

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.704 du 6 février 2024

A. 225.292/XI-22.085

En cause : **l'Ordre des barreaux francophones et germanophone**,
ayant élu domicile chez
M^e 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^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

Partie intervenante :

l'Ordre des avocats du barreau de Dinant,
ayant élu domicile chez
M^e Sarah LECLÈRE, avocat,
rue de Behogne 78
5580 Rochefort.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 mai 2018, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, l'Ordre des avocats du barreau de Liège, 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 18 mars 2018 fixant le règlement de répartition des affaires du tribunal de commerce de Liège et modifiant l'arrêté royal du 14 mars 2014 relatif à la répartition en 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* du 27 mars 2018.

II. Procédure

Par une requête introduite le 9 août 2018, l'Ordre des avocats du barreau de Dinant a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

L'arrêt 243.934 du 14 mars 2019 a réputé non accomplie la requête en annulation dans le chef de l'Ordre des avocats du barreau de Liège, de l'Ordre des avocats du barreau de Verviers et de l'Ordre des avocats du barreau de Huy et a rouvert les débats.

L'arrêt n° 250.617 du 18 mai 2021 a accueilli la requête en intervention introduite par l'Ordre des avocats du barreau de Dinant et a posé deux questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle. Il a été notifié aux parties.

L'arrêt n° 161/2022 du 8 décembre 2022 a été rendu par la Cour constitutionnelle.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 décembre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 22 janvier 2024.

M. Denis Delvax, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Michel Kaiser, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Philippe Schaffner, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Michel Kaiser, *loco* M^e Sarah Leclère, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

Il est renvoyé à l'exposé des faits auquel procède l'arrêt n° 250.617 du 18 mai 2021.

IV. *Moyen unique*

IV.1. *Thèse de la partie requérante*

Il est renvoyé à l'exposé auquel procède l'arrêt n° 250.617 du 18 mai 2021 à propos de la requête en annulation, du mémoire en réplique et du dernier mémoire.

Dans son dernier mémoire après l'arrêt de la Cour constitutionnelle, la partie requérante expose, à propos de la première balise législative, tenant à la restriction matérielle, que c'est à juste titre que Monsieur le Premier auditeur considère que l'attribution du contentieux de la dissolution et de la liquidation des entreprises n'est pas autorisée par l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire, dans sa version applicable au présent litige, même lorsqu'il s'agit d'effectuer une répartition exclusive qui concerne trois divisions (sur huit) d'un très grand arrondissement judiciaire plutôt qu'une seule division ; que, certes, dans son arrêt n° 250.617 du 18 mai 2021, le Conseil d'État a interrogé la Cour constitutionnelle au départ d'une autre interprétation de cette disposition législative (celle selon laquelle elle ne s'appliquerait qu'en cas d'attribution exclusive à une seule division) ; que contrairement à ce qu'indique la partie adverse toutefois, et comme le relève de manière appropriée le rapport complémentaire, les développements de l'arrêt de la Cour aux considérants B.4 et B.5 confirment bien qu'une autre interprétation de cette disposition est possible ; que la Cour n'avait toutefois pas de compétence, sauf circonstances exceptionnelles, pour être plus explicite du reste, et modifier l'interprétation de la norme soumise par le Conseil d'État ; que la jurisprudence de la Cour rappelle que « c'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse » ; que, plus explicitement encore, la Cour juge que lorsqu'elle « constate que les dispositions en cause ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation soumise à la Cour, il n'y a pas lieu d'examiner si elles ne violent pas non plus ces dispositions dans une autre interprétation » ; que c'est donc à tort que la partie adverse estime qu'à partir du moment où le Conseil d'État avait soumis les questions préjudicielles en cause dans l'interprétation qu'elle privilégie, il aurait fait un choix définitif, faute de pouvoir déterminer un effet utile auxdites questions préjudicielles ; qu'on peut d'ailleurs penser que, de manière pragmatique et respectueuse du principe de la hiérarchie des normes, le Conseil d'État a, implicitement mais sûrement, laissé la porte ouverte à deux interprétations de la disposition du Code judiciaire en cause mais a estimé plus cohérent d'examiner d'abord celle engendrant les effets le plus étendus, c'est-à-dire celle selon laquelle la norme législative d'habilitation pourrait être

