

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 238.661 du 27 juin 2017

A. 219.014/XI-21.082

En cause : **1. l'Ordre des Avocats du Barreau de Verviers**,  
ayant élu domicile chez  
Me Pierre HENRY, avocat,  
rue du Palais 64  
4800 Verviers,

**2. l'Ordre des Avocats du Barreau de Huy**,  
ayant élu domicile chez  
Me Émile VANSTECHELMAN, avocat,  
avenue Joseph Lebeau 1  
4500 Huy,

contre :

**l'État belge**, représenté par  
le Ministre de la Justice,  
ayant élu domicile chez  
Me Sébastien DEPRE, avocat,  
place Flagey 7  
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

**l'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone**,  
ayant élu domicile chez  
Me Michel KAISER, avocat,  
boulevard L. Schmidt 56  
1040 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête déposée le 18 avril 2016, l'Ordre des Avocats du Barreau de Verviers et l'Ordre des Avocats du Barreau de Huy demandent l'annulation de « l'Arrêté royal du 16 février 2016 fixant le règlement de répartition des affaires du tribunal de première instance de Liège et modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2014 relatif à la répartition en divisions des cours du travail, des tribunaux de première instance, des tribunaux du travail, des tribunaux de commerce et des tribunaux de police, publié au Moniteur belge en date du 22 février 2016 ».

*II. Procédure*

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

L'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone a demandé à intervenir.

Par une ordonnance n° 192, le Conseil d'État a accueilli provisoirement cette requête.

L'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone a déposé un mémoire en intervention.

M. l'auditeur Marc OSWALD a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 mai 2017, les parties ont été convoquées à l'audience du 6 juin 2017.

M. Yves HOUYET, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Me Thierry WIMMER, loco Me Pierre HENRY, avocats, comparaissant pour la première partie requérante, Me Sébastien DEPRE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Michel KAISER, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Marc OSWALD, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Faits*

1. Conformément à l'article 186 du Code judiciaire, modifié par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, le président du tribunal de première instance de Liège adresse, le 27 juin 2014, à la partie adverse un projet de règlement d'attribution des affaires au sein du tribunal. Le projet prévoit, entre autres, le découpage du tribunal en trois divisions (Liège, Huy et

Verviers) et l'attribution de certaines compétences exclusives à la division de Liège, dont les affaires de droit pénal économique et financier ainsi que de droit pénal social.

2. Le 12 août 2014, le bâtonnier de l'Ordre des Avocats du Barreau de Verviers critique en particulier l'attribution desdites affaires à la division de Liège.

3. Le 29 août 2014, le président du tribunal de première instance de Liège transmet aux trois bâtonniers de l'arrondissement de Liège l'ordonnance qu'il a rendue « en vue d'organiser la rentrée judiciaire, ainsi que le nouveau tableau de service ».

4. Le 4 septembre 2014, le bâtonnier de l'Ordre des Avocats du Barreau de Verviers adresse au président du tribunal de première instance de Liège de nouvelles remarques à propos de la répartition des affaires, ainsi rédigées :

« [...] »

La réforme mise en place par le pouvoir législatif porte sur la mobilité des Magistrats et non sur la mobilité des dossiers.

Il est important pour le justiciable, qui peut recourir à un avocat de proximité, que son dossier soit traité dans l'environnement de proximité, sans que nécessairement il soit tenu de parcourir lui et ses conseils de nombreux kilomètres pour se rendre à Liège.

Il nous apparaissait déjà qu'il était possible de maintenir à Verviers le contentieux spécial pénal économique et social compte tenu du nombre d'affaires et de la possibilité de regrouper ces dossiers à une audience spécifique.

Nous relevons que toutes les affaires concernant les référés sans Ministère Public seraient depuis centralisées à Liège ainsi que les recours contre les refus de mariage, de cohabitation légale, alors que votre projet prévoit, en outre, que les appels à trois juges seraient également centralisés à Liège.

Il y avait actuellement à Verviers une audience du Tribunal de Police à trois juges qui se tenait en appel chaque semaine.

Ce contentieux de nouveau paraît suffisant pour maintenir ce lieu d'audiences et permettre ainsi une organisation certes meilleure, mais sans déplacement de l'ensemble des dossiers, des avocats et des usagers de la Justice qui veulent légitimement assister à ces audiences.

