

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.572 du 9 janvier 2020

A. 226.303/XI-22.191

En cause : **l'Ordre des Avocats du Barreau de Huy**,  
représenté par son Conseil de l'Ordre,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Michel KAISER, avocat,  
boulevard Louis Schmidt 56  
1040 Bruxelles,

contre :

**l'État belge**, représenté par  
le Ministre de la Justice,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Nicolas BONBLED, avocat,  
boulevard Bischoffsheim 33  
1000 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite par la voie électronique le 1<sup>er</sup> octobre 2018, l'Ordre des Avocats du Barreau de Huy demande l'annulation des "articles 2, 2°, 5, 2°, 7, 2°, et 12, 2° de l'arrêté royal du 22 juillet 2018 portant modification de diverses dispositions réglementaires en vue de leur mise en concordance avec la réforme des cantons judiciaires".

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur au Conseil d'État, 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 18 septembre 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 24 octobre 2019.

M. Luc CAMBIER, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Michel KAISER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>es</sup> Nicolas BONBLED et Camille DUPRET TORRES, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain LEFEBVRE, premier 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*

Les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

L'article 15, alinéas 1<sup>er</sup> à 3, de l'arrêté royal du 14 mars 2014 relatif à la répartition des divisions des cours du travail, des tribunaux de première instance, des tribunaux du travail, des tribunaux de commerce et des tribunaux de police disposait :

« Le tribunal du travail de Liège est réparti en huit 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 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 ».

L'article 2, 2<sup>o</sup>, de l'arrêt royal attaqué a notamment modifié l'alinéa 3 comme suit :

« La deuxième a son siège à Huy et exerce sa juridiction sur le territoire des deux cantons de Huy ».

La raison d'être de ce changement est que le canton de Hamoir n'existe plus, ayant été supprimé par l'article 36, 13°, de la loi du 25 décembre 2017 modifiant diverses dispositions en vue de réformer les cantons judiciaires, qui a remplacé la section 8 de l'article 1<sup>er</sup> de l'annexe au Code judiciaire. Cette section dispose désormais, en son point 13, que : « Les communes d'Aywaille, de Comblain-au-Pont, d'Esneux, de Ferrière, de Hamoir, de Sprimont et de Trooz forment un canton judiciaire dont le siège est établi à Sprimont ».

La commune de Hamoir dépend donc désormais non plus de la division de Huy du tribunal du travail mais de la division de Liège du même tribunal, suite à son rattachement au canton de Sprimont.

L'article 26 de l'arrêté royal du 14 mars 2014 précité disposait :

« Le tribunal de police 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, de Malmedy-Spa-Stavelot et des deux cantons de Verviers ».

L'article 5, 2°, de l'arrêté attaqué, a notamment modifié l'alinéa 2 comme suit :

« La deuxième a son siège à Huy et exerce sa juridiction sur le territoire des deux cantons de Huy ».

La raison d'être de ce changement est que le canton de Hamoir n'existe plus, ayant été supprimé par l'article 36, 13°, de la loi du 25 décembre 2017 modifiant diverses dispositions en vue de réformer les cantons judiciaires, qui a remplacé la section 8 de l'article 1<sup>er</sup> de l'annexe au Code judiciaire. Cette section dispose désormais, en son point 13, que : « Les communes d'Aywaille, de Comblain-au-Pont, d'Esneux, de Ferrière, de Hamoir, de Sprimont et de Trooz forment un canton judiciaire dont le siège est établi à Sprimont ».

La commune de Hamoir dépend donc désormais non plus de la division de Huy du tribunal de police mais de la division de Liège du même tribunal, suite à son rattachement au canton de Sprimont.

L'article 1<sup>er</sup> 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 disposait :

« 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 (...).

Suite à l'article 7, 2°, de l'arrêt royal attaqué, l'alinéa 3 a été modifié comme suit :

« La deuxième a son siège à Huy et exerce sa juridiction sur le territoire des deux cantons de Huy ».

La raison d'être de ce changement est que le canton de Hamoir n'existe plus, ayant été supprimé par l'article 36, 13°, de la loi du 25 décembre 2017 modifiant diverses dispositions en vue de réformer les cantons judiciaires, qui a remplacé la section 8 de l'article 1<sup>er</sup> de l'annexe au Code judiciaire. Cette section dispose désormais, en son point 13, que : « Les communes d'Aywaille, de Comblain-au-Pont, d'Esneux, de Ferrière, de Hamoir, de Sprimont et de Trooz forment un canton judiciaire dont le siège est établi à Sprimont ».

