

Numéros du rôle : 6024, 6025 et 6026
Arrêt n° 138/2015 du 15 octobre 2015

## A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation totale ou partielle de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire, introduits par l'ASBL « Fédération Nationale des greffiers près les Cours et Tribunaux » et autres, par l'ASBL « Union professionnelle de la magistrature » et autres et par l'ASBL « Association Syndicale des Magistrats ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 25 août 2014 et parvenue au greffe le 27 août 2014, un recours en annulation des articles 5 à 12, 18 à 22, 24, 26 et 27 de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire (publiée au *Moniteur belge* du 4 mars 2014, deuxième édition) a été introduit par l'ASBL « Fédération Nationale des greffiers près les Cours et Tribunaux », Serge Dobbelaere, Geert Van Nuffel et Franky Hulpia, assistés et représentés par Me D. Matthys, avocat au barreau de Gand.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 août 2014 et parvenue au greffe le 1er septembre 2014, un recours en annulation des articles 10, 14, 17, 20, 22, 23, 25, 27, 34, 37, 40 et 41 de la même loi a été introduit par l'ASBL « Union professionnelle de la magistrature », Paule Somers, Christiane Malmendier, Anne Dubois, Jean-Louis Desmecht, Cédric Visart de Bocarmé, Etienne Marique, Vincent Macq, Emmanuel Mathieu, Simon Claisse et Jean-François Marot, assistés et représentés par Me X. Close, avocat au barreau de Liège.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 1er septembre 2014 et parvenue au greffe le 2 septembre 2014, un recours en annulation totale ou partielle (les articles 10, 12, 15, 17, 20, 22, 23, 24, 30, 34 et 41) de la même loi a été introduit par l'ASBL « Association Syndicale des Magistrats », assistée et représenté par Me J. Englebert, avocat au barreau de Namur.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6024, 6025 et 6026 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz, Me P. Schaffner et Me A. Poppe, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit des mémoires en réplique.

Par ordonnance du 20 mai 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 10 juin 2015 et les affaires mises en délibéré.

A la suite de la demande de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 10 juin 2015, a fixé l'audience au 24 juin 2015.

A l'audience publique du 24 juin 2015 :

- ont comparu :

. Me S. Bulcke, avocat au barreau de Gand, *loco* Me D. Matthys, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 6024;

- . Me X. Close, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 6025;
- . Me J. Englebort, pour la partie requérante dans l'affaire n° 6026;
- . Me E. Jacobowitz, Me P. Schaffner et Me A. Poppe, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à l'intérêt des parties requérantes*

A.1.1. L'ASBL « Fédération Nationale des greffiers près les Cours et Tribunaux », première partie requérante dans l'affaire n° 6024, attire l'attention sur le fait qu'elle a pour objet, selon ses statuts, de développer l'esprit de corps de ses membres et de présenter aux autorités compétentes les *desiderata* et les suggestions de ses membres et des fédérations pour toutes les questions professionnelles d'ordre général. Faisant référence à la jurisprudence de la Cour, elle estime avoir intérêt à attaquer des dispositions qui portent sur le statut des greffiers des cours et tribunaux.

A.1.2. Les deuxième, troisième et quatrième parties requérantes dans l'affaire n° 6024 considèrent qu'elles justifient, en leur qualité de greffier en chef dans un tribunal du pouvoir judiciaire, de l'intérêt requis pour introduire un recours contre des dispositions législatives qui concernent leur statut.

A.1.3. De surcroît, les parties requérantes dans l'affaire n° 6024 sont d'avis qu'elles ont toutes, en leur qualité de justiciables, intérêt à attaquer des dispositions qui compromettent leur droit à un procès équitable et leurs droits de défense. Dans ce cadre, elles font valoir que les dispositions attaquées ont pour effet que les justiciables ne pourront plus être assurés que le greffier appose en toute indépendance la signature qui confère son authenticité à un acte.

A.2.1. L'ASBL « Union professionnelle de la magistrature », première partie requérante dans l'affaire n° 6025, expose qu'aux termes de ses statuts, elle a pour but la promotion et l'application de mesures à mettre en œuvre en vue d'assurer un fonctionnement optimal de la justice, et la défense des intérêts individuels de ses membres. Elle estime qu'elle justifie ainsi de l'intérêt requis pour attaquer une loi qui concerne l'organisation judiciaire et la mobilité des magistrats.

A.2.2. Les autres parties requérantes dans l'affaire n° 6025 font valoir qu'elles sont toutes des magistrats et qu'en cette qualité, elles justifient de l'intérêt pour poursuivre l'annulation des dispositions attaquées.

A.3. L'ASBL « Association Syndicale des Magistrats », partie requérante dans l'affaire n° 6026, souligne que son objet social consiste à entreprendre toute action destinée à améliorer le fonctionnement de l'institution judiciaire en Belgique et à l'étranger, dans le respect, notamment, du principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Elle considère avoir ainsi intérêt à attaquer une loi qui a trait au fonctionnement et au financement du

pouvoir judiciaire, en particulier lorsque les dispositions de cette loi compromettent l'indépendance de ce pouvoir.

A.4. Le Conseil des ministres ne conteste pas l'intérêt allégué par les parties requérantes.

*Quant au fond*

*Dans l'affaire n° 6024*

A.5. Le moyen unique dans l'affaire n° 6024 est dirigé contre les articles 5 à 12, 18 à 22, 24, 26 et 27, de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire (ci-après : la loi du 18 février 2014) et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec son article 151, § 1er, et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.6. Dans la première branche du moyen, les parties requérantes allèguent que les dispositions attaquées sont incompatibles avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'elles instaurent, sans justification raisonnable, une différence de traitement entre les greffiers et les magistrats, tandis que les deux catégories de personnes doivent être considérées comme des membres de l'ordre judiciaire.

Dans la seconde branche du moyen, elles soutiennent que ces dispositions ne sont pas compatibles avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'elles traitent, sans justification raisonnable, les greffiers de la même manière que les membres du personnel de l'ordre judiciaire, alors que les greffiers se trouvent, en tant qu'organe du pouvoir judiciaire, dans une situation qui est essentiellement différente de celle des membres du personnel de l'ordre judiciaire.

A.7.1. En ce qui concerne la première branche du moyen, les parties requérantes exposent que l'article 180 du Code judiciaire, rétabli par l'article 7 de la loi du 18 février 2014, dispose que les entités judiciaires sont responsables de la gestion des moyens de fonctionnement généraux qui leur sont alloués et qu'il convient d'entendre par « entités judiciaires » : (1) les cours d'appel, les cours du travail, les tribunaux et les justices de paix en ce qui concerne le siège; (2) les parquets généraux, les parquets du procureur du Roi, les auditorats du travail et le parquet fédéral en ce qui concerne le ministère public et (3) la Cour de cassation et le parquet près cette Cour.

A.7.2. Les parties requérantes font valoir qu'en rédigeant l'article 180 du Code judiciaire, le législateur s'est fondé à tort sur un modèle dualiste et elles font valoir à cet égard que les greffiers n'appartiennent ni au siège, ni au ministère public. Elles considèrent qu'à l'instar des magistrats, les greffiers sont des organes du pouvoir judiciaire, chargés d'une mission judiciaire propre qui est exercée de manière autonome et indépendante. Elles attirent l'attention sur le fait que les greffiers peuvent être tenus personnellement responsables dans ce cadre. Elles estiment qu'il est incompatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination que deux organes du pouvoir judiciaire, à savoir les magistrats du siège et les magistrats du ministère public, reçoivent des moyens de fonctionnement propres, alors qu'il n'en va pas de même pour le troisième organe du pouvoir judiciaire, plus précisément les greffiers.

A.8.1. En ce qui concerne la seconde branche du moyen, les parties requérantes exposent qu'il ressort de l'article 180 du Code judiciaire que le personnel judiciaire ne dispose pas de moyens de fonctionnement généraux qui lui sont propres et qu'il n'en assume dès lors pas la responsabilité. Elles estiment cela cohérent, puisque le personnel judiciaire travaille sous la responsabilité d'un autre organe. Cependant, elles critiquent l'assimilation des greffiers au personnel judiciaire, alors que les greffiers occupent une position juridique essentiellement différente de celle du personnel judiciaire. Elles allèguent que, contrairement au personnel judiciaire, le greffier est un organe du pouvoir judiciaire et qu'il ne peut être considéré comme un membre du personnel dont la fonction est d'assister la magistrature assise. Selon elles, il n'est pas conforme au statut du greffier que la magistrature assise ait la possibilité de fixer le mode, le lieu et le moment, ainsi que les moyens de travail de ce greffier.