Le Barreau de Verviers est dès lors fortement interpellé par ce tableau de service qui, à ses yeux, porte préjudice aux justiciables mais également aux avocats qui sont des auxiliaires de la Justice ».

5. Le 19 décembre 2014, le président du tribunal de première instance de Liège communique aux trois bâtonniers de l'arrondissement de Liège une nouvelle version du projet de règlement de répartition. Celle-ci maintient, en l'expliquant, la centralisation des dossiers économiques, financiers et de droit pénal social au sein du tribunal correctionnel de la division de Liège.

6. Le 9 janvier 2015, le Procureur du Roi rend son avis.

7. Le 15 janvier 2015, dans un courrier commun, les bâtonniers des ordres des avocats de Liège, Huy et Verviers font de même. Ils critiquent en particulier la compétence exclusive de la division de Liège en ce qui concerne les appels à trois juges de justice de paix et de tribunaux de police, ainsi que la centralisation, au sein de la même division, des affaires économiques, financières et de droit pénal social.

8. Le 10 février 2015, le président du tribunal de première instance de Liège répond aux observations des barreaux. Il estime, quant aux réserves relatives à la centralisation de certaines matières, que « le Comité de direction ne peut que la maintenir compte tenu des difficultés à venir ».

9. Le même jour, l'Auditeur du Travail indique qu'il n'entend pas émettre d'observation.

10. Le 12 février 2015, le Procureur du Roi précise que le projet le satisfait pleinement, moyennant deux modifications qu'il suggère.

11. Le 2 mars 2015, les bâtonniers des ordres des avocats de Liège, Huy et Verviers réitèrent leurs observations.

12. Le 13 avril 2015, le Greffier en chef du tribunal de première instance de Liège émet un avis favorable quant au projet de règlement.

13. Le 14 avril 2015, le président du tribunal de première instance de Liège transmet son projet, avec les avis requis, au Ministre de la Justice.

14. Le 27 mai 2015, la partie adverse émet quelques remarques. Elle s'interroge notamment sur la base légale de l'attribution de certaines compétences exclusives.

15. Le 29 mai 2015, le président du tribunal de première instance de Liège répond à la partie adverse.

16. Le 8 juillet 2015, l'Inspection des Finances remet un avis favorable sur le projet.

17. Le 1<sup>er</sup> octobre 2015, la section de législation du Conseil d'Etat rend son avis n° 58.093/3 à propos du projet d'arrêté royal qui lui a été soumis.

18. La partie adverse adopte l'acte attaqué le 16 février 2016. Publié au Moniteur belge du 22 février 2016 (p. 13225), il est ainsi rédigé :

« [...] »

Article 1<sup>er</sup>. Le tribunal de première instance de Liège est réparti en trois divisions. La première a son siège à Liège et exerce sa juridiction sur le territoire des cantons de Fléron, de Grâce-Hollogne, de Herstal, des quatre cantons de Liège, des cantons de Saint-Nicolas, de Seraing, de Sprimont, de Visé et de Waremme.

La deuxième a son siège à Huy et exerce sa juridiction sur le territoire du canton de Hamoir, du premier canton de Huy et du second canton de Huy-Hannut.

La troisième a son siège à Verviers et exerce sa juridiction sur le territoire des cantons de Limbourg-Aubel, de Malmedy-Spa-Stavelot, du premier canton de Verviers-Herve et du second canton de Verviers.

Art. 2. Sont attribués à chaque division les dossiers qui relèvent de sa compétence territoriale telle que celle-ci est définie par le Code judiciaire et les lois spéciales.

Sont, toutefois, attribuées à la compétence exclusive de la division de Liège :

AU TRIBUNAL CIVIL :

- 1° les affaires de marché public;
- 2° les affaires de propriété intellectuelle;
- 3° les affaires de discipline des notaires et huissiers de justice.

AU TRIBUNAL CORRECTIONNEL :

- 1° les affaires économiques et financières;
- 2° les affaires de droit pénal social;
- 3° les affaires de traite des êtres humains;
- 4° les affaires d'extradition et les mandats d'arrêt européens.

Sont attribués à la compétence exclusive de la division de Huy : les dossiers pénaux d'urbanisme et d'environnement.

Sont attribués à la compétence exclusive de la division de Verviers : les affaires de droit pénal militaire.

[...] ».