inconstitutionnelle ; qu'en clair, si celle des deux interprétations de l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, soumise à la Cour constitutionnelle par le biais des questions préjudicielles, avait donné lieu à une réponse concluant à l'inconstitutionnalité de cette disposition légale, l'effet sur la légalité de l'arrêté attaqué aurait été immédiat et radical, en raison d'un défaut de base d'habilitation valide ; qu'il était donc essentiel de privilégier cette première voie ; qu'« [à] partir du moment où la Cour constitutionnelle a refermé la porte d'une inconstitutionnalité en ce sens, il convient de revenir à l'interprétation la plus cohérente de l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire, que prône, depuis le départ, Monsieur le Premier auditeur et de conclure immédiatement, comme le fait le rapport complémentaire (et le rapport déjà) à l'annulation de l'arrêté attaqué, en ce qu'il vise le deuxième tiret de l'article 2, et constate que l'arrêté attaqué centralise au niveau de trois divisions un contentieux non autorisé (procédures de dissolution et de liquidation) en vertu de la disposition du Code judiciaire précitée » ; que l'article 13 de la loi du 26 décembre 2022 portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire (II), qui vient de substantiellement modifier l'article 186 du Code judiciaire, sans pour autant être rétroactivement applicable à l'acte attaqué, prévoit désormais explicitement aux alinéas 7 et 8 de l'article 186 que les regroupements exclusifs de matières peuvent se faire dans « une ou plusieurs divisions » et les travaux préparatoires confirment qu'il s'agit non pas d'un dispositif nouveau, mais bien d'une clarification de la situation existante suite aux observations répétées de la section de législation du Conseil d'État ; et qu'elle renvoie au développement de son premier dernier mémoire pour ce qui concerne les procédures visées au Livre XX « Insolvabilité des entreprises » du Code de droit économique et la nécessité d'étendre l'annulation de l'arrêté attaqué au premier tiret de l'article 2, en raison de l'application complémentaire du critère de « l'accès à la justice et la qualité du service ».

Elle y indique, à propos de la seconde balise législative, tenant à la garantie d'accès à la justice, qu'elle renvoie à ses écrits de procédure antérieurs, à la lumière notamment du considérant B.9.6 de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, selon lequel le Conseil d'État doit déterminer si l'arrêté attaqué « porte atteinte au droit fondamental à l'aide juridique. Il lui revient également d'apprécier si l'arrêté précité apporte des garanties suffisantes en ce qui concerne le droit d'accès à la justice, notamment pour les personnes handicapées ou pour les personnes dont l'avocat est porteur d'un handicap » ; que, sans même entrer dans le débat selon lequel la situation des justiciables et avocats porteurs de handicap n'aurait pas été incluse *ipso facto* dans le moyen de départ portant sur l'accès à la justice de toutes les catégories de justiciables, les développements antérieurs de la requérante démontrent à suffisance que l'arrêté attaqué porte en soi atteinte au droit à l'aide juridique et au droit d'accès à la justice par l'impact majeur des regroupements exclusifs effectués

dans un arrondissement présentant la taille de celui du tribunal de l'entreprise de Liège, à savoir le ressort d'une cour d'appel s'étendant sur trois provinces.

Lors de l'audience, elle expose que, bien que l'arrêté attaqué a été modifié à plusieurs reprises depuis son adoption, ses articles 2 et 3 sont restés inchangés ; que l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire a été modifié par une loi du 26 décembre 2022, entrée en vigueur en 2023, et envisage désormais l'hypothèse d'une attribution de compétences à « une ou plusieurs divisions » ; que, si le Conseil d'État doit certes apprécier la légalité de l'arrêté attaqué au regard de l'ancienne version de cette disposition, il faut relever que le législateur vise à présent « une ou plusieurs divisions », a supprimé la liste des matières pouvant faire l'objet d'une attribution exclusive et a maintenu l'exigence de veiller à ce que « l'accès à la justice et la qualité du service restent garantis » ; qu'elle défend, d'une part, les intérêts des avocats ; que l'arrêté attaqué concerne un tribunal dont le ressort s'étend sur 2 millions d'habitants, soit 55 % de la population wallonne et que d'importants déplacements de clientèle se constatent dans le contentieux de l'insolvabilité et de la réorganisation judiciaire ; qu'elle défend, d'autre part, les intérêts des justiciables ; que ces derniers sont souvent, dans les matières en cause, dans des situations de précarité ; qu'en outre, le choix d'imposer une mobilité aux avocats et aux justiciables plutôt qu'aux magistrats n'est pas de nature à protéger l'environnement ; que les points B.9.5 et B.9.6 de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 161/2022 constituent la clé de lecture du contrôle que doit exercer le Conseil d'État ; qu'il en résulte que, même en retenant l'interprétation de l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, précité, soumise à la Cour constitutionnelle, il convient de veiller à ce que l'exigence d'accès à la justice et de qualité du service, telles qu'elles découlent des dispositions supralégislatives examinées par la Cour, restent applicables ; que le Conseil d'État devra examiner si les droits des personnes handicapées, garantis par la Convention ONU et par l'article 23 de la Constitution, touchent à l'ordre public ; qu'en ce qui concerne le contentieux de la dissolution et de la liquidation des sociétés, ce n'est pas parce que le Conseil d'État a posé une question préjudicielle retenant une interprétation de l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, précité, qu'il ne peut pas à présent en retenir une autre ; qu'elle renvoie à ses arguments antérieurs pour démontrer, à titre subsidiaire, la violation des dispositions visées au moyen au regard de l'exigence de garantir l'accès à la justice et la qualité du service ; qu'en ce qui concerne le contentieux de l'insolvabilité, elle renvoie également à ses arguments antérieurs pour démontrer la violation des dispositions visées au moyen au regard de l'exigence de garantir l'accès à la justice et la qualité du service ; et qu'il convient de garder à l'esprit qu'au regard des crises économiques liées au Covid-19 et à l'augmentation du coût de l'énergie qui sont survenues depuis l'introduction du recours, les contentieux en cause ont fortement augmenté en nombre.