La commune de Hamoir dépend donc désormais non plus de la division de Huy du tribunal de première instance mais de la division de Liège du même tribunal, suite à son rattachement au canton de Sprimont.

L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 18 mars 2018 « fixant le règlement de répartition des affaires du tribunal de l'entreprise 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 l'entreprise et des tribunaux de police » disposait :

« Le tribunal de commerce de Liège est réparti en huit 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 ».

L'article 12, 2°, de l'arrêt royal attaqué, a notamment modifié l'alinéa 3 comme suit :

« La deuxième a son siège à Huy et exerce sa juridiction sur le territoire des deux cantons de Huy ».

La raison d'être de ce changement est que le canton de Hamoir n'existe plus, ayant été supprimé par l'article 36, 13°, de la loi du 25 décembre 2017 modifiant diverses dispositions en vue de réformer les cantons judiciaires, qui a remplacé la section 8 de l'article 1<sup>er</sup> de l'annexe au Code judiciaire. Cette section dispose désormais, en son point 13, que : « Les communes d'Aywaille, de Comblain-au-Pont, d'Esneux, de Ferrière, de Hamoir, de Sprimont et de Trooz forment un canton judiciaire dont le siège est établi à Sprimont ».

La commune de Hamoir dépend donc désormais non plus de la division de Huy du tribunal de l'entreprise mais de la division de Liège du même tribunal, suite à son rattachement au canton de Sprimont.

La possibilité, pour le Roi, de déterminer le territoire sur lequel chaque division exerce sa juridiction est prévue à l'article 144, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 et à l'article 186, § 1<sup>er</sup>, alinéas 2 et 3, du Code judiciaire.

#### *IV. Recevabilité du recours*

##### *Thèses des parties*

En réponse, la partie adverse fait valoir que l'arrêt attaqué modifie, notamment, trois arrêtés royaux déterminant le territoire des divisions des tribunaux de première instance, du travail, de l'entreprise et de police, que ce territoire est défini à partir des cantons judiciaires qui le composent, que dès lors que la loi du 25 décembre 2017 a redessiné certains cantons judiciaires, il en découle la nécessité, pour le Roi, d'adapter les trois arrêtés royaux précités, que l'acte attaqué est donc une simple conséquence de la réforme des cantons judiciaires opérée par la loi du 25

XI - 22.191 - 5/10

décembre 2017 précitée et que c'est d'ailleurs contre cette dernière que sont dirigés l'ensemble des griefs du requérant.

Selon la partie adverse, dès lors que le requérant conteste directement les conséquences de la loi du 25 décembre 2017 précitée, il aurait dû introduire un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, dont la compétence ne peut pas être écartée. Elle précise que le requérant ne sollicite pas qu'une question préjudicielle soit posée à cette Cour, qui pourrait potentiellement conduire à une annulation ultérieure de la loi.

La partie adverse expose que le requérant ne démontre pas que, sans une annulation de la loi précitée, lui-même ou les justiciables et avocats qu'il entend défendre, pourraient bénéficier d'une annulation de l'arrêté royal qu'il critique. Elle ajoute que l'annulation des dispositions réglementaires visées par la requête n'aurait pas pour effet d'empêcher le transfert de communes de la division de Huy vers la division de Liège et que le requérant ne prouve pas suffisamment son intérêt à agir en l'espèce.

En réplique, le requérant soutient que le Conseil d'État a jugé, dans une situation comparable, que la partie requérante disposait d'un intérêt au recours dès lors que la critique de constitutionnalité serait portée à la connaissance de l'autorité publique qui pourrait être incitée à en tirer immédiatement les conséquences en modifiant la législation. Le requérant estime qu'en raison du bénéfice potentiel qu'il pourrait en retirer, il dispose d'un intérêt à solliciter l'annulation d'une décision administrative en raison de la contrariété à une convention internationale d'une des normes législatives en vertu desquelles la décision administrative a été adoptée.

Le requérant précise que, dès lors qu'il a invoqué la jurisprudence *Le Ski* selon laquelle « lorsqu'[un] conflit existe entre une norme de droit interne et une norme de droit international qui a des effets directs dans l'ordre juridique interne, la règle établie par le traité doit prévaloir », l'annulation de l'acte attaqué résulterait du contrôle de conventionnalité de la loi qui constitue la base d'habilitation de cet acte et du constat de la contrariété de cette loi à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme. Il indique que la loi serait nécessairement écartée de sorte qu'il a un intérêt à l'annulation de l'acte.