A.8.2. Les parties requérantes affirment que les griefs qu'elles ont formulés à l'égard de l'article 180 du Code judiciaire sont également valables à l'égard des autres dispositions qu'elles attaquent.

En ce qui concerne l'article 183 du Code judiciaire, rétabli par l'article 12 de la loi du 18 février 2014, elles ajoutent que la possibilité de n'être délégué au sein du service d'appui visé par cet article que lorsque le Collège des cours et tribunaux en fait la demande n'est pas cohérente avec le statut du greffier.

En ce qui concerne l'article 185/2 du Code judiciaire, rétabli par l'article 19 de la loi du 18 février 2014, elles font encore valoir que le magistrat-chef de corps, qui préside le comité de direction, n'assume nullement la responsabilité du greffier et de son greffe. Selon elles, il n'est pas cohérent que cette disposition place le greffier sous l'autorité du chef de corps.

En ce qui concerne l'article 185/6 du Code judiciaire, inséré par l'article 24 de la loi du 18 février 2014, elles soutiennent encore qu'il n'est pas cohérent avec le statut du greffier que les actes de celui-ci soient déterminés par des directives et des contrats de gestion de la magistrature assise.

A.9. Concernant la première branche du moyen, le Conseil des ministres fait tout d'abord valoir que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 151 de la Constitution ne s'appliquent pas aux greffiers, puisqu'il ne leur appartient pas de trancher des litiges. Faisant référence à la jurisprudence de la Cour, il affirme en outre que la Constitution ne contient pas de dispositions sur le statut des greffiers. Il estime dès lors que les dispositions attaquées ne peuvent pas violer les dispositions constitutionnelles et internationales précitées, combinées avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.10.1. Le Conseil des ministres déduit ensuite de l'arrêt n° 39/2004 de la Cour qu'il existe des différences essentielles entre les greffiers et les magistrats. Il expose à cet égard qu'il n'existe pas de garanties constitutionnelles pour les greffiers, qu'ils ne bénéficient pas d'un privilège de juridiction et qu'ils exercent une fonction qui diffère de celle des magistrats. Il déduit de l'article 168 du Code judiciaire que le greffier veille à la bonne gestion des affaires pendantes devant le tribunal et qu'il remplit également un certain nombre de tâches judiciaires, telles que rédiger les procès-verbaux d'audience et prendre acte de formalités.

A.10.2. Le Conseil des ministres expose ensuite qu'en vertu des dispositions de la loi attaquée, la gestion des moyens de fonctionnement est confiée, pour le siège, aux membres du siège en général et, au niveau des entités, au chef de corps et/ou au comité de direction. Il ajoute que le chef de corps est défini par l'article 58*bis*, 2°, du Code judiciaire et que le greffier en chef ne saurait être qualifié de chef de corps au sens de cette disposition. Il fait valoir qu'il relève de la mission du chef de corps de faire fonctionner de manière optimale le tribunal ou le parquet et qu'en vertu des articles 164 et 403 du Code judiciaire, les greffiers sont placés sous la surveillance du chef de corps. Il estime que les parties requérantes étendent à tort les caractéristiques d'une seule tâche du greffier - plus précisément la tâche judiciaire exercée en tant que greffier d'audience - à l'ensemble des rapports entre les greffiers et les chefs de corps en matière de gestion, sans qu'existe pour ce faire un fondement constitutionnel ou légal.

A.10.3. Le Conseil des ministres considère dès lors qu'il est raisonnablement justifié de ne pas instituer un organe distinct chargé de gérer les moyens de fonctionnement en ce qui concerne les greffiers, lesquels collaborent au fonctionnement optimal du tribunal mais sans en assumer la responsabilité. Il estime que le critère de distinction est pertinent et que la différence de traitement n'emporte pas d'effets disproportionnés. Il relève qu'en vertu de l'article 185/2 du Code judiciaire, les greffiers en chef font partie des comités de direction et qu'ils sont associés de cette manière à la gestion des moyens de fonctionnement et à l'élaboration ainsi qu'à l'exécution du plan de gestion de l'entité judiciaire en question.

A.10.4. Le Conseil des ministres considère que la loi attaquée ne porte en aucune manière atteinte à l'indépendance des greffiers qui, en vertu des dispositions du Code judiciaire, sont placés sous l'autorité et la surveillance du greffier en chef. Il attire l'attention sur le fait que la surveillance du chef de corps sur le greffier en chef n'est exercée qu'à titre exceptionnel, plus précisément en cas de dysfonctionnement, et qu'aucune relation d'autorité n'est instaurée entre les magistrats et les greffiers en général.

A.11. En ce qui concerne la seconde branche du moyen, le Conseil des ministres considère que les dispositions attaquées n'ont pas pour effet que les greffiers soient traités de la même manière que le personnel judiciaire, étant donné que le greffe se trouve sous la direction d'un greffier en chef qui n'est soumis à la surveillance du chef de corps qu'en cas de mauvais fonctionnement. Le Conseil des ministres attire l'attention sur le fait que les référendaires et les juristes de parquet sont soumis, en vertu de l'article 162 du Code judiciaire, à l'autorité directe du chef de corps et ce, contrairement aux greffiers. Il affirme dès lors que l'on ne saurait parler d'une égalité de traitement entre ces catégories de personnes.

A.12. Les parties requérantes répondent que la position du greffier dans l'organisation judiciaire est véritablement liée à l'article 151 de la Constitution et à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elles estiment qu'il résulte des missions et responsabilités, restées inchangées, du greffier qu'il doit toujours être considéré comme un organe du pouvoir judiciaire et de l'Etat et qu'il garantit par excellence le droit à un procès équitable. Elles estiment d'ailleurs que le Conseil des ministres interprète de manière erronée la fonction et le statut du greffier. Elles attirent l'attention notamment sur le fait que le greffier effectue de manière autonome et indépendante toutes les missions énumérées dans l'article 168 du Code judiciaire, et non uniquement les tâches qu'il remplit à l'audience

*Dans l'affaire n° 6025*

*Quant au premier moyen dans l'affaire n° 6025*

A.13. Le premier moyen dans l'affaire n° 6025 est dirigé contre les articles 185/4 et 185/5, 185/7, 185/8 et 185/12 du Code judiciaire, insérés par les articles 22, 23, 25, 27 et 34 de la loi du 18 février 2014, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec le principe de la séparation des pouvoirs et celui de l'indépendance du pouvoir judiciaire (déduits notamment des articles 151, 152, 154 et 155 de la Constitution), avec le principe de la légalité dans l'organisation judiciaire (déduits notamment des articles 146, 152, alinéa 1er, 154, 155 et 157 de la Constitution), avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques.

A.14. Les parties requérantes estiment que les dispositions internationales et constitutionnelles citées dans le moyen garantissent l'indépendance du pouvoir judiciaire, le principe de la séparation des pouvoirs et le droit individuel de tout justiciable à avoir accès à un juge indépendant et impartial. Elles déduisent de la jurisprudence de la Cour que l'article 13 de la Constitution contient un droit d'accès à une instance judiciaire qui satisfait aux conditions de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et à celles de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elles estiment que pour apprécier la conformité des dispositions légales à l'article 13 de la Constitution, il faut tenir compte des garanties que prévoient les dispositions internationales et les principes généraux cités dans le moyen. A cet égard, elles avancent également qu'une violation de l'article 13 de la Constitution entraîne une violation des articles 10 et 11 de la Constitution et que les magistrats disposent du droit d'exercer leurs fonctions, en toute indépendance, dans les conditions définies par la Constitution.

A.15. Les parties requérantes exposent que l'article 185/4 du Code judiciaire prévoit la conclusion d'un contrat de gestion entre le ministre de la Justice et chaque Collège – plus précisément le Collège des cours et tribunaux et le Collège du ministère public – et que ce contrat doit contenir des accords relatifs aux objectifs pour l'organisation judiciaire et doit également fixer les moyens que le ministre de la Justice met à la disposition de l'organisation judiciaire. Elles attirent l'attention sur le fait qu'en vertu de l'article 185/5 du Code judiciaire, ce contrat de gestion n'est pas un acte ou un règlement au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et qu'il appartient au Roi de déterminer les modalités de négociation, de conclusion et d'adaptation des contrats de gestion.