#### *IV. Intervention*

L'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone dispose de l'intérêt requis pour intervenir dans la présente procédure. La requête en intervention est accueillie.

#### *V. Moyens*

##### *V.1. Premier moyen*

##### *V.1.1. Thèse des parties*

Les requérants prennent un premier moyen de la violation « de l'article 23 de la Constitution, des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, de l'article 186 du Code judiciaire, de la violation de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motifs et de motivation adéquats, pertinents et légalement admissibles, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Ils font valoir que le législateur a entendu veiller à ce que l'accès à la justice et la qualité du service restent garantis. Ils renvoient, à cet égard, à l'article 23 de la Constitution et citent l'exposé des motifs de la loi précitée du 1<sup>er</sup> décembre 2013, lequel insiste sur la nécessaire mobilité des magistrats.

Les requérants rappellent avoir rendu un avis défavorable quant au projet de répartition des affaires du président du tribunal de première instance.

Citant la liste des affaires pouvant être exclusivement attribuées à une division, visée à l'article 186, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire, les requérants soutiennent que le droit pénal social n'y figure pas de sorte que l'acte attaqué ne pouvait confier cette matière à la division de Liège. Les requérants estiment que des attributions telles qu'opérées par l'arrêté entrepris ne peuvent être admises que pour des matières très techniques et spécialisées. Ils citent, à l'appui de leur thèse, les règlements de répartition adoptés pour les tribunaux de première instance de Flandre orientale, d'Anvers et de Namur.

Enfin, les requérants exposent qu'eu égard au nombre de dossiers relevant des matières attribuées exclusivement à la division de Liège, l'acte attaqué ne permet pas de garantir l'accès à la justice et la qualité du service à rendre au justiciable. Ils

soutiennent que l'arrêté contesté viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que des différences de traitement illégales existeront *de facto* entre les citoyens selon le ressort du tribunal dont ils dépendent.

En réplique, les requérants exposent que le législateur a entendu dresser une liste limitative des matières qui peuvent faire l'objet d'attributions exclusives afin de privilégier, au sein d'une division, la spécialisation des magistrats. Ils exposent, en substance, qu'en ce qui concerne les affaires financières, le volume des affaires à Huy et Verviers est relativement important et que le degré de complexité est peu élevé. Les requérants en concluent qu'il n'y avait pas lieu de transférer cette matière à Liège. Pour le droit économique, ils font valoir que cette matière n'est pas visée par l'article 186 du Code judiciaire et soutiennent que sa concordance avec les affaires socio-économiques n'est pas établie. Ils considèrent que la complexité de ces affaires ne justifie pas non plus de les confier exclusivement à une seule division du tribunal.

S'agissant du droit pénal social, les requérants estiment que cette branche du droit n'est pas visée par l'article 186 du Code judiciaire et que, réprimant les entorses au droit du travail, il ne rentre pas dans les matières socio-économiques.

Les requérants insistent par ailleurs sur la proximité nécessaire entre les juridictions et les citoyens. Ils se livrent à des développements sur la portée des articles 23 de la Constitution, 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et de l'obligation de standstill. Ils exposent qu'eu égard aux longs déplacements induits par les effets de l'acte attaqué, l'accès à la justice ne sera plus garanti et que le justiciable pourrait renoncer à initier une procédure.

Les requérants estiment que la réforme contestée aura pour effet, par un déplacement des avocats vers Liège, de mettre à néant la justice de proximité. Ils font valoir que l'acte attaqué aura pour conséquence que la division de Liège sera débordée et craignent pour la résorption de l'arriéré judiciaire. Enfin, ils répètent que l'acte entrepris créera des différences de traitement entre justiciables.

Dans leur dernier mémoire, les requérants soutiennent que « jamais la partie adverse, ni Monsieur le Président du Tribunal de Première Instance de LIEGE n'étaient leur position sur base de données chiffrées pertinentes quant au contentieux souligné comme peu important », que « s'en référer à un nombre d'audience ne reflète aucunement un critère objectif de répartition des dossiers, la partie adverse pouvant en réalité alourdir les audiences prévues sur Verviers et Huy pour justifier une centralisation, tout en en allégeant les audiences liégeoises, de sorte que celles-ci

