa condamnation au paiement d'une indemnité équivalente à la rémunération due en exécution du contrat de travail;

Considérant que les parties requérantes justifient la recevabilité du recours de la manière suivante :

"II. A. En ce qui concerne l'intérêt à agir des requérants

Le premier requérant a entamé une carrière en qualité de messenger audiencier au service du SPF Justice en novembre 2005.

Le second requérant a quant à lui entamé une carrière en qualité de messenger audiencier au service du SPF Justice, en avril 2001.

En application de la « circulaire » litigieuse, les requérants ont appris que leur relation de travail était « suspendue », après avoir été contacté téléphoniquement par le Président du Tribunal de Première Instance de Bruxelles.

L'acte attaqué porte dès lors directement atteinte à la situation des requérants en ce qu'il entraîne leur suspension. En outre, le risque de la perte de leur emploi ou de la diminution des heures prestées constitue également un préjudice évident à leur encontre et démontre à suffisance que les requérants ont un intérêt direct à la suspension et à l'annulation de l'acte attaqué. En effet, la circulaire n/ 154 doit être scrupuleusement respectée par les chefs de corps qui ne disposent d'aucun pouvoir pour accorder des prestations de travail au-delà des crédits alloués.

Pour autant que de besoin, les requérants rappellent encore que l'annulation de l'acte attaqué permettrait un retour à la situation antérieure. Les crédits alloués au traitement des messagers audienciers ne seraient pas diminués, ce qui permettrait dès lors le maintien de l'emploi des requérants.

Par conséquent, les requérants ont dès (sic) un intérêt évident à poursuivre la suspension et l'annulation de la circulaire disparaisse (sic) de l'ordonnancement juridique afin de préserver leur relation de travail, ou à tout le moins, de faciliter l'établissement d'une faute commise par l'autorité publique sur la base de laquelle ils pourront solliciter l'obtention de dommages et intérêts en réparation du préjudice à la suite de la suspension de leurs fonctions.

II. B. Recevabilité quant à la nature et à la portée de l'acte

L'acte attaqué est un acte administratif au sens de l'art 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973.

On rappellera qu'il existe différents types de circulaires. En règle générale, étant donné qu'elles n'ont pas pour vocation de produire des effets de droit, elles ne sont pas susceptibles de recours.

La circulaire réglementaire est, cependant, un acte administratif contenant, sous couvert d'une interprétation, des règles de droit nouvelles. Ne bénéficiant d'aucun fondement légal, elles pourraient dès lors être simplement regardées comme inopérantes et non susceptibles de recours. Cependant, votre Conseil préfère, en règle générale, les regarder comme des règlements irréguliers et en prononcer l'annulation.

Les motifs seront généralement l'incompétence de l'autorité ou, si l'autorité est compétente, les formalités qui doivent entourer l'édiction d'un règlement, en particulier la consultation de la section de législation de votre Conseil, n'ont pas été respectées.

L'application de trois critères cumulatifs permet de démasquer ces circulaires, dites réglementaires.

A ainsi un caractère réglementaire la circulaire :

1. Qui ajoute à l'ordre juridique existant, une ou des règles qui présentent un certain caractère de généralité

2. Dont l'auteur a l'intention de rendre ces règles obligatoires

3. Et dont l'auteur dispose de moyens permettant d'en assurer le respect.

L'acte attaqué est une circulaire contenant des règles de droit nouvelles. En effet, elle entend réduire de 66% le nombre d'heures qui peuvent être allouées aux messagers audienciers au sein des pouvoirs de juridiction où ils sont présents.

En réduisant de 2/3 les fonds alloués aux traitements des messagers audienciers, la circulaire modifie la situation juridique des requérants.

La circulaire a un caractère obligatoire vis-à-vis de l'administration puisqu'il est expressément prévu que « il n'y aura plus de paiement une fois que le contingent maximal de temps aura été atteint ». Il en ressort une intention claire d'attribuer un caractère contraignant à la circulaire n° 154.

L'autorité dispose également de moyens permettant d'assurer le respect de la réduction importante du cadre alloué aux messagers audienciers en ce qu'elle prévoit que toutes prestations effectuées au-delà du cadre, ne seront pas rémunérées et que les messagers audienciers qui démissionnent ne seront pas remplacés";

Considérant que la circulaire attaquée n'a ni pour objet ni pour effet de modifier une règle normative en vigueur dans l'ordre juridique belge; qu'elle se limite à prévoir les conséquences des restrictions budgétaires sur l'organisation du service des cours et tribunaux, sans modifier les droits et obligations des agents; qu'elle prévoit une réduction du nombre d'heures effectuées par les messagers audienciers dans les différentes juridictions mais n'indique pas les conséquences qu'il conviendrait d'en tirer quant aux contrats de travail existants; qu'en particulier, la circulaire attaquée ne prévoit pas que l'exécution de certains contrats de travail pourrait être suspendue; que si elle précise qu'"Il n'y aura plus de paiements une fois que le contingent maximal de temps aura été atteint", il ne s'agit là que d'une déclaration d'intention qui ne peut s'interpréter comme permettant à l'autorité administrative de ne pas respecter l'article 3bis de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs;

Considérant que les requérants sont engagés dans les liens d'un contrat de travail; que l'exécution de celui-ci ne peut être suspendue que dans les hypothèses prévues aux articles 26 à 31 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail; qu'en application de l'article 578, 1/ et 7/, du Code judiciaire, le tribunal du travail connaît des contestations relatives aux contrats de louage de travail;

Considérant qu'il suit de ce qui précède que le premier acte attaqué ne fait pas grief et que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du deuxième acte attaqué,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge des parties requérantes à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le six mai deux mille dix
par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J.-Cl. GEUS.