Elles poursuivent en déclarant que si une décision d'un Collège concernant l'allocation des moyens met manifestement en péril l'administration de la justice dans une entité judiciaire, le comité de direction concerné peut introduire, en vertu de l'article 187/7 du Code judiciaire, un recours auprès du ministre de la Justice, lequel a ensuite le pouvoir de décider de l'allocation des moyens.

Elles exposent qu'en vertu de l'article 185/8 du Code judiciaire, le ministre de la Justice peut, par le biais des contrats de gestion, transférer une enveloppe de fonctionnement à chaque Collège au moyen de crédits destinés à cet effet, inscrits au budget administratif du Service public Fédéral Justice pour, d'une part, le fonctionnement propre et, d'autre part, le fonctionnement des entités judiciaires.

Elles soulignent enfin que l'article 185/12 du Code judiciaire dispose que les Collèges et le comité de direction de la Cour de cassation sont soumis au pouvoir de contrôle du ministre de la Justice et du ministre du

Budget, que ce pouvoir de contrôle est assuré par des délégués, un pour chaque ministre, qui peuvent assister, avec voix consultative, aux réunions des Collèges et du comité de direction de la Cour de cassation et que ces délégués peuvent introduire auprès de leur ministre un recours en annulation de toute décision de gestion.

A.16.1. Les parties requérantes soulignent que leur premier moyen ne tend pas à contester l'autonomie de gestion de l'organisation judiciaire mais bien la compétence attribuée au pouvoir exécutif d'intervenir *a priori* et *a posteriori* dans la gestion confiée au Collège des cours et tribunaux, au Collège du ministère public, au comité de direction de la Cour de cassation et aux comités de direction des entités judiciaires.

Plus généralement, elles estiment que le régime de contrôle instauré par les dispositions attaquées porte atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire, garantie constitutionnellement, au principe de la séparation des pouvoirs et au principe d'égalité et de non-discrimination. En ce qui concerne ce dernier principe, elles font valoir que le système de gestion instauré par la loi attaquée doit être comparé avec l'autonomie de gestion accordée à d'autres institutions, plus précisément la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat, le Conseil supérieur de la justice, la Cour des comptes, les médiateurs fédéraux, la Commission de la protection de la vie privée, le Comité permanent de contrôle des services de police et le Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité. Elle déduit de la réglementation applicable à ces institutions que le pouvoir exécutif n'exerce aucun contrôle sur la gestion de celles-ci.

A.16.2. Les parties requérantes critiquent les dispositions attaquées sur trois points, à savoir : (1) la subordination des organes de gestion du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif sur le plan budgétaire; (2) l'obligation de conclure un contrat de gestion entre le ministre de la Justice, d'une part, et les Collèges et le comité de direction de la Cour de cassation, d'autre part, et (3) le contrôle et la tutelle exercés sur les organes qui sont chargés de gérer l'organisation judiciaire.

A.17.1. Concernant la subordination des organes de gestion au pouvoir exécutif sur le plan budgétaire, les parties requérantes attirent l'attention sur le fait que la plupart des institutions dont le système de gestion peut être comparé à celui du pouvoir judiciaire bénéficient d'une dotation accordée par le Parlement, qui leur garantit une autonomie financière et budgétaire. Selon elles, la possibilité d'établir son propre budget, sous le contrôle du Parlement, est considérée par le législateur comme une garantie d'indépendance de l'institution concernée par rapport au pouvoir exécutif.

Elles estiment que les dispositions attaquées ont pour effet que, sur le plan budgétaire, le pouvoir judiciaire se trouve sous le contrôle du pouvoir exécutif et ce, en violation des dispositions constitutionnelles et internationales qui garantissent l'indépendance du pouvoir judiciaire et en violation du principe de la séparation des pouvoirs.

A.17.2. Elles considèrent que la différence de traitement précitée n'est pas raisonnablement justifiée au motif que l'indépendance qui revient à la Cour constitutionnelle, au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes et au Conseil supérieur de la justice n'est pas supérieure à celle qui revient au pouvoir judiciaire et au motif que d'autres institutions dont l'indépendance n'est pas considérée comme étant aussi essentielle dans un Etat de droit, comme la Commission de la protection de la vie privée et les comités permanents de contrôle, se voient accorder une indépendance plus grande que celle qui est accordée au pouvoir judiciaire. Elles estiment qu'il résulte de la différence de traitement précitée que le justiciable qui s'adresse au pouvoir judiciaire est, sans justification raisonnable, traité différemment du justiciable qui s'adresse aux institutions précitées et que les magistrats qui appartiennent au pouvoir judiciaire sont, sans justification raisonnable, traités différemment des magistrats d'autres juridictions.

A.18.1. En ce qui concerne le contrat de gestion à conclure avec le ministre de la Justice, les parties requérantes font valoir que la figure juridique du contrat de gestion constitue un substitut de la tutelle administrative, que cette figure juridique est le plus souvent utilisée lorsqu'un organe ou une personne morale est subordonné aux autorités publiques et qu'il suppose une forme de tutelle.

A.18.2. Les parties requérantes soutiennent que l'article 185/4 du Code judiciaire donne au ministre de la Justice la possibilité d'établir des objectifs pour les organes de gestion du pouvoir judiciaire, et ce en ce qui concerne toutes les compétences de gestion qui leur sont attribuées. Elles estiment que le pouvoir d'annulation attribué au ministre par l'article 185/12 de ce Code ne se limite pas à un contrôle de légalité mais emporte

également un contrôle d'opportunité, puisque le ministre peut annuler une décision s'il estime qu'elle n'est pas conforme au contrat de gestion.

A.18.3. Les parties requérantes considèrent que le contrat de gestion, tel qu'il est réglé par les dispositions attaquées, entraîne une subordination des organes de gestion du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif. Elles attirent l'attention sur le fait que la signature du contrat constitue une obligation pour les organes de gestion du pouvoir judiciaire, puisque ce contrat conditionne l'octroi de moyens financiers pour le fonctionnement du service public de la justice. Elles estiment dès lors que le contrat de gestion permet au pouvoir exécutif de contrôler les activités du pouvoir judiciaire. Dans ce cadre, elles attirent l'attention sur le fait que l'application conjointe des articles 181 et 185/4 du Code judiciaire a pour effet que le ministre de la Justice a autorité sur les mesures qu'adopte le Collège des cours et tribunaux notamment pour organiser une politique de qualité, les processus de travail, la gestion stratégique des ressources humaines ainsi que la mesure et la répartition de la charge de travail. Elles font valoir à cet égard que ces aspects concernent directement l'exercice de la fonction judiciaire et que les dispositions attaquées portent ainsi atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

A.18.4. Les parties requérantes indiquent que d'autres institutions dont le statut constitutionnel est comparable à celui du pouvoir judiciaire ne sont pas contraintes à conclure un contrat de gestion avec les autorités publiques et que certaines institutions dont l'indépendance n'est pas considérée comme étant aussi essentielle dans un Etat de droit ne doivent pas davantage conclure un tel contrat. Elles estiment que la différence de traitement qui en découle n'est pas raisonnablement justifiée.

A.18.5. Les parties requérantes estiment que les dispositions attaquées portent aussi atteinte au principe de la légalité dans l'organisation judiciaire, tel qu'il peut être déduit des articles 146, 152, alinéa 1er, 154, 155 et 157 de la Constitution, au motif que les matières qui doivent être gérées par les organes de l'organisation judiciaire sont en large partie définies par un contrat de gestion et donc pas par une loi. Elles exposent que l'article 185/4, § 2, 1<sup>o</sup>, du Code judiciaire dispose que le contrat de gestion doit notamment comprendre une « description des activités que le Collège exécute conformément à l'article 181 ou à l'article 184, § 1er » et que les articles 181 et 184, § 1er, précités, ne contiennent aucune description précise des matières dont la gestion est confiée aux Collèges. Elles considèrent qu'il en résulte également une violation du principe d'égalité et de non-discrimination puisque les organes de gestion du Conseil d'Etat, de la Cour constitutionnelle et de la Cour des comptes ne sont pas soumis à un régime similaire en ce qui concerne la description de leurs activités.

A.18.6. Les parties requérantes considèrent que les dispositions relatives au contrat de gestion emportent que l'indépendance organisationnelle des magistrats du pouvoir judiciaire est moins bien garantie que celle des magistrats d'autres juridictions et que le justiciable qui s'adresse au pouvoir judiciaire est confronté à une moins bonne protection de l'indépendance organisationnelle que le justiciable s'adressant à d'autres juridictions.