seraient automatiquement plus nombreuses », que « la réflexion en termes de tenue d'audience manque totalement de pertinence, à défaut d'un nombre exprimé en termes de dossiers », que « ces compléments permettraient également automatiquement d'en mesurer l'impact, tant en termes de mobilité pour le justiciable, qu'en termes de déplacement kilométrique entre les audiences, et seraient à même de contredire la vision exprimée par Monsieur l'Auditeur et la partie adverse », que « la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire érige en principe la mobilité des magistrats, et ce afin de garantir la proximité de la justice », qu'« en supprimant l'audience fixée à Verviers, ou les quelques audiences prévues à Huy, la partie adverse viendrait à supprimer de manière indiscutable la mobilité des magistrats visée par la loi », que « si le Tribunal de Première Instance d'Anvers attribue certaines compétences exclusives à la division d'Anvers, il maintient néanmoins la compétence de deux divisions pour les affaires pénales financières », et que « pareil raisonnement aurait pu être adopté pour l'arrondissement de Liège en fonction du volume respectif d'affaires dans certaines matières, quod non ».

La partie intervenante estime que les différents éléments de l'acte attaqué sont indissociables de sorte que l'annulation, si elle devait être ordonnée, ne pourrait porter sur une partie de l'arrêté. Par ailleurs, la partie intervenante soutient que la partie adverse ne peut s'appuyer sur l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'État car cet avis ne confère pas un « cachet de légalité » à l'acte attaqué.

Selon la partie intervenante, l'article 186, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire dresse une liste limitative des matières pouvant être confiées exclusivement à une division. Elle estime que l'objectif du législateur est d'attribuer à une division, dans des domaines très techniques, l'exercice d'une matière et de développer des centres de compétence spécialisés. La partie intervenante expose qu'une matière représentant un volume important de dossiers et ne requérant pas un degré important de spécialisation dans le chef du magistrat ne pourrait être attribuée exclusivement à une division.

La partie intervenante reprend les développements figurant dans le mémoire en réplique.

Elle soutient que les affaires financières ne présentent pas un degré de complexité tel qu'un transfert de la matière au sein de la division de Liège s'impose. Elle considère que les affaires de droit économique et de droit pénal social ne sont pas visées par l'article 186, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire et que le volume d'affaires est suffisamment important pour que des audiences soient organisées à Huy et Verviers.

La partie intervenante expose que l'acte attaqué met à mal la garantie d'accès à la justice. Elle revient sur la préoccupation de législateur à cet égard, insiste sur la distance séparant désormais le justiciable du tribunal, fait valoir que l'arrêté attaqué a une incidence sur l'exercice de la profession d'avocat, qu'il empêchera de résorber l'arriéré et sera la source de discriminations.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante fait valoir que « le caractère limitatif des matières pouvant être concernées par une attribution exclusive est confirmé par l'usage des termes "que sur" dans l'article 186, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire », qu'en « conséquence, aucune autre matière ne pouvait être attribuée, de manière exclusive, à une division », qu'« interpréter la possibilité d'attribuer à titre exclusif à une division en matière pénale, "les matières socioéconomiques" comme permettant l'octroi exclusif d'une compétence dans les dossiers pénaux ayant trait aux matières sociales et économiques est donc contraire à l'article 186, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire et méconnaît les différences substantielles existant entre ces matières, telles qu'exposées dans la requête en intervention », qu'en « comparaison avec d'autres tribunaux, seul le règlement de répartition des affaires du Tribunal de première instance de Liège n'a pas respecté la lettre de l'article 186, §1<sup>er</sup>, du Code judiciaire lorsqu'il définit les matières attribuées à titre exclusif », que « l'objectif de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire était d'attribuer à une division, dans des domaines très techniques, l'exercice d'une matière et sur cette base, de développer des centres de compétence spécialisés », que « les matières pouvant fait l'objet d'une attribution exclusive à une division ont été définies compte tenu de cet objectif », que « selon les travaux préparatoires, la concentration d'une matière dans une division se justifie donc uniquement "pour des raisons de spécialisation, de spécificité des affaires, de réalité sur le terrain ou d'efficience" (Doc. Parl, Ch., Exposé des motifs, n°53-2858/001, session 2012-2013, pp. 7-8) », que « si une matière représente un volume important de dossiers pour une division, ne requiert pas un degré important de spécialisation du magistrat et n'est pas spécifique, elle ne peut pas faire l'objet d'une attribution exclusive à une autre division », que « malgré ces exigences, ont été attribuées à la compétence exclusive du tribunal correctionnel de la division de Liège, les affaires économiques et financières et les affaires de droit pénal social, en contradiction avec les dispositions visées à l'appui du moyen », qu'il « faut que tant le critère de spécialisation, que celui de spécificité des affaires et que les principes de réalité et d'efficience soient tous réunis pour que l'on puisse se demander s'il est, à titre exceptionnel, "préférable de concentrer les affaires dans une seule division" », que la « comparaison avec d'autres divisions permet de constater que seul le règlement de la division de Liège s'est écarté de l'article 186, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire et que les possibilités d'attribution