IV.2. Thèse de la partie adverse

Il est renvoyé à l'exposé auquel procède l'arrêt n° 250.617 du 18 mai 2021 à propos du mémoire en réponse et du dernier mémoire.

Dans son dernier mémoire après l'arrêt de la Cour constitutionnelle, la partie adverse expose qu'elle partage le raisonnement de Monsieur le Premier auditeur s'agissant des procédures en matière d'insolvabilité et que ses observations ont donc uniquement trait à la question de la régularité de l'attribution, aux divisions de Liège, Neufchâteau et Namur du tribunal de commerce de Liège, d'une compétence exclusive en matière de procédure de dissolution et de liquidation des sociétés ; que, si, dans l'arrêt du 18 mai 2021, le Conseil d'État a estimé qu'il était utile à la résolution de litige de poser à la Cour constitutionnelle la question de savoir s'il était constitutionnellement admissible que l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire ne s'applique qu'au règlement de répartition des affaires rendant une seule et unique division compétente pour certaines catégories d'affaires, c'est parce qu'il entend retenir cette « interprétation » ; qu'à défaut, la réponse à la question préjudicielle n'aurait pas été utile à la résolution du litige et le Conseil d'État aurait refusé de la poser puisqu'il aurait, le cas échéant, suffi de suivre l'interprétation proposée par Monsieur le Premier auditeur, sans qu'il soit nécessaire de poser de question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ; que la Cour constitutionnelle relève, au point B.5 de son arrêt qu'« [il] appartient, en règle, à la juridiction *a quo* d'interpréter les dispositions qu'elle applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée de la disposition en cause, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. La Cour examine donc la disposition en cause dans l'interprétation soumise par la juridiction *a quo* » ; qu'il s'en déduit que l'interprétation soumise à la Cour constitutionnelle est bien l'interprétation que le Conseil d'État entend appliquer ; et que, partant de ce constat, l'acte attaqué ne relève pas du champ d'application de l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, qui ne s'applique pas dans le cas d'un règlement de répartition des affaires rendant plusieurs divisions compétentes pour ce qui concerne les procédures de dissolution et de liquidation de sociétés.

Elle y ajoute que, dans son raisonnement, la Cour constitutionnelle soutient que le Conseil d'État doit apprécier si le règlement en question porte atteinte au droit d'accès à la justice, notamment pour les personnes handicapées ou les personnes dont l'avocat est porteur d'un handicap ; que c'est à bon droit que Monsieur le Premier auditeur constate que la question de l'accès des personnes porteuses d'un handicap n'est pas invoquée dans la requête ; que, pour le surplus, elle a déjà développé, dans son mémoire en réponse, les raisons pour lesquelles l'acte attaqué ne porte pas atteinte au droit d'accès à la justice ; qu'il y est renvoyé et rappelé, surabondamment, que le Conseil d'État a déjà eu l'occasion d'examiner la

légalité de l'arrêté royal du 6 février 2016 fixant le règlement de répartition des affaires du tribunal de première instance de Liège que la partie requérante avait contesté dans un premier moyen identique à celui développé dans le présent recours ; et que le Conseil d'État a rejeté l'argument relatif à l'augmentation des déplacements et à la mise à néant de la « justice de proximité » en considérant que « [la] possibilité, prévue par le législateur, d'octroyer une compétence exclusive pour les affaires visées à l'article 186, § 1^{er}, 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. 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 ».

Elle y indique, qu'à titre subsidiaire, s'il ne pouvait être déduit de la première question préjudicielle posée à la Cour constitutionnelle que le Conseil d'État entend retenir l'interprétation qui y est suggérée – *quod non* –, elle renvoie aux développements contenus dans son précédent dernier mémoire ; que ces développements démontrent que l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire ne s'applique qu'au règlement de la répartition de certaines affaires à une seule et unique division du tribunal ; qu'ils reposent sur le principe selon lequel un texte clair ne s'interprète pas, même s'il ne paraît pas correspondre à la volonté de son auteur, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ; et que, même si l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, devait être interprété – *quod non* –, seule l'interprétation qui précède pourrait être admise.