A.19.1. Concernant les compétences revenant au ministre de la Justice, elles soulignent qu'en vertu de l'article 185/7 du Code judiciaire, ce dernier dispose d'une tutelle de substitution en matière budgétaire, de sorte que, saisi d'un recours, il peut ensuite se substituer aux Collèges pour toutes les questions budgétaires susceptibles d'affecter l'administration de la justice dans une entité judiciaire, et qu'en vertu de l'article 185/12 de ce Code, il dispose d'un mécanisme de contrôle et d'une tutelle d'annulation. Les parties requérantes estiment que ces pouvoirs de contrôle et de tutelle s'inspirent de ceux qui sont prévus par l'article 10 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et qu'en déclarant ces pouvoirs applicables au pouvoir judiciaire, le législateur assimile ce pouvoir aux organismes d'intérêt public. Elles font valoir que ces pouvoirs de contrôle et de tutelle sont d'autant moins admissibles que, sur la base de l'article 159 de la Constitution, le pouvoir judiciaire doit contrôler la légalité des actes de l'exécutif.

A.19.2. Selon les parties requérantes, les organes de gestion du pouvoir judiciaire sont, quant au contrôle qui est exercé sur eux, traités, sans justification raisonnable, différemment des organes de gestion d'autres institutions, telles que la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat et le Conseil supérieur de la justice et sont traités, sans justification raisonnable, de la même manière que les organes de gestion des organismes visés par la loi du 16 mars 1954. Elles font valoir à cet égard que les magistrats concernés et les justiciables qui s'adressent au pouvoir judiciaire sont aussi discriminés.

A.20. Le Conseil des ministres considère que les parties requérantes conçoivent erronément la loi attaquée comme l'expression d'une attaque du pouvoir exécutif contre l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il attire l'attention sur le fait que cette conception est contraire à l'objectif du législateur, tel que celui-ci ressort des travaux préparatoires. Il expose à cet égard qu'il apparaît de ces travaux préparatoires que le législateur a considéré le système nouvellement instauré comme une première étape dans le transfert complet des compétences de gestion au pouvoir judiciaire. Il souligne qu'avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, le pouvoir judiciaire était géré dans sa totalité par le service public fédéral Justice, sous la responsabilité du ministre de la Justice, de sorte qu'il ne peut être soutenu que cette loi rompt l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et judiciaire. Il estime dès lors que le nouveau système représente en tout état de cause une amélioration par rapport à la situation antérieure.

A.21.1. En ce qui concerne la comparaison alléguée par les parties requérantes entre le pouvoir judiciaire et d'autres institutions, le Conseil des ministres considère que cette comparaison n'est pas pertinente. Il estime qu'en matière budgétaire, l'indépendance accordée par la Constitution à l'une ou à l'autre institution n'a aucun rapport avec les moyens financiers alloués à cette institution ni avec le degré d'autonomie de gestion de ceux-ci. Il souligne que seuls importent l'ampleur des moyens financiers accordés et la capacité des destinataires de gérer ces moyens financiers. Il attire l'attention sur le fait que les institutions auxquelles les parties requérantes comparent le pouvoir judiciaire ont des besoins financiers bien plus limités.

A.21.2. Le Conseil des ministres estime aussi que les parties requérantes ne démontrent pas que le justiciable qui s'adresse au pouvoir judiciaire ne disposerait pas des mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité du juge que le justiciable qui s'adresse à la Cour constitutionnelle ou au Conseil d'Etat. Il déclare que la thèse des parties requérantes équivaut à dire que le justiciable qui s'adressait au pouvoir judiciaire antérieurement à la loi attaquée ne disposait d'aucune garantie en matière d'indépendance et d'impartialité. Il considère à cet égard que les parties requérantes donnent un contenu trop large à la notion d'indépendance du pouvoir judiciaire et au principe de la séparation des pouvoirs et qu'aucune disposition de la loi attaquée ne concerne les magistrats individuels et leurs dossiers. Il attire l'attention sur le fait qu'en érigeant des organes de coordination composés exclusivement de magistrats, le législateur a précisément voulu instaurer une zone tampon entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire en ce qui concerne la gestion de l'organisation judiciaire.

A.22. Quant au contrat de gestion critiqué par les parties requérantes, le Conseil des ministres estime qu'il est exagéré de prétendre que cet instrument permet à l'une des parties au contrat, plus précisément au ministre de la Justice, d'imposer sa volonté à l'autre partie.

Selon le Conseil des ministres, il résulte en outre de l'article 185/4, attaqué, du Code judiciaire que les matières qui font l'objet des contrats de gestion ne sont pas de nature à affecter l'indépendance ou l'impartialité des magistrats, parce qu'elles ne concernent pas les magistrats individuels ni les dossiers. Il attire l'attention sur le fait que la loi attaquée prévoit que les contrats de gestion sont conclus avec les Collèges, qui font office de tampon entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, et non avec les cours et tribunaux eux-mêmes, et ce précisément pour éviter que des objectifs soient imposés par le ministre à ces cours et tribunaux. De plus, il précise que la technique du contrat de gestion a déjà été appliquée en 2005 et que cette technique n'a pas entraîné de dérives.

A.23.1. En ce qui concerne les mécanismes de contrôle critiqués par les parties requérantes, le Conseil des ministres attire tout d'abord l'attention sur le fait qu'ils ont été inspirés par les règles applicables à l'Institut de formation judiciaire, créé par la loi du 31 janvier 2007. Il soutient à cet égard que les travaux préparatoires ont souligné l'indépendance de cet Institut.

A.23.2. Le Conseil des ministres estime par ailleurs que la justice est un service public, qui ne peut fonctionner qu'avec les moyens financiers que l'Etat perçoit de tous les citoyens, conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur en la matière. Il attire l'attention à cet égard sur le fait qu'en vertu de la Constitution, le pouvoir exécutif répond devant le Parlement de l'emploi des deniers publics. Il estime qu'il est justifié, compte tenu de l'importance des moyens qui sont alloués au pouvoir judiciaire, de prévoir des mécanismes de contrôle destinés à garantir la meilleure affectation possible de ces moyens. A cet égard, il renvoie aux travaux préparatoires qui ont souligné que le transfert des compétences de gestion au pouvoir judiciaire devait être considéré comme un processus évolutif et qu'il s'imposait, dans la première phase de ce processus, de ne pas perdre les connaissances et l'expertise du Service public fédéral Justice.

A.23.3. Le Conseil des ministres souligne une nouvelle fois que les cours et tribunaux ne disposaient d'aucune autonomie de gestion avant la loi attaquée. Selon lui, les parties requérantes ne démontrent pas que, dans la situation antérieure, les cours et tribunaux étaient dans l'impossibilité de contrôler en toute indépendance et impartialité la légalité des actes du pouvoir exécutif.

A.24.1. Les parties requérantes répondent que le fait que le législateur a eu l'intention d'accorder une autonomie de gestion au pouvoir judiciaire ne saurait justifier une violation de l'indépendance de ce pouvoir. Elles estiment que la circonstance que la loi attaquée accroît l'autonomie de gestion du pouvoir judiciaire ne peut pas davantage justifier des violations de la Constitution.

A.24.2. Les parties requérantes contestent la thèse du Conseil des ministres selon laquelle le pouvoir judiciaire ne peut être comparé, en l'espèce, avec les autres institutions qu'elles ont énumérées dans leur requête. Elles estiment que ce pouvoir peut être comparé en tout état de cause avec le Conseil d'Etat et avec la Cour constitutionnelle, puisque ces institutions ont une tâche juridictionnelle. La référence faite par le Conseil des ministres à l'importance du budget attribué au pouvoir judiciaire est, selon elles, trop simpliste dans ce cadre, étant donné que la loi attaquée prévoit précisément une décentralisation des compétences de gestion. De même, la thèse selon laquelle le pouvoir judiciaire ne dispose pas encore de la compétence suffisante pour se charger de l'intégralité de la gestion n'est pas convaincante à leurs yeux. Par ailleurs, elles considèrent que cet argument est contraire à l'objectif général poursuivi par le législateur.

A.24.3. En ce qui concerne l'argumentation du Conseil des ministres sur le contrat de gestion, les parties requérantes font valoir que la Constitution garantit non seulement l'indépendance individuelle des magistrats mais également l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son ensemble et ce, par le principe de la séparation des pouvoirs.