exclusive de compétences n'ont été utilisées et concrétisées par les autres divisions que de manière parcimonieuse et exceptionnelle, et a fortiori pour des matières éminemment techniques, ce qui peut constituer un indice qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise par la partie adverse », que « le choix fait par l'arrondissement d'Anvers ne peut être comparé à celui passé pour l'arrondissement de Liège dès lors que l'attribution des affaires pénales financières s'est faite au bénéfice de deux divisions et que ce n'est que lorsque l'attribution se fait à titre exclusif, que le Roi doit veiller à ce que l'accès à la justice et la qualité du service restent garantis », que « s'agissant de l'arrondissement de Namur, par ailleurs bien plus petit que celui de Liège, le nombre de matières attribuées à titre exclusif est inférieur à celui dans lesquels la division de Liège est seule compétente », que « le législateur a exigé que l'attribution à titre exclusif ne puisse se faire que pour autant que "l'accès à la justice et la qualité du service restent garantis" », qu'il « a insisté sur le fait que "l'efficacité de la gestion ne s'opérera pas au mépris de la proximité de la justice. La mobilité vise à faire venir la justice aux citoyens et non l'inverse. Elle vise aussi à permettre de répondre à des situations exceptionnelles, générant un risque d'arriéré judiciaire" (Doc. Parl, Ch., Rapport en Commission, n°53-2858/007, session 2012-2013, p. 34) », que « la jurisprudence considère que le droit d'accès à un tribunal est méconnu lorsque la réglementation "cesse de servir les buts de sécurité juridique et de 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 compétente" », que « l'accès à la justice est entravé par un double motif [:] les déplacements tant pour les avocats que pour les justiciables qu'implique la répartition des affaires et par voie de conséquence, la mise à néant de la justice de proximité [et] l'augmentation du volume du contentieux pour la division de Liège et dès lors, de l'arriéré judiciaire », que « l'accès à la justice s'apprécie au regard de la situation du justiciable », qu'il « est donc inadéquat de prendre en considération le déplacement qu'il devra effectuer à partir de Huy ou de Verviers vers Liège mais il doit être tenu compte du déplacement à partir de son lieu de résidence », que « le sud-est de l'ancien arrondissement judiciaire de Verviers et l'ouest de l'ancien arrondissement judiciaire de Huy sont parfois situés bien au-delà des 30 à 40 minutes de trajet avancées », que « mettant en danger la justice de proximité, cette mesure va à l'encontre de l'esprit de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013 qui a expressément consacré l'accroissement de la mobilité des magistrats et du personnel », que « cette mobilité a pour objectif de faire venir la justice aux citoyens et non l'inverse », que « quant à l'affirmation du Président du Tribunal de première instance de Liège [...] selon laquelle la centralisation des matières "concerne des matières spécialisées, générant un contentieux peu important", outre le fait qu'elle est contestée, elle n'est étayée par aucun chiffre », que « quant à la crainte de voir la division de Liège débordée, il ne s'agit pas d'une simple supposition », qu'il existe « par nature, un lien entre