Le requérant estime qu'il n'était pas obligé d'introduire un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, que le fait qu'il dispose de la faculté d'engager une procédure contre un acte législatif devant celle-ci ne le prive pas de la possibilité d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État contre un

acte administratif pris en vertu de cet acte législatif, *a fortiori* lorsqu'il n'invoque pas une contrariété entre la loi d'habilitation critiquée et les normes de référence dont la Cour constitutionnelle assure le respect.

Dans son dernier mémoire, le requérant soutient qu'il est inexact en droit de partir de la prémisse, avancée par la partie adverse, selon laquelle le recours serait « en réalité » dirigé contre la loi du 25 décembre 2017 et non contre les articles indiqués par la partie requérante de l'acte attaqué qui en procède, qu'on n'aperçoit pas par le truchement de quelle opération juridique un arrêté exécutant fidèlement une loi contrevenant à une norme supérieure se verrait soudainement « purgé » de cette irrégularité, qu'il n'a pas été remis en cause que l'arrêté d'exécution que constitue l'acte attaqué est bien conforme à la loi irrégulière du 25 décembre 2017 en vertu de laquelle il a été adopté, qu'il est fondamental de noter que le présent recours est bien dirigé contre les articles indiqués par la partie requérante de l'arrêté attaqué, que la circonstance que les griefs formulés à son encontre sont identiques à ceux adressés à la norme en vertu de laquelle il a été adopté s'explique simplement par l'exercice par la partie adverse de son pouvoir réglementaire dérivé, que les critères d'appréciation de l'intérêt à agir peuvent varier selon l'appartenance de l'acte attaqué à la catégorie des actes réglementaires ou à celle des actes individuels, qu'il a développé dans ses écrits de procédure antérieurs les raisons pour lesquelles il estimait que la présente cause mettait uniquement en jeu la question de la conformité de la loi du 25 décembre 2017 à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et pouvait donc se régler en mettant œuvre la jurisprudence « Le Ski », que dans la seconde phrase du premier alinéa de l'article 26, § 4, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, le législateur spécial a pris soin de préciser que l'opération de vérification prévue s'effectue par le juge saisi et ce même d'office, les travaux préparatoires de l'article 26, § 4, précité mettant en évidence la volonté de ne pas instaurer un régime formaliste où le libellé du moyen par les parties au litige déciderait seul de la marche à suivre, que ceci est d'ailleurs dans la philosophie du « dialogue constitutionnel », qui laisse au juge saisi la seule responsabilité d'interroger la Cour constitutionnelle lorsque, dans la résolution d'un litige en général, se pose une question de constitutionnalité d'une norme législative, en lien avec les dispositions constitutionnelles dont la Cour assure le respect, que la participation des parties au débat antérieur à la question reste une faculté et nullement un pré-requis, que le choix d'interroger la Cour constitutionnelle ou d'exercer les pouvoirs prétoriens issus de la jurisprudence « Le Ski » dépend du Conseil d'État et de l'appréciation qu'il fera de la présente cause en regard des prescriptions prévues par les deux phrases de l'alinéa premier de l'article 26, § 4, précité, que si elle s'avérait requise au regard des règles ainsi rappelées, la question préjudicielle pourrait utilement reprendre les griefs développés dans la requête et le mémoire en réplique