A.24.4. Quant au contrôle de l'organisation judiciaire, les parties requérantes estiment que le fait que le législateur se soit inspiré de l'Institut de formation judiciaire n'est pas pertinent en l'espèce puisque cet organisme est un service public soumis à l'autorité du pouvoir exécutif. Le fait qu'une certaine forme d'indépendance soit accordée à ce service n'y change rien, selon elles. Elles considèrent enfin que la responsabilité du pouvoir exécutif devant le Parlement en matière budgétaire n'implique pas que toute institution puisse être soumise à l'autorité du pouvoir exécutif.

#### *Quant au deuxième moyen dans l'affaire n° 6025*

A.25. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6025 est dirigé contre l'article 181 du Code judiciaire, rétabli par l'article 10 de la loi du 18 février 2014, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec le principe de légalité dans l'organisation judiciaire, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.26. Les parties requérantes déduisent de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière qu'une juridiction doit être instaurée par la loi, afin d'éviter que l'organisation du système judiciaire soit laissée à l'appréciation du pouvoir exécutif. Elles estiment que l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les articles 146, 152, alinéa 1er, 154, 155 et 157 de la Constitution ont une portée similaire et que toutes ces dispositions contribuent à l'indépendance et à l'impartialité des juridictions. Elles font valoir à cet égard que le principe de légalité fait partie des garanties qui sont reconnues aux justiciables dans le cadre d'un procès équitable, de sorte que le respect de ce principe et des dispositions constitutionnelles et internationales qui le fondent peut être contrôlé par la Cour dans le cadre d'un contrôle au regard de l'article 13 de la Constitution. Elles avancent également qu'une violation du principe de légalité doit être considérée comme une violation d'un droit fondamental, de sorte qu'il s'agit dans ce cas également d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.27.1. Les parties requérantes considèrent que les compétences qui reviennent au Collège des cours et tribunaux ont trait à l'organisation des cours et tribunaux. Selon elles, la disposition attaquée ne décrit pas ces compétences de manière suffisamment précise et le Collège détermine dans une large mesure lui-même les limites de sa propre compétence. Elles allèguent à cet égard que les travaux préparatoires font apparaître que les directives contraignantes que le Collège peut prendre et qui peuvent entraîner l'annulation, par ce Collège, de décisions des comités de direction sont l'expression d'un pouvoir réglementaire et que la disposition attaquée ne spécifie pas les matières dans lesquelles ces compétences peuvent être exercées. Elles relèvent que s'il est vrai que la disposition attaquée définit des objectifs et donne des exemples, elle ne contient aucune description claire des prérogatives du Collège.

A.27.2. Les parties requérantes estiment que le principe de légalité est d'autant plus en cause que la disposition attaquée semble impliquer que le Collège des cours et tribunaux a le pouvoir de prendre des mesures susceptibles d'affecter les juges dans leur fonction de juger. Elles déduisent cette prérogative de la mission mentionnée dans la disposition attaquée visant à prendre des mesures en matière de politique de la qualité, de processus de travail et de mesure de la charge de travail.

A.28.1. Le Conseil des ministres est d'avis que la disposition attaquée n'entame pas le principe de légalité dans l'organisation judiciaire, puisque cette disposition règle les aspects essentiels des compétences dévolues au Collège. Il estime de surcroît que les directives contraignantes que le Collège peut adopter ne sauraient être considérées comme des actes pris à la place du législateur et que la circonstance qu'un certain pouvoir d'appréciation est attribué au Collège ne permet pas de déduire que ses missions légales seraient définies de manière trop floue. Il déduit en outre des travaux préparatoires que les directives contraignantes ne peuvent être adressées qu'aux comités de direction et non aux magistrats individuels. Il estime dès lors que ces directives ne revêtent pas un caractère réglementaire.

A.28.2. Le Conseil des ministres déclare que, dans leur logique, les parties requérantes devraient se réjouir que des missions qui étaient dévolues autrefois au ministre de la Justice soient à présent confiées à des organes de l'organisation judiciaire.

A.28.3. La circonstance que la disposition attaquée n'interdit pas expressément au Collège de porter atteinte à l'indépendance des magistrats ne permet nullement de déduire, selon le Conseil des ministres, que le Collège serait toutefois autorisé à le faire. Il considère que cette interdiction résulte non seulement des dispositions de la Constitution mais également de la nature des missions qui sont dévolues au Collège.

A.29. Les parties requérantes estiment que le Conseil des ministres examine de manière trop générale les arguments qu'elles ont développés dans le deuxième moyen. Selon elles, les différentes matières ne sont pas réglées dans la loi et le règlement de celles-ci est donc laissé, en violation du principe de légalité, aux organes de l'organisation judiciaire.

*Quant au troisième moyen dans l'affaire n° 6025*

A.30. Le troisième moyen dans l'affaire n° 6025 est dirigé contre l'article 41 de la loi du 18 février 2014 et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec le principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, avec le principe de légalité dans l'organisation judiciaire, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.31.1. Les parties requérantes font valoir que les articles 180, 181, 184, 185/4, du Code judiciaire, insérés ou rétablis par la loi attaquée, instaurent le principe de l'autonomie du pouvoir judiciaire dans la gestion du service public de la justice mais ne précisent pas ce que recouvre cette autonomie.

Elles attirent l'attention sur le fait que la disposition attaquée confère au Roi le pouvoir de déterminer « l'ampleur, le phasage et les modalités » du transfert des compétences du Service public fédéral Justice aux organes créés par la loi attaquée.

A.31.2. Les parties requérantes estiment que la disposition attaquée n'est pas compatible avec le principe de légalité dans l'organisation judiciaire. Bien qu'elles considèrent qu'il est acceptable que le transfert de la compétence de gestion s'effectue en différentes phases, elles estiment que les pouvoirs que le Roi puise dans la disposition attaquée sont trop larges et pas assez délimités. Selon elles, contrairement à ce que la loi attaquée laisse penser, cette disposition ne saurait être qualifiée de disposition transitoire et elle est en réalité une disposition qui habilite le Roi à décider de l'ampleur des compétences qui sont transférées. A cet égard, elles soulignent que la loi ne prévoit aucune limitation dans le temps à l'exercice des compétences attribuées au Roi, de sorte que le pouvoir exécutif se voit confier la possibilité de déterminer lui-même l'instauration de l'autonomie de gestion du pouvoir judiciaire.

A.31.3. Les parties requérantes estiment que la disposition attaquée est incompatible non seulement avec le principe de légalité mais également avec les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des juges, puisque le pouvoir exécutif obtient la possibilité de déterminer les compétences qui reviennent aux organes du pouvoir judiciaire.

A.32.1. Le Conseil des ministres renvoie à l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne le projet qui a donné lieu à la loi attaquée et en déduit que les compétences qui ont été confiées au pouvoir judiciaire en matière de gestion des institutions judiciaires ne mettent pas en péril l'indépendance fonctionnelle des juges.

A.32.2. En outre, le Conseil des ministres fait valoir que l'affectation de moyens financiers au pouvoir judiciaire implique nécessairement une intervention des autres pouvoirs de l'Etat et qu'aucune norme internationale n'exige que le législateur confère une autonomie budgétaire au pouvoir judiciaire. Il renvoie en la matière à un avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dans lequel celle-ci déclare que, bien qu'une autonomie budgétaire ne soit pas requise, il convient néanmoins de veiller à ce que les pouvoirs exécutif et législatif n'exercent aucune pression sur le pouvoir judiciaire et qu'il est souhaitable de prendre en compte l'avis du pouvoir judiciaire lors de la fixation de ses moyens financiers. Le Conseil des ministres estime que les dispositions attaquées ont précisément pour effet, contrairement à la situation antérieure, d'associer le pouvoir judiciaire à la fixation des moyens financiers qui lui sont alloués.

A.32.3. Le Conseil des ministres considère que le législateur a expressément choisi de ne pas régler tous les aspects du nouveau système, afin de pouvoir associer davantage le pouvoir judiciaire à la fixation des moyens financiers. En outre, selon lui, si le législateur avait déterminé tous les éléments constitutifs du régime concerné, on aurait tout aussi bien pu prétendre qu'un autre pouvoir – en l'occurrence, le pouvoir législatif – s'immisçait trop dans le pouvoir judiciaire. Enfin, il considère que les parties requérantes soutiennent à tort que le Roi s'est vu octroyer le pouvoir de déterminer lui-même les matières qui sont transférées aux organes du pouvoir judiciaire, puisque le Roi doit respecter la loi et les objectifs que celle-ci poursuit.