l'importance d'un arrondissement judiciaire, au regard du volume d'affaires qu'il doit traiter, et le délai d'attente pour que puisse être plaidée une affaire », que « l'acte attaqué en ce qu'il va engendrer des déplacements tant pour les avocats que pour les justiciables et l'augmentation du volume du contentieux et dès lors, de l'arriéré judiciaire, constituera un obstacle qui, en raison de son coût, dissuadera le justiciable de porter son litige en justice et de facto l'empêchera de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente », que « les effets potentiellement dévastateurs de l'octroi à titre exclusif d'une matière instauré par l'acte attaqué sont en soi suffisamment avérés pour emporter une ingérence dans le droit d'accès à la justice », que « pour être conforme au principe de l'accès à la justice, l'acte attaqué en ce qu'il y porte atteinte devrait poursuivre un but légitime et la partie adverse devrait démontrer qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé », que « la partie adverse est en défaut de démontrer que l'acte attaqué peut atteindre les buts énoncés et la partie intervenante a, pour sa part, démontré les conséquences désastreuses de cet acte sur l'accès à la justice et la qualité du service au justiciable », qu'il « n'y a donc pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre la mesure et l'objectif poursuivi eu égard à la nature des principes en cause », que « quant à la violation de l'obligation de standstill au regard de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme, [...] au-delà d'une violation de l'article 6 au regard de son effet direct, l'acte attaqué apporte, en termes d'accès à la justice, un recul significatif qui n'est pas justifié par des motifs impérieux d'intérêt général et qu'au regard de l'importance du contentieux concerné par l'arrêté attaqué, il n'existe pas, en l'absence de mesures compensatoires sérieuses, de rapport de proportionnalité entre le recul engendré par l'arrêté attaqué et les motifs invoqués pour le justifier », et que « bien qu'il soit exact, sauf erreur, qu'aucune juridiction supérieure n'ait avalisé la thèse doctrinale selon laquelle tout droit de l'homme impliquant des obligations positives soit assorti d'une obligation de standstill incombant aux pouvoirs publics (I. Hachez, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Athènes, Bruxelles, Baden - Baden, Sakkaoulas, Bruylant, Nomos, 2008, p. 468), ceci ne peut constituer un motif pour dispenser les juridictions de se saisir de la question lorsqu'elle est posée concrètement, comme en l'espèce ».

### *V.1.2. Appréciation*

L'article 186, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire prévoit que le « règlement qui rend une division exclusivement compétente ne peut porter, en matière pénale, que sur [...] 2° les matières socioéconomiques ; 3° les affaires financières et fiscales ; ».

Cette disposition permet ainsi d'attribuer de façon exclusive à une division des affaires pénales ayant trait aux matières sociales, économiques, financières et fiscales.

Le règlement attaqué a donc pu, sans méconnaître l'article 186, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire, confier à « la compétence exclusive de la division de Liège », en matière pénale, les affaires « économiques » et « financières ». Quant au « droit pénal social », il s'agit du droit pénal en matière sociale. L'acte entrepris n'a dès lors pas davantage violé l'article 186, § 1<sup>er</sup>, précité en attribuant exclusivement cette matière à la division de Liège.

Le règlement contesté n'a pas non plus méconnu « l'esprit du Code judiciaire », ni celui de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013 précitée qui l'a modifié. En effet, il ressort du commentaire des articles du projet ayant abouti à la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013 que les affaires que l'article 186, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire énumère et permet d'attribuer exclusivement à une division sont des « affaires spécialisées » (Doc. parl., Ch., sess. 53, n° 2858/1, p. 14).

Le fait que le législateur ait considéré qu'en matière pénale, les affaires socio-économiques ainsi que les affaires financières, en cause dans le règlement attaqué, sont des affaires spécialisées, pouvant faire l'objet d'une attribution exclusive, contredit l'affirmation des requérants selon laquelle les affaires économiques, financières et de droit pénal social ne sont pas des affaires spécialisées et ne peuvent être confiées exclusivement à la division de Liège.

Par ailleurs, la possibilité, prévue par le législateur, d'octroyer une compétence exclusive pour les affaires visées à l'article 186, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire implique nécessairement que, pour ces affaires, le justiciable peut être appelé à se déplacer un peu plus loin si la division à laquelle cette compétence a été confiée n'est pas celle qui est la plus proche de son domicile. La circonstance que le législateur ait consacré cette possibilité atteste qu'il n'a pas érigé en principe absolu la mobilité des magistrats mais a admis, dans ce cas limité, une certaine mobilité des justiciables.

Quant au fait que, pour d'autres tribunaux, une répartition différente des affaires ait été opérée au sein de leurs divisions, il n'implique nullement qu'en réalisant la répartition contestée, pour le tribunal de première instance de Liège, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation. L'objectif du législateur est en effet de rendre les tribunaux de première instance plus autonomes de sorte qu'eu égard à leurs spécificités, des différences dans la répartition des matières peuvent être constatées, sans qu'elles ne présentent de caractère abusif ou discriminatoire.