Lors de l'audience, elle expose que l'arrêté attaqué a rendu trois divisions exclusivement compétentes pour une série de matières ; qu'il convient de donner une interprétation littérale à l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire ; que, dans son arrêt n° 250.617, le Conseil d'État a dû retenir une interprétation de cette disposition légale ; qu'il est douteux que le Conseil d'État eut fait perdre une année à la procédure ; que le Conseil d'État a certainement considéré qu'en retenant l'interprétation défendue par la partie adverse, aucun problème ne se poserait puisque l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, précité ne s'appliquait pas ; que le Conseil d'État a bien retenu une interprétation littérale ; que la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 161/2022, validé la thèse selon laquelle la loi ne méconnaît pas les dispositions supralégislatives qu'elle avait à examiner ; que la Cour a indiqué qu'il appartient au Conseil d'État d'examiner la validité de l'arrêté attaqué au regard de certaines exigences ; qu'il ressort tant du rapport de Monsieur le Premier auditeur que de ses

écrits de procédure antérieurs que l'arrêté attaqué permet de garantir le droit d'accès à la justice ; que le sort des personnes handicapées n'était pas invoqué dans la requête en annulation et ne doit donc pas être examiné par le Conseil d'État ; que l'enseignement de l'arrêt n° 238.661 du 27 juin 2017, rejetant un recours invoquant des arguments identiques, est transposable en l'espèce ; et qu'il convient d'examiner la légalité de l'arrêté attaqué au regard de l'ancienne version de l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, précité, le législateur ayant librement décidé de modifier cette disposition par la loi du 26 décembre 2022.

IV.3. Thèse de la partie intervenante

Il est renvoyé à l'exposé auquel procède l'arrêt n° 250.617 du 18 mai 2021 à propos du mémoire en intervention et du dernier mémoire.

Dans son dernier mémoire après l'arrêt de la Cour constitutionnelle, la partie intervenante indique se référer aux arguments de la partie requérante.

Lors de l'audience, elle se réfère aux écrits de la procédure.

IV.4. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à l'arrêt n° 250.617 du 18 mai 2021 et à l'arrêt n° 161/2022 du 8 décembre 2022

Par son arrêt n° 250.617 du 18 mai 2021, le Conseil d'État a déclaré le moyen irrecevable en tant qu'il invoquait la violation de certaines règles de droit.

Par ailleurs, il a posé à la Cour constitutionnelle deux questions préjudicielles suggérées par la partie requérante, en y omettant la référence aux règles de droit dont la violation était invoquée de manière irrecevable.

Par son arrêt n° 161/2022 du 8 décembre 2022, la Cour constitutionnelle a décidé en substance :

- que l'interprétation de l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire sur laquelle étaient fondées les questions préjudicielles n'était pas manifestement erronée (B.5) ;
- que « l'arrêté royal du 18 mars 2018 a été pris sur le fondement de l'article 186, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du Code judiciaire » (B.8) ;
- qu'en égard à l'interprétation retenue par le Conseil d'État, l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, précité, ne concerne pas l'hypothèse de l'attribution exclusive d'une

compétence à plus d'une division et, étant donné que l'arrêté attaqué attribue une compétence exclusive à trois divisions, « l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire ne s'applique pas » (B.8) ;

- que « [l]e législateur a pu estimer qu'il ne s'imposait pas d'énumérer limitativement les matières dans lesquelles le Roi pouvait rendre trois divisions du tribunal de l'entreprise exclusivement compétentes à l'instar de ce que prévoit la disposition en cause pour l'attribution d'une compétence exclusive à une seule division de ce tribunal » car « il n'est pas déraisonnable de considérer qu'aucune des matières qui relèvent de la compétence du tribunal de l'entreprise n'est, par essence, insusceptible d'une centralisation auprès de trois divisions de ce tribunal » et que « le législateur a pu habiliter le Roi à opérer une centralisation auprès de trois divisions dans chacune de ces matières » (B.9.2) ;
- que la différence de traitement entre les justiciables qui sont jugés dans le ressort du Tribunal de l'entreprise de Liège et les justiciables qui sont jugés dans d'autres ressorts, moins étendus, résulte tant du choix du législateur d'étendre, par l'article 4, point 11, alinéa 3, de l'annexe au Code judiciaire, la compétence territoriale du Tribunal de l'entreprise de Liège aux arrondissements de Namur et de Luxembourg que de la détermination, par l'arrêté attaqué, du nombre de divisions de ce Tribunal et de l'étendue du territoire sur lequel elles exercent leur juridiction, et qu'« eu égard à la densité de la population, il n'est pas déraisonnable d'avoir rendu le Tribunal de l'entreprise de Liège compétent pour les arrondissements judiciaires de Namur et de Luxembourg » (B.9.3) ;
- que l'objectif de la loi du 1^{er} décembre 2013 n'est pas une réduction généralisée du nombre de sites de justice, mais de favoriser une meilleure affectation des magistrats et du personnel judiciaire au sein des divisions d'une juridiction en fonction de la charge de travail et de la spécialisation, sans porter préjudice aux services locaux fournis au public (B.9.4) ;
- qu'« [i]l appartient au Roi de déterminer le nombre de divisions du Tribunal de l'entreprise de Liège et le territoire sur lequel elles exercent leur juridiction de manière telle que les justiciables qui sont jugés dans le ressort de ce Tribunal ne soient pas discriminés par rapport aux justiciables qui sont jugés dans les autres ressorts » (B.9.5) ;
- qu'il incombe également au Roi « de s'assurer que l'attribution d'une compétence, par son ampleur, ne porte pas atteinte au droit d'accès au juge ni au droit à l'aide juridique, eu égard, notamment, aux compétences qu'il aurait déjà centralisées auprès d'une ou de plusieurs divisions du tribunal de l'entreprise et de la taille du territoire sur lequel celles-ci exercent leur juridiction » (B.9.5) ;
- que « [l]e législateur comme le Roi doivent garantir le respect [du droit d'accès au juge et du droit à l'aide juridique], sans qu'il soit nécessaire que la loi le prévoit explicitement » (B.9.5) ;