*Quant au quatrième moyen dans l'affaire n° 6025*

A.33. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 6025 est dirigé contre les articles 181, 184 et 185/3 du Code judiciaire, rétablis ou insérés par les articles 10, 14 et 20 de la loi du 18 février 2014, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe du droit d'accès à la justice.

A.34.1. Les parties requérantes exposent que le Collège des cours et tribunaux et le Collège du ministère public ont le pouvoir, en vertu des articles 181 et 184 du Code judiciaire, de prendre des directives contraignantes à l'égard des comités de direction qui font partie de leur organisation et que, sur la base de l'article 185/3 de ce Code, chaque Collège a le pouvoir d'annuler une décision d'un comité de direction s'il estime, après avoir entendu ce dernier, que cette décision est contraire à une directive contraignante ou au plan de gestion. Elles attirent l'attention sur le fait que les travaux préparatoires de la loi attaquée ont indiqué les limites du pouvoir attribué aux Collèges pour prendre des directives contraignantes mais que ces limites ne figurent pas dans le texte de la loi. Elles estiment dès lors qu'il n'est pas exclu que les Collèges excèdent ces

limites et portent ainsi atteinte aux responsabilités exercées par les magistrats en vertu des articles 151, § 1er, de la Constitution ou aux prérogatives d'autres organes prévus par le Code judiciaire.

A.34.2. Les excès de compétences n'étant pas à exclure, il est essentiel, selon les parties requérantes, que les personnes ou organes concernés, en particulier les comités de direction, les chefs de corps, les magistrats et les membres du personnel judiciaire, disposent de la possibilité d'introduire un recours en annulation ou en réformation devant une juridiction indépendante et impartiale. Les parties requérantes critiquent le fait que les dispositions attaquées ne prévoient pas un tel recours. Elles estiment que ni le Conseil d'Etat, ni la Cour de cassation ne sont compétents en la matière.

A.35. Les parties requérantes considèrent que l'absence d'un recours n'est pas justifiable à la lumière des dispositions constitutionnelles et internationales citées dans le moyen. En outre, elles estiment que cette absence est discriminatoire, parce que les actes individuels et réglementaires pris par le Roi ou par le ministre de la Justice relatifs à l'organisation judiciaire peuvent être attaqués devant le Conseil d'Etat, alors que ce n'est pas possible pour les directives contraignantes prises par les Collèges. Selon elles, cette absence est également discriminatoire parce que les actes des Collèges relatifs aux marchés publics ou à la gestion du personnel peuvent être attaqués devant le Conseil d'Etat, contrairement aux directives contraignantes.

A.36.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les travaux préparatoires font clairement apparaître que les directives contraignantes ne peuvent concerner que le fonctionnement général et la bonne gestion du siège et du ministère public, qu'elles ne peuvent pas être adressées à des juges individuels et qu'elles ne peuvent contenir aucun droit ni aucune obligation vis-à-vis des tiers. Il estime que la compétence visée des Collèges ne saurait par conséquent être considérée comme une compétence réglementaire. Il attire l'attention sur le fait que cette interprétation est conforme au texte de la loi, qui charge les Collèges d'assurer le bon fonctionnement et la bonne gestion du siège et du ministère public et que la section de législation du Conseil d'Etat a elle aussi estimé que la compétence des Collèges d'élaborer des directives contraignantes ne saurait être interprétée comme un pouvoir réglementaire.

A.36.2. Le Conseil des ministres estime qu'il n'est pas pertinent de comparer les destinataires des directives contraignantes à ceux d'autres actes, qui disposent effectivement de la possibilité d'introduire un recours, parce que les directives contraignantes ne sont pas de nature à affecter la situation des magistrats, des membres du personnel judiciaire ou des justiciables.

A.36.3. A supposer qu'il faille tout de même admettre que les directives contraignantes peuvent affecter directement et défavorablement les membres du personnel judiciaire, elles doivent être considérées, selon le Conseil des ministres, comme des actes des organes judiciaires au sens de l'article 14, § 1er, alinéa 2, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, de sorte qu'elles peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat. Le Conseil des ministres estime en outre que lorsqu'une loi n'attribue pas expressément un contentieux à une juridiction, un recours peut être intenté devant le tribunal de première instance.

A.37. En ce qui concerne la compétence des Collèges d'annuler une décision d'un comité de direction, le Conseil des ministres attire l'attention sur le fait que le comité de direction concerné a le droit d'être entendu avant l'annulation et qu'il peut, après l'annulation, saisir les délégués du ministre de la Justice et du ministre du Budget afin qu'ils demandent l'annulation de la décision de gestion qu'ils jugent contraire à la loi ou au contrat de gestion.

A.38. Les parties requérantes répondent que la circonstance que les directives contraignantes ne peuvent pas concerner, selon les travaux préparatoires, la situation juridique des magistrats et des justiciables n'est pas pertinente, parce qu'il ne peut jamais être exclu que les Collèges excèdent leurs pouvoirs en adoptant ces directives. Par ailleurs, elles estiment que le Conseil des ministres déclare à tort qu'un recours devant le Conseil d'Etat est ouvert dans ce cas. Elles font valoir qu'il n'en va pas ainsi lorsque les directives portent sur la situation juridique des magistrats. Le recours qui pourrait être introduit devant les cours et tribunaux n'est pas non plus satisfaisant, à leur avis, puisqu'il peut seulement être utilisé lorsqu'un droit civil est en cause et puisque les cours et tribunaux ne peuvent annuler des actes irréguliers. Le fait que le comité de direction ait le droit d'être entendu préalablement à l'annulation et qu'il ait la possibilité, par l'intermédiaire des délégués des ministres, de faire réformer la décision prise par les Collèges ne suffit pas non plus à leurs yeux pour que les conditions imposées par la Constitution soient remplies.

*Quant au cinquième moyen dans l'affaire n° 6025*

A.39. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 6025 est dirigé contre l'article 330<sup>quinquies</sup> du Code judiciaire, inséré par l'article 37 de la loi du 18 février 2014, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe du droit d'accès à la justice.

A.40.1. Les parties requérantes exposent que la disposition attaquée doit être interprétée à la lumière de la loi du 1er décembre 2013 « portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire », qui a considérablement renforcé la mobilité géographique des magistrats et des membres du personnel judiciaire. Elles attirent l'attention sur le fait que cette loi prévoit différentes formes de mobilité : (1) une mobilité imposée par le chef de corps entre les différentes divisions d'un tribunal; (2) une mobilité entre différents tribunaux ou parquets, dans le ressort d'une cour d'appel, imposée soit dans le cadre d'un accord entre les chefs de corps concernés, soit par le premier président de la cour d'appel ou par le procureur général près la cour d'appel; (3) une mobilité volontaire entre les fonctions de juge de paix et de juge de police; (4) une mobilité volontaire qui excède le ressort de la cour d'appel.

A.40.2. Elles attirent l'attention sur le fait que, dans son avis relatif au projet ayant abouti à la loi précitée du 1er décembre 2013, la section de législation du Conseil d'Etat avait observé que les décisions relatives à la mobilité pouvaient être des sanctions disciplinaires déguisées et qu'il était nécessaire, pour cette raison, de prévoir une protection juridictionnelle.

Elles exposent qu'avec la disposition attaquée, le législateur a voulu répondre à l'observation du Conseil d'Etat et que cette disposition prévoit qu'un magistrat qui est chargé d'exercer ses fonctions dans un autre arrondissement que celui dans lequel il est nommé ou désigné à titre principal peut intenter un recours en annulation contre ce transfert devant le comité de direction de la cour d'appel, de la cour du travail ou du parquet général, selon le cas.

A.41.1. Dans la première branche du moyen, les parties requérantes critiquent le fait que le recours prévu par la disposition attaquée est limité aux décisions de mobilité qui ont pour effet d'imposer à un magistrat d'exercer ses fonctions dans un autre arrondissement que celui dans lequel il est nommé ou désigné à titre principal.

A.41.2. Les parties requérantes font valoir que les décisions de mobilité sont analysées par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat comme des mesures d'ordre interne, prises dans l'intérêt du service, qui ne sont en principe pas susceptibles d'un recours en annulation, sauf si la mesure constitue une sanction disciplinaire déguisée ou une mesure prise en raison du comportement du fonctionnaire et qui entraîne une modification importante de ses attributions ou conditions de travail.