Il ressort des explications du président du tribunal de première instance de Liège figurant dans la pièce n° 13 du dossier administratif qu'en matière de droit pénal social, seule une audience par mois, qui n'est pas toujours complète, se tient à Verviers et qu'à Huy, une audience n'a lieu que tous les deux ou trois mois. Concernant le droit pénal économique et financier, il n'y a pas d'audience spécifique à Huy et à Verviers. Il apparaît donc que le nombre d'affaires dans ces matières est réduit.

Les requérants, auxquels il appartient de démontrer ce qu'ils allèguent, n'apportent nullement la preuve que les informations, contenues dans cette pièce du dossier administratif, seraient inexactes et que le nombre d'affaires, confiées de manière exclusive à la division de Liège, serait au contraire important. Ils ne prouvent pas davantage que les moyens dont dispose cette division ne lui permettraient pas de garantir l'accès requis à la justice ainsi qu'un service de qualité au regard de la charge de travail qui lui est attribuée.

S'agissant de la différence de traitement dénoncée entre les justiciables, elle trouve sa cause dans l'article 186, § 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire qui permet que certaines affaires puissent être confiées à la compétence exclusive d'une division. Or, les requérants ne contestent pas la constitutionnalité de la loi précitée du 1<sup>er</sup> décembre 2013. Il en est de même en ce qui concerne la méconnaissance alléguée de l'article 23 de la Constitution. En outre, cette disposition ne garantit l'accès à la justice qu'en consacrant un droit à l'aide juridique. Or, l'attribution exclusive de compétences à une division n'emporte aucune atteinte au droit à l'aide juridique.

Enfin, il ne peut être raisonnablement soutenu que les déplacements des justiciables et/ou de leurs avocats, nécessaires pour se rendre à la division de Liège, soient d'une longueur telle qu'ils affecteraient le droit d'accès à la justice.

Le premier moyen n'est pas fondé.

## *V.2. Second moyen*

### *V.2.1. Thèse des parties*

Les requérants prennent un second moyen « de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation adéquate, de l'absence et/ou de l'inexactitude des motifs de droit et de fait, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation ». Ils soutiennent

que la motivation de l'acte attaqué est laconique ainsi que sibylline et contrevient à la loi du 29 juillet 1991 visée au moyen.

En réplique, les requérants exposent que si un acte réglementaire ne doit pas être formellement motivé, il doit néanmoins reposer sur des motifs exacts. Ils font valoir que la partie adverse n'a pas procédé à un examen correct de la situation des tribunaux de Huy et Verviers. Ils soutiennent qu'il existe, dans ces deux divisions, un contentieux suffisant pouvant alimenter une chambre présidée par un magistrat spécialisé, qui se déplacerait selon le vœu du législateur.

Dans leur dernier mémoire, les requérants soutiennent que « le destinataire de l'acte administratif ne peut raisonnablement être informé des raisons de faits et de droit qui justifient la motivation de l'acte attaqué à défaut de chiffres précis et étayés », que « la motivation de l'acte attaqué est laconique et sibylline, se contentant de faire référence à tous les avis, accords et propositions qui ont été émis pendant la procédure », qu'au « vu de l'avis défavorable émis par les Bâtonniers des Ordres des Avocats des Barreaux de VERVIERS, LIEGE et HUY, l'auteur de l'acte attaqué devait exposer en quoi il convenait de s'écarter de cet avis, quod non », que « l'avis défavorable émis par les Bâtonniers était suffisamment motivé en ce qu'il estimait que la proposition de Monsieur le Président GLAUDE violait les dispositions visées au premier moyen », et que « malgré les différents avis défavorables émis par les parties requérantes, la partie adverse a adopté l'acte entrepris sans répondre aux nombreuses critiques qui avaient été soulevées par les parties requérantes et en se fondant sur des motifs inexacts ».