XI - 22.191 - 7/10

en interrogeant la Cour constitutionnelle comme suit : « L'article 36 de la loi du 25 décembre 2017 enfreint-il les articles 13 et 23 de la Constitution et le principe de proportionnalité, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que, en supprimant le canton de Hamoir et en réduisant le territoire des cantons de Huy, il éloigne les lieux de justice d'une partie importante de la population et affaiblit le service public de la justice en faisant perdre à ses acteurs principaux (juges consulaires, juges sociaux, avocats) la proximité géographique nécessaire avec les justiciables ? », que le Conseil d'État opte pour la voie préjudicielle ou la voie prétorienne, la partie requérante détient dans les deux cas un évident intérêt à agir, que dans l'hypothèse où le Conseil d'État opte pour la voie préjudicielle, la partie requérante bénéficiera, en cas de réponse favorable de la Cour constitutionnelle, d'un triple avantage : d'une part, le bénéfice d'un nouveau délai de six mois pour agir en annulation devant la Cour constitutionnelle qui s'ouvre en pareil cas en vertu de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, d'autre part, un arrêt d'annulation de l'acte attaqué du Conseil d'État puisque toutes les juridictions *a quo* « sont tenues, pour la solution du litige à l'occasion duquel ont été posées les questions (...), de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle » et, troisièmement, le droit d'exiger que la réfection de l'acte prenne en compte le point de droit tranché par la Cour constitutionnelle et l'arrêt d'annulation en lui-même, en vertu de l'autorité absolue de chose jugée et de la formule exécutoire qui s'attachent aux arrêts d'annulation, dans l'hypothèse où le litige devait être vu comme ne mettant pas en jeu des questions de conformité de la loi à la Constitution, le Conseil d'État aboutirait alors à la conclusion que la cause se borne à la seule question de la conformité de la loi du 25 décembre 2017 et de son arrêté d'exécution, acte attaqué, à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, que la jurisprudence « Le Ski » obligerait alors, en cas de constat de non-conformité de la loi du 25 décembre 2017 et de l'acte attaqué à l'article 6 précité, à écarter la loi et par voie de conséquence, à annuler l'acte attaqué, pour absence ou défaut de base légale, que dans l'hypothèse où le Conseil d'État opte pour la voie prétorienne, la partie requérante bénéficiera donc, en cas de refus d'application de la loi du 25 décembre 2017, d'un double avantage : d'une part, elle obtiendra gain de cause par l'annulation de l'acte attaqué et, d'autre part, elle gagnera également le droit d'exiger que la réfection de l'acte prenne en compte le constat d'« inconstitutionnalité » dès lors que l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache à aux arrêts d'annulation s'étend aux « motifs qui en sont le support nécessaire et indissociable », que la loi du 25 décembre 2017 constitue bien le fondement de l'arrêt royal du 22 juillet 2018, acte attaqué, et l'exception d'« inconstitutionnalité » concerne précisément la norme en vertu de laquelle l'acte attaqué a été adopté et qu'il importe donc de vérifier la compatibilité avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme de la loi du 25

décembre 2017, puisqu'une éventuelle « inconventionnalité » rejaillira sur l'acte attaqué, qui est bien l'enjeu du litige.

### *Appréciation*

Le grief que fait valoir le requérant concerne la suppression du canton de Hamoir. Ce grief est causé exclusivement par la loi du 25 décembre 2017 modifiant diverses dispositions en vue de réformer les cantons judiciaires et non par le règlement attaqué.

En effet, contrairement à ce que soutient le requérant, l'arrêté entrepris n'a pas été adopté en vertu de la loi du 25 décembre 2017. Il trouve son fondement légal dans l'article 144, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 et dans l'article 186, § 1<sup>er</sup>, alinéas 2 et 3, du Code judiciaire.

Par ailleurs, le règlement attaqué régit les divisions et non les cantons. S'il évoque les « deux cantons de Huy », ce n'est pas pour les organiser ou pour exécuter la loi du 25 décembre 2017 mais seulement pour tenir compte de la modification des cantons opérée par cette loi en mettant, comme l'indique l'intitulé de l'arrêté, en concordance diverses dispositions réglementaires avec la réforme législative des cantons judiciaires.

Dès lors que l'arrêté entrepris ne constitue pas un acte d'exécution de la loi du 25 décembre 2017, non seulement il ne cause pas le grief dont se plaint le requérant mais en outre, un constat d'inconstitutionnalité ou d'« inconventionnalité » de la loi du 25 décembre 2017 serait sans incidence sur la légalité du règlement attaqué.

Le requérant ne dispose donc pas de l'intérêt requis à l'annulation de l'arrêté royal contesté. En conséquence, le recours est irrecevable.

Il ne se justifie dès lors pas d'interroger la Cour constitutionnelle, conformément à l'article 26, § 2, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

*V. Indemnité de procédure et autres dépens*

Il y a lieu d'accorder à la partie adverse qui a obtenu gain de cause et qui la sollicite, une indemnité de procédure au montant de base à charge de la partie requérante. Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie requérante.

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

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

La requête est rejetée.

**Article 2.**

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI<sup>e</sup> chambre, le neuf janvier deux mille vingt par :

Yves HOUYET,  
Luc CAMBIER,  
Nathalie VAN LAER,  
Xavier DUPONT,

président de chambre,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT

Yves HOUYET