A.41.3. Les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée a pour effet qu'aucun recours n'est possible contre une décision concernant la mobilité obligatoire de magistrats au sein de leur tribunal, parquet ou audiorat et elles considèrent que cette absence de recours entraîne une différence de traitement non raisonnablement justifiée entre les magistrats et les fonctionnaires. Elles attirent l'attention sur le fait que cette absence est d'autant plus grave pour les magistrats de l'audiorat du travail, du tribunal du travail et du tribunal de commerce puisqu'ils sont nommés dans un audiorat ou dans un tribunal dont le ressort est équivalent à celui de la cour d'appel. Elles estiment dès lors que ces magistrats sont discriminés non seulement par rapport aux fonctionnaires mais également par rapport aux magistrats nommés au tribunal de première instance ou au parquet du procureur du Roi, qui peuvent, quant à eux, contester les décisions de mobilité ayant des conséquences géographiques similaires.

A.42.1. Dans la seconde branche du moyen, les parties requérantes critiquent le fait que le recours prévu par la disposition attaquée doit être introduit devant le comité de direction de la cour d'appel, de la cour du travail ou du parquet général, selon le cas.

A.42.2. Les parties requérantes exposent que les comités de direction sont des organes de gestion, créés dans le cadre du transfert de la responsabilité relative à la gestion du service public de la justice, et que ces comités se composent, en ce qui concerne les cours, du premier président, de deux présidents de chambre et du

greffier en chef et, en ce qui concerne les parquets généraux, du procureur général, du premier avocat général près la cour d'appel, du premier avocat général près la cour du travail et des secrétaires en chef. Elles en déduisent que le recours prévu par la disposition attaquée est traité par des magistrats qui, d'une part, font partie de la même structure organisationnelle que le magistrat requérant et que le chef de corps qui a pris une décision à son égard et qui, d'autre part, siègent avant tout dans le comité de direction pour assurer la gestion de leur entité judiciaire et non pour trancher des litiges en toute indépendance. Qui plus est, les parties requérantes relèvent que le premier président de la cour d'appel et le procureur général doivent juger, en tant que membre des comités de direction, de décisions qu'ils ont prises eux-mêmes en application de l'article 100, § 2, du Code judiciaire, dans le cas où deux chefs de corps ne s'entendent pas sur le transfert d'un magistrat.

A.42.3. Les parties requérantes déduisent de ce qui précède que le recours prévu par la disposition attaquée est un recours hiérarchique et non un recours juridictionnel.

Elles estiment que l'absence de recours devant une juridiction indépendante et impartiale constitue une atteinte injustifiée au droit d'accès à la justice et au principe d'égalité et de non-discrimination, combinés avec les dispositions et principes constitutionnels et internationaux mentionnés dans le moyen. Quant au principe d'égalité et de non-discrimination, elles sont d'avis que les magistrats sont discriminés par rapport aux fonctionnaires, parce que ces derniers disposent, eux, d'un recours juridictionnel devant un juge indépendant et impartial.

A.43.1. Le Conseil des ministres estime que le législateur a effectivement répondu aux remarques que le Conseil d'Etat a formulées dans son avis sur le projet qui a donné lieu à la loi du 1er décembre 2013. Il renvoie à l'article 90 du Code judiciaire, qui prévoit qu'en cas de décision du président du tribunal visant à transférer un juge vers une autre division, le juge concerné doit être entendu au préalable et la décision doit être motivée. Il fait aussi référence à l'article 413, § 5, du Code judiciaire qui prévoit, en cas de sanctions disciplinaires déguisées, un recours devant le tribunal disciplinaire, dont la procédure est réglée dans l'article 418, § 4, de ce Code.

A.43.2. Le Conseil des ministres en déduit qu'un magistrat qui fait l'objet d'une décision du président du tribunal visant à le transférer vers une autre division et qui estime que cette décision constitue une sanction disciplinaire déguisée dispose d'un recours effectif devant le tribunal disciplinaire. Il en va de même, selon lui, pour les magistrats de l'auditorat du travail, du tribunal du travail et du tribunal de commerce; la discrimination alléguée par les parties requérantes n'existe donc pas.

A.44. Les parties requérantes répondent que la jurisprudence du Conseil d'Etat fait apparaître qu'une distinction doit être faite entre, d'une part, les sanctions disciplinaires déguisées et, d'autre part, les mesures d'ordre prises en raison du comportement de l'intéressé, qui entraînent une modification importante des conditions de travail de ce dernier. Elles font valoir que dans le cas d'une sanction disciplinaire déguisée, l'intéressé doit démontrer que l'autorité a eu l'intention de le sanctionner, tandis que ceci n'est pas requis dans le cas d'une mesure d'ordre. Elles relèvent que le Conseil d'Etat s'estime compétent pour connaître des mesures d'ordre qui ne sont pas des sanctions disciplinaires déguisées et qu'il vérifie à cet égard si les principes de bonne administration ont été respectés. Elles soulignent que l'article 413, § 5, du Code judiciaire prévoit exclusivement un recours contre des sanctions disciplinaires déguisées et non contre des mesures d'ordre prises en raison du comportement du magistrat, qui entraînent une modification importante de ses conditions de travail.

A.45. Le Conseil des ministres réplique qu'il existe pour les magistrats une disposition législative, plus précisément l'article 90 du Code judiciaire, qui prévoit que l'intéressé doit être entendu préalablement et que la décision de transfert doit être motivée. Il estime que les magistrats ne sont pas discriminés, puisque la loi prévoit expressément des garanties procédurales. A supposer que ces garanties ne soient pas respectées, l'intéressé peut saisir le tribunal disciplinaire, selon le Conseil des ministres, et défendre devant lui la thèse que la décision en question est une sanction disciplinaire déguisée.

#### *Quant au sixième moyen dans l'affaire n° 6025*

A.46. Le sixième moyen dans l'affaire n° 6025 est dirigé contre l'article 185/1 du Code judiciaire, inséré par l'article 17 de la loi du 18 février 2014, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, avec le principe de la légalité dans l'organisation judiciaire, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de

l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.47.1. Les parties requérantes exposent que la loi du 18 février 2014 a en principe attribué la gestion du service public de la justice au Collège des cours et tribunaux en ce qui concerne le bon fonctionnement général du siège et au Collège du ministère public en ce qui concerne le bon fonctionnement du ministère public. Elles attirent l'attention sur le fait que la disposition attaquée prévoit que certaines matières transférées peuvent être soumises à une gestion conjointe, soit des deux Collèges, soit des deux Collèges et du Service public fédéral Justice et qu'il appartient au Roi de déterminer les matières qui seront gérées en commun ainsi que les modalités de cette gestion commune.

A.47.2. Les parties requérantes font valoir que l'habilitation conférée au Roi n'est pas compatible avec le principe de légalité dans l'organisation judiciaire et avec les dispositions constitutionnelles et internationales mentionnées dans le moyen, parce qu'elle permet au Roi de conserver un pouvoir de décision sur des matières dont la gestion a été transférée en principe à des organes du pouvoir judiciaire. Dans ce cadre, elles indiquent que les Collèges ne disposent pas d'un recours contre la décision du Roi.

A.48.1. Le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée n'habilite pas le Roi à déterminer de manière discrétionnaire les matières qui seront gérées en commun ni les modalités de cette gestion conjointe. Il fait valoir que cette disposition définit ce qu'il convient d'entendre par matières gérées conjointement et que des exemples de ces matières sont cités dans les travaux préparatoires. Selon lui, le législateur avait pour objectif, avec la disposition attaquée, de préserver le fonctionnement du pouvoir judiciaire lors du transfert des compétences de gestion. Il souligne en outre que le Roi ne peut déterminer ces matières qu'après avis des Collèges et du Service public fédéral Justice et, le cas échéant, de la Cour de cassation. Il estime également que si les Collèges n'étaient pas satisfaits des matières arrêtées par le Roi, ils pourraient introduire un recours devant le Conseil d'Etat.

A.48.2. Le Conseil des ministres déduit des travaux préparatoires que le législateur a estimé inopportun de faire figurer dans la loi une énumération des matières concernées, compte tenu du caractère évolutif du processus tendant à une large autonomie de gestion du pouvoir judiciaire.

#### *Quant au septième moyen dans l'affaire n° 6025*

A.49. Le septième moyen dans l'affaire n° 6025 est dirigé contre l'article 352bis, alinéa 1er, dernière phrase, du Code judiciaire, inséré par l'article 40 de la loi du 18 février 2014, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec le principe de légalité dans l'organisation judiciaire, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.50.1. Les parties requérantes exposent que la disposition attaquée prévoit que la mesure de la charge de travail se calcule sur la base de « normes de temps nationales » pour chaque catégorie de juridiction et de parquet, sans indiquer ce qu'il convient d'entendre par cette notion. Elles estiment que les travaux préparatoires ne contiennent pas de précision en la matière et qu'il n'est pas non plus clairement spécifié qui est chargé d'établir ces « normes de temps ».