- qu' « [i]l appartient dès lors au Conseil d'État de déterminer si l'arrêté royal du 18 mars 2018 porte atteinte au droit fondamental à l'aide juridique. Il lui revient également d'apprécier si l'arrêté précité apporte des garanties suffisantes en ce qui concerne le droit d'accès à la justice, notamment pour les personnes handicapées ou pour les personnes dont l'avocat est porteur d'un handicap » (B.9.6) ;
- que la première question préjudicielle appelle une réponse négative ;
- que la seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse puisque, selon la Cour, l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire n'est pas applicable à l'attribution exclusive d'une compétence à trois divisions du tribunal de l'entreprise (B.11 et B.12).

B. Quant à la première branche

L'article 186 du Code judiciaire, tel qu'il était en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, disposait :

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

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

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

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

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

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

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

a) pour le tribunal de première instance : [...];

b) pour le tribunal de commerce : aux articles 573, 2°, 574, 2°, 3°, 4°, 7°, 8°, 9°, 11° à 19°, 575, 576 et 577;

c) pour le tribunal du travail : [...].

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

[...]

§ 2. Le dépôt de pièces au greffe en vue de la saisine et du traitement des affaires qui sont attribuées, conformément au paragraphe 1^{er}, à une division en vertu d'un règlement de répartition des affaires, peut avoir lieu dans chaque division du tribunal compétent. Les pièces sont transmises par le greffe à la division compétente et le greffier informe les parties qui ont déposé les pièces de la division qui est compétente.

Aucune nullité, irrégularité ou irrecevabilité de l'action ne peut être invoquée en ce qui concerne la répartition des compétences entre divisions visée au présent article ou en ce qui concerne le règlement de répartition des affaires.

Les demandes ou les délits qui sont connexes à des demandes ou des délits qui, en vertu de cet article sont de la compétence exclusive d'une division déterminée, sont traités exclusivement par cette division ».

Si l'alinéa 2 de l'article 186, § 1^{er}, envisage expressément la répartition des affaires en « deux ou plusieurs divisions », l'alinéa 7 vise, pour sa part, la répartition des affaires à « une division » (« een afdeling » dans la version néerlandaise du texte).

Il résulte du libellé de cette dernière disposition que le législateur n'a pas entendu y viser l'hypothèse de l'attribution de compétence au profit de plus d'une division.

Si les arguments tirés des travaux préparatoires de la loi du 1^{er} décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire avancés par la partie requérante peuvent laisser planer un doute sur la concordance entre le texte et l'intention du législateur, il est de jurisprudence constante qu'un texte clair ne s'interprète pas, même s'il ne paraît pas correspondre à l'intention de son auteur.

Par ailleurs, l'avis rendu par la section de législation sur le projet qui deviendra l'arrêté attaqué relève que l'attention du législateur avait été attirée sur cette difficulté d'interprétation mais que ce dernier s'est abstenu de la dissiper, et, dans ces conditions, elle « conseil[e], également dans les cas de l'attribution exclusive de matières à plusieurs divisions, de s'en tenir aux catégories qui sont mentionnées à l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7 (et, en ce qui concerne les affaires pénales, alinéa 8), du Code judiciaire » (avis n° 62.417/3 du 6 décembre 2017, p. 10).

La section de législation a donc retenu une interprétation prudente de cette disposition légale et a suggéré au Roi d'adopter une solution qui ne pourrait pas encourir un reproche d'illégalité.