La partie intervenante considère que les griefs des requérants, sous le couvert de violations de la loi précitée du 29 juillet 1991, peuvent également être considérés comme pris de la violation des règles concernant la motivation matérielle des actes réglementaires. Elle reprend, pour le surplus, les arguments avancés dans le mémoire en réplique.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante fait valoir qu'elle conteste le fait « que les matières qui seront centralisées au sein de certaines divisions ne concernent qu'un contentieux peu important, qui n'entraîne qu'un nombre très restreint d'audiences », que « la partie adverse est partie du principe que le volume d'affaires en droit économique, financier et pénal social au sein des divisions de Verviers et de Huy était faible et que ces matières étaient spécifiques et complexes, sans s'interroger in concreto sur la situation de ces divisions », que « ces éléments ne reposent sur aucun chiffre et ne sont pas démontrés en l'espèce », qu'il « est uniquement fait référence à une déclaration du Président du Tribunal qui ne communique, à la base

de son affirmation, aucun document », qu'il « existe à Huy et à Verviers un contentieux suffisant qui n'est pas d'une ampleur ou d'une complexité particulière pouvant alimenter une chambre présidée par un magistrat spécialisé, qui se déplacerait selon le vœu du législateur », que « sur la base de cette offre d'affaires suffisante, il était possible de développer et d'entretenir une expérience ainsi qu'un cadre suffisamment étendu pour pouvoir mettre en œuvre une spécialisation dans les matières transférées », qu'« aucun élément ne justifie de recourir à cette méthode d'attribution exclusive », que « sur la base de la mobilité des magistrats et du personnel, il était tout à fait concevable de répartir, entre divisions, les jours d'audience pour chaque magistrat selon sa spécialité et ce, d'autant plus que le volume d'affaire est suffisant », que « la partie adverse a adopté l'acte attaqué sur la base de motifs de fait inexacts eu égard aux circonstances de fait et reste en défaut de démontrer que l'acte attaqué est fondé sur des motifs pertinents en fait comme en droit et qu'au regard des objectifs énoncés et énumérés ci-dessus, la mesure est adéquate ».

## *V.2. Appréciation*

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne s'applique qu'aux actes juridiques unilatéraux à portée individuelle, et non aux règlements. Le moyen est donc irrecevable quand il reproche à l'acte attaqué de ne contenir qu'une motivation laconique et sibylline et de ne pas répondre aux arguments des bâtonniers.

À titre subsidiaire, s'il est considéré que le moyen fait grief à l'arrêté entrepris de violer le principe général de motivation matérielle des actes administratifs, celui-ci n'est pas fondé.

Il apparaît à l'examen du dossier administratif, en particulier de la pièce n° 13 de celui-ci, que l'acte contesté repose sur des motifs exacts, pertinents, admissibles et qui permettent de comprendre pourquoi, malgré les critiques des requérants, la répartition contestée a été retenue dans le règlement attaqué. Le président du tribunal de première instance de Liège explique dans la pièce précitée qu'en matière de droit pénal social, seule une audience par mois, qui n'est pas toujours complète, se tient à Verviers et qu'à Huy, une audience n'a lieu que tous les deux ou trois mois. Concernant le droit pénal économique et financier, il n'y a pas d'audience spécifique à Huy et à Verviers. Il apparaît donc que le nombre d'affaires dans ces matières est réduit.

Les requérants, auxquels il appartient de démontrer ce qu'ils allèguent, n'apportent nullement la preuve que les informations, contenues dans cette pièce du dossier administratif, seraient inexactes et que le nombre d'affaires, confiées de manière exclusive à la division de Liège, serait au contraire important. Au surplus, les avis requis ont tous été recueillis et pris en considération.

Le second moyen n'est pas fondé.

#### *VI. Indemnité de procédure et autres dépens*

La partie adverse sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros.

Dès lors que la partie adverse a obtenu de gain de cause, il y a lieu de lui accorder cette indemnité et de mettre les autres dépens à charge des parties requérantes ainsi qu'intervenante,

### **PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête en intervention introduite par l'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone est accueillie.

#### **Article 2.**

La requête en annulation est rejetée.

#### **Article 3.**

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge des parties requérantes, à concurrence de 350 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune, et à charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI<sup>e</sup> chambre, le  
vingt-sept juin deux mille dix-sept par :

|                      |                       |
|----------------------|-----------------------|
| Mme Colette DEBROUX, | président de chambre, |
| M. Luc CAMBIER,      | conseiller d'État,    |
| M. Yves HOUYET,      | conseiller d'État,    |
| M. Xavier DUPONT,    | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT

Colette DEBROUX