Cet avis et la position prudente qu'il contient se concilient néanmoins parfaitement avec le constat que le texte de l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, précité, est clair et doit être interprété comme ne visant pas l'attribution exclusive de compétences à plus d'une division.

La Cour constitutionnelle a expressément admis, dans son arrêt n° 161/2022, que le législateur n'ait pas énuméré toutes les matières qui pourraient faire l'objet d'une attribution exclusive de compétences à trois divisions d'un même tribunal de l'entreprise (B.9.2). L'attribution à trois divisions d'une matière non énumérée par la loi ne méconnaît donc pas l'esprit de la réforme portée par la loi 1^{er} décembre 2013.

Par ailleurs, en indiquant que les tribunaux pourront déroger à la répartition actuelle des compétences « en fonction des besoins du justiciable, du besoin de spécialisation, des distances ou de la réalité sur le terrain » (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., 2012/2013, DOC 53-2858/001, p. 14) ou « pour des raisons de spécialisation, de spécificité des affaires, de réalité sur le terrain ou d'efficience » (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., 2012/2013, DOC 53-2858/007, p. 8), l'auteur du projet de loi a clairement indiqué que les critères en question sont alternatifs et non cumulatifs.

À ce dernier égard, le Conseil d'État constate que la proposition de règlement de répartition en cause repose sur la justification suivante :

« En raison d'une part de la configuration du tribunal de commerce de Liège depuis la réforme du paysage judiciaire, réparti sur huit divisions étendues sur le territoire de tout le ressort et de taille très variée, et d'autre part de la réduction drastique des effectifs de personnel, la gestion, en tous lieux, de toutes les matières dites "communicables" – soit les matières de la faillite, de la réorganisation judiciaire, et des liquidations de sociétés, qui nécessitent, en règle, un traitement plus rapide que des dossiers dits de droit commun, est devenue difficile, voire impossible. Le traitement de ces matières ne présente en outre pas la récurrence suffisante pour être traitée avec fluidité, dans les plus petites divisions, ce qui engendre, une perte de temps pour les magistrats et les greffiers, faute de spécialisation suffisante. De plus, les délais de prononcés des jugements sont, dans ces matières, plus brefs (8 à 15 jours), ce qui imposent souvent une démultiplication des déplacements du ou des magistrats en charge de ces dossiers. Une rationalisation s'impose donc pour garantir aux justiciables-entreprises- un service rapide et de qualité, et se rapprocher tant que faire se peut des exigences du monde économique.

En vue d'aboutir à la rationalisation évoquée ci-avant, il sera créé des pôles de compétences. Ces pôles de compétence concerneront les matières de la faillite, de la réorganisation judiciaire, de la liquidation et de la dissolution des sociétés. Cette spécialisation garantira une justice de qualité et une plus grande rapidité de traitement.

Chaque division restera par ailleurs compétente pour le contentieux dit de droit commun, selon les règles de compétence territoriale applicables, en vertu du code judiciaire. Enfin, les 8 divisions seront maintenues, avec leur greffe respectif et continueront à offrir aux justiciables les services de proximité tels que le traitement des matières de droit commun, les auditions menées par les juges consulaires, soit en qualité de juge enquêteur, pour l'enquête commerciale, soit en qualité de juge délégué en cas de réorganisation judiciaire, soit enfin, en qualité de juge commi[ss]aire en cas de faillite ».

La répartition des compétences mise en place par l'arrêté attaqué est donc motivée par des considérations de spécialisation et d'efficience.

La partie adverse a donc régulièrement pu considérer que les matières en question pourraient faire l'objet d'une attribution à plusieurs divisions du Tribunal de l'entreprise de Liège.

Le législateur a au demeurant, par l'article 13 de la loi du 26 décembre 2022 portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire II, modifié l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, précité, pour y prévoir désormais expressément l'hypothèse de l'attribution à « une ou plusieurs division(s) », ce qui confirme que cette hypothèse n'était pas préalablement visée par cette disposition.

Enfin, la Cour constitutionnelle, par l'arrêt n° 161/2022, s'est ralliée à cette interprétation et a déclaré que celle-ci ne méconnaissait pas, en elle-même, les règles à l'égard desquelles elle avait été interrogée par l'arrêt n° 250.617 du 18 mai 2021.

Dès lors que l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire ne s'appliquait pas à l'attribution exclusive de compétences à trois divisions d'un même tribunal de l'entreprise, la critique reposant sur le postulat que cette disposition aurait été méconnue n'est pas fondée.

L'arrêté attaqué trouve un fondement suffisant dans l'article 186, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du Code judiciaire. Ce dernier alinéa n'énonce pas les matières qui peuvent être attribuées à deux ou plusieurs divisions d'un même tribunal de commerce.

La Cour constitutionnelle a à ce propos jugé, dans son arrêt n° 161/2022, que « [l]e législateur a pu estimer qu'il ne s'imposait pas d'énumérer limitativement les matières dans lesquelles le Roi pouvait rendre trois divisions du tribunal de l'entreprise exclusivement compétentes à l'instar de ce que prévoit la disposition en cause pour l'attribution d'une compétence exclusive à une seule division de ce tribunal » au motif qu'« il n'est pas déraisonnable de considérer qu'aucune des matières qui relèvent de la compétence du tribunal de l'entreprise n'est, par essence, insusceptible d'une centralisation auprès de trois divisions de ce tribunal » (B.9.2).

La première branche du moyen n'est donc pas fondée.

C. Quant à la seconde branche

Dès lors que l'article 186, § 1^{er}, alinéa 7, du Code judiciaire n'était pas applicable à l'arrêté attaqué, le Roi n'a pu méconnaître l'exigence de garantir « l'accès à la justice et la qualité du service » prescrite par cette seule disposition légale.

Par ailleurs, il se déduit de l'arrêt n° 161/2022 rendu par la Cour constitutionnelle que, dès lors que cette disposition légale n'était pas applicable à l'arrêté attaqué, la critique d'inconstitutionnalité et de contrariété à des dispositions de droit international dénoncée dans la seconde question préjudicielle que la partie requérante a souhaité voir poser à la Cour constitutionnelle ne peut être tenue pour établie.

Si la Cour constitutionnelle a valablement pu indiquer qu'il appartient au Conseil d'État d'apprécier la conformité de l'arrêté attaqué au droit à l'aide juridique et au droit d'accès à la justice (B.9.6), ce constat doit être concilié avec les règles de procédure applicables devant le Conseil d'État.

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3°, de l'arrêt du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la requête contient « un exposé [...] des moyens ». Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen, au sens de cette disposition, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Il est dérogé à cette exigence procédurale pour les moyens touchant à l'ordre public.

Le Conseil d'État relève à cet égard que l'arrêt n° 250.617 du 18 mai 2021 a déclaré le moyen irrecevable en tant qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Il ne lui revient donc pas d'examiner, à ce stade de la procédure, si le Roi a déterminé le nombre de divisions du Tribunal de l'entreprise de Liège et le territoire sur lequel elles exercent leur juridiction de manière à ce que les justiciables qui sont jugés dans le ressort de ce Tribunal ne soient pas discriminés par rapport aux justiciables qui sont jugés dans les autres ressorts.

Le Conseil d'État constate, par ailleurs, que la requête en annulation n'invoquait pas, pour justifier qu'il serait porté atteinte au droit d'accès au juge, l'absence de prise en compte de la situation des personnes handicapées ou des personnes dont l'avocat est porteur d'un handicap. Ni l'article 23 de la Constitution, en ce qu'il touche au droit à l'aide juridique, ni la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées ne touchent à l'ordre public et l'invocation de leur violation à l'audience est tardive et partant irrecevable. Il n'appartient donc pas au Conseil d'État d'examiner, à ce stade de la procédure, si l'arrêté attaqué apporte des garanties suffisantes en ce qui concerne le droit d'accès à la justice pour les personnes handicapées ou pour les personnes dont l'avocat est porteur d'un handicap.

Le Conseil d'État limite donc son examen aux arguments exposés dans la requête en annulation.

L'attribution exclusive de compétences pour les procédures visées à l'article 2 de l'arrêté attaqué, porte sur deux matières et sur les prestations de serment, ces dernières n'étant pas visées par la critique de la partie requérante.

La partie requérante ne soutient pas que d'autres compétences auraient fait l'objet d'une attribution exclusive de compétences aux divisions de Liège, de Neufchâteau et de Namur du Tribunal de l'entreprise de Liège.

L'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution garantit le droit à l'aide juridique.

La partie requérante n'établit pas concrètement que l'attribution exclusive de compétences à plusieurs divisions emporterait une atteinte à ce droit.

Elle n'étaye ainsi aucunement l'argument selon lequel l'acte attaqué aurait des conséquences telles pour les avocats qu'il ne serait plus possible pour les personnes bénéficiant de l'aide juridique de se faire assister par un avocat qui accepterait de traiter leur dossier.

En outre, à supposer que certains avocats renonceraient à traiter dans le cadre de l'aide juridique certaines affaires visées par l'arrêté attaqué, il conviendrait de constater que cette critique relève de la mise en œuvre de la disposition attaquée et échappe pour ce motif à la compétence du Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle a, par son arrêt n° 161/2022, jugé que, même lorsqu'il fait application de l'article 186, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du Code judiciaire, le Roi doit garantir le droit d'accès au juge.

L'exposé des motifs du projet de loi modifiant l'article 186 du Code judiciaire expose que la fixation du règlement de répartition des compétences fait intervenir de nombreux intérêts (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., 2012/2013, DOC 53-2858/001, pp. 14 et 39).

L'attribution exclusive de compétences à plusieurs divisions d'un tribunal s'inscrit donc dans un processus dans lequel le Roi doit concilier différents intérêts.

L'exercice de cette compétence porte nécessairement atteinte à des situations préexistantes et est de nature à préjudicier dans une certaine mesure les différents acteurs de la justice, qu'il s'agisse des justiciables, des avocats ou des magistrats.

Comme il a déjà été exposé, il ressort de la proposition de règlement de répartition que le régime mis en place est motivé par des exigences de spécialisation et d'efficacité.

De tels objectifs peuvent être vus comme des objectifs légitimes justifiant que des aménagements soient apportés à la situation prévalant antérieurement, et dans laquelle le domicile du justiciable ou le cabinet de son avocat n'était d'ailleurs pas un critère pris en compte par la législation.

Le Roi a pu, sans méconnaître le pouvoir d'appréciation lui revenant, considérer que la spécialisation accompagnant une telle centralisation de ce contentieux impliquerait une amélioration des décisions et une réduction du temps de traitement des affaires.

Par ailleurs, l'article 186, § 2, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire établit que le dépôt de pièces en vue de la saisine et du traitement des affaires, c'est-à-dire les requêtes, écrits de procédure et leurs annexes, peut se faire au greffe de chaque division.

L'article 3 de l'arrêté attaqué prévoit, en outre, que « [t]outes les auditions par le juge-commissaire dans les faillites, par le juge délégué dans les réorganisations judiciaires et par le juge rapporteur dans l'examen des entreprises en

difficulté, ont lieu dans chaque division, selon la compétence territoriale de celle-ci ».

Une partie des actes de procédure peut donc être effectuée sans devoir se rendre à la division de Liège, de Namur ou de Neufchâteau.

Dans la recherche de l'équilibre précité, le Roi pouvait valablement ne pas tenir compte des attentes des avocats établis à proximité du siège d'une division de conserver une juridiction compétente dans tous les domaines.

En outre, ces divisions restent compétentes dans tous les domaines qui ne font pas l'objet d'une attribution exclusive de compétences à une autre division et les avocats établis à proximité du siège de ces divisions conservent le droit d'y exercer leur office.

La partie requérante n'établit au demeurant pas les importants déplacements de clientèle dont elle fait état à l'audience.

L'attribution d'une compétence exclusive à une juridiction qui n'est pas celle qui est la plus proche du domicile du justiciable ou du cabinet de son avocat est certes susceptible d'entraîner de plus longs déplacements, mais on ne peut considérer qu'elle aurait pour effet de restreindre l'accès à la justice dans une mesure déraisonnable, les distances parcourues en Belgique étant, en principe, toujours raisonnables, comme c'est le cas en l'espèce, l'arrêté attaqué portant sur l'attribution de compétences exclusives à trois divisions d'un tribunal dont le ressort couvre un territoire moins étendu que celui du ressort de la Cour d'appel de Liège.

La possibilité, prévue par le législateur, d'octroyer une compétence exclusive pour les affaires visées à l'article 186, § 1^{er}, 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.

La partie requérante n'établit donc pas que, au regard des modalités particulières de déroulement des procédures en cause, l'arrêté attaqué porterait atteinte au droit d'accès à un juge, étant par ailleurs entendu que, contrairement à ce qu'elle prétend, l'article 13 de la Constitution et l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne contiennent pas d'obligation de *standstill* (C. const., n° 148/2017 du 21 décembre 2017, B.36.2).

Le fait qu'une autre répartition des compétences aurait pu être décidée par la partie adverse n'implique pas que celle-ci a méconnu le droit d'accès au juge en attribuant une compétence exclusive pour connaître des contentieux visés à l'article 2, premier et deuxième tirets, de l'arrêté attaqué à trois divisions du Tribunal de l'entreprise de Liège. L'objectif du législateur est en effet de rendre les tribunaux 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 disproportionné.

La seconde branche n'est donc pas fondée.

V. Etendue de l'annulation

La partie adverse sollicite que l'éventuelle annulation à intervenir soit limitée à certaines parties de l'arrêté attaqué, ce que contestent la partie requérante et la partie intervenante.

Dès lors que le Conseil d'État conclut au rejet du moyen unique d'annulation, la question de l'étendue de l'annulation à prononcer est dénuée de pertinence et n'appelle pas de réponse.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure liquidée au montant de base de 770 euros. Dès lors qu'elle peut être considérée comme la partie ayant obtenu gain de cause, il convient de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

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 770 euros, accordée à la partie adverse.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 février 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois,
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Nathalie Van Laer