A.50.2. Les parties requérantes font valoir que la mesure de la charge de travail et les « normes de temps nationales » constitueront, à terme, les critères essentiels du financement des entités judiciaires et de la fixation de leur cadre organique et elles estiment que ces matières sont donc essentielles à l'organisation judiciaire et au bon fonctionnement des entités judiciaires. Elles concluent que, puisqu'elle néglige de définir ce que sont les éléments essentiels des « normes de temps nationales », la disposition attaquée n'est pas compatible avec le principe de légalité et avec les autres dispositions constitutionnelles et internationales mentionnées dans le moyen.

A.51.1. A titre principal, le Conseil des ministres estime que le moyen, tel qu'il est formulé dans la requête, n'est pas recevable parce que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution auraient été violés. Il considère que le moyen est ainsi directement pris de la violation du principe

de légalité. Selon lui, la Cour n'est pas compétente pour effectuer un contrôle direct de la disposition attaquée au regard de ce principe.

A.51.2. A supposer que la Cour estime le moyen recevable, le Conseil des ministres est d'avis qu'il n'est pas fondé, parce que la mesure de la charge de travail et les « normes de temps nationales » peuvent seulement être considérées comme des critères parmi d'autres qui peuvent être pris en compte pour fixer les moyens financiers qui seront alloués aux cours et tribunaux et aux parquets. Il indique que la fixation du nombre de magistrats suppose un débat parlementaire, étant donné que les cadres de ces derniers sont fixés par la loi.

A.52. Les parties requérantes ne sont pas d'accord avec la thèse du Conseil des ministres selon laquelle elles auraient négligé d'exposer en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution ont été violés. Elles soulignent avoir en la matière renvoyé dans leur requête à ce qu'elles avaient exposé dans le cadre du deuxième moyen.

*Dans l'affaire n° 6026*

*Quant au premier moyen dans l'affaire n° 6026*

A.53. Le premier moyen dans l'affaire n° 6026 est dirigé contre tous les articles de la loi du 18 février 2014 et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec le principe de la séparation des pouvoirs, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.54. La partie requérante fait valoir qu'elle critique, par son premier moyen, l'équilibre général de la loi du 18 février 2014. Elle estime que cette loi organise une ingérence générale du pouvoir exécutif dans le pouvoir judiciaire, ce qui est contraire, selon elle, aux dispositions constitutionnelles et internationales mentionnées dans le moyen, lesquelles garantissent l'indépendance et l'impartialité des juges. Elle considère également que la loi attaquée prive de manière discriminatoire les justiciables du droit d'être jugés par un juge indépendant et impartial.

A.55. La partie requérante estime que la loi attaquée place le pouvoir judiciaire sous la tutelle du pouvoir exécutif, par l'articulation de différents instruments qui permettent au pouvoir exécutif de s'immiscer dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire et d'exercer des pressions sur la politique juridictionnelle. Elle critique ces instruments dans différentes branches du moyen.

A.56.1. Dans la première branche du moyen, la partie requérante conteste la compétence du Collège des cours et tribunaux d'adresser des recommandations et des directives contraignantes aux comités de direction des entités judiciaires, en vue d'assurer « le bon fonctionnement du siège ». La partie requérante attire l'attention sur le fait que ces recommandations et directives peuvent avoir pour objectif de garantir une « justice diligente et de qualité » et estime qu'il est ainsi porté atteinte aux compétences juridictionnelles des juges. Selon elle, les directives peuvent avoir un caractère réglementaire. La circonstance que la loi ne prévoit pas expressément les sanctions qui peuvent être liées au non-respect des recommandations et directives l'amène à conclure que la sanction est de nature budgétaire. A cet égard, elle critique le fait que le ministre de la Justice dispose en matière budgétaire d'un pouvoir discrétionnaire étendu et elle attire l'attention sur la circonstance que les chefs de corps se trouvent dans une position vulnérable par rapport au ministre, du fait qu'ils sont nommés pour une période déterminée.

A.56.2. La partie requérante expose que tant le ministre de la Justice que le président du Collège du ministère public peuvent inviter le Collège des cours et tribunaux à se réunir en vue d'adopter une recommandation ou une directive contraignante. Cela heurte, selon elle, l'indépendance des juges tant par rapport au pouvoir exécutif que par rapport au ministère public.

A.57. Dans la deuxième branche du moyen, la partie requérante critique le service d'appui qui, en vertu de l'article 183 du Code judiciaire, est créé au sein du Collège des cours et tribunaux. Elle attire l'attention sur le fait que ce service d'appui est notamment chargé de l'organisation d'un audit interne du Collège et des entités judiciaires et que le directeur de celui-ci, qui ne doit pas nécessairement être un magistrat, est désigné par le Roi sur la base d'un profil préalablement établi par le Roi. Elle indique en outre que ce directeur siège au sein du

Collège avec voix consultative. Elle estime que ce directeur ne présente pas les garanties d'indépendance que requiert sa fonction, indépendance essentielle à ses yeux, spécialement en matière d'audit interne.

A.58. Dans la troisième branche du moyen, la partie requérante critique le pouvoir des Collèges, visé à l'article 185/3 du Code judiciaire, d'annuler une décision d'un comité de direction s'ils l'estiment contraire à une directive contraignante ou au plan de gestion. Elle considère que l'article 185/3 du Code judiciaire confère ainsi une portée réglementaire aux directives contraignantes et une autorité hiérarchique aux Collèges sur les entités judiciaires. Elle affirme qu'il en résulte une possibilité d'exercer des pressions sur les entités judiciaires, ce qui entame l'indépendance des cours et tribunaux.

A.59.1. Dans la quatrième branche du moyen, la partie requérante critique les contrats de gestion visés dans les articles 185/4 et 185/5 du Code judiciaire, qui doivent être conclus pour une période de trois ans entre le ministre de la justice et les Collèges.

A.59.2. La partie requérante estime que l'obligation de conclure des contrats de gestion a pour effet que les Collèges ne disposent d'aucune autonomie. Elle attire l'attention sur le fait que le mode d'évaluation et de suivi de la réalisation des contrats de gestion ainsi que les indicateurs utilisés à cet effet doivent être précisés dans le contrat de gestion même. Selon elle, cela permet au ministre de la Justice d'exercer des pressions sur le pouvoir judiciaire et de s'immiscer dans l'organisation et dans le fonctionnement de ce pouvoir, y compris en ce qui concerne son activité juridictionnelle. Elle fait valoir à cet égard que les obligations chiffrées qui pèseront sur les entités judiciaires auront une influence sur la manière d'aborder le fond des litiges et critique le fait que le pouvoir judiciaire n'ait pas la possibilité de contester les méthodes d'évaluation de ses résultats, qui sont en fait fixées par le ministre de la Justice.

A.59.3. La partie requérante critique également le fait qu'il appartient au Roi de fixer les conditions auxquelles sont négociés et conclus les contrats de gestion et le fait que la loi attaquée ne définit que de manière extrêmement vague le contenu de ces contrats.

A.60. Dans la cinquième branche du moyen, la partie requérante critique le rapport de fonctionnement visé dans l'article 185/9 du Code judiciaire, que chaque collègue doit rédiger annuellement. Elle attire l'attention sur le fait que ce rapport doit mentionner la manière dont sont utilisés les moyens alloués par le contrat de gestion, les résultats obtenus par chaque organisation sur la base de ces moyens ainsi que les indicateurs permettant de constater si les objectifs de l'organisation ont été réalisés. Elle en déduit que ce rapport constitue nécessairement un élément essentiel des négociations sur le contrat de gestion suivant et sur les moyens à allouer et estime que les griefs qu'elle a formulés à propos du contrat de gestion valent tout autant à l'encontre du rapport de fonctionnement.

A.61. Dans la sixième branche du moyen, la partie requérante critique l'article 185/6 du Code judiciaire, aux termes duquel les Collèges répartissent les moyens entre les entités judiciaires de leur organisation sur la base d'un plan de gestion, qui décrit les activités prévues pour les trois années à venir ainsi que les moyens requis pour leur fonctionnement. Elle estime cette règle incompatible avec celle contenue dans l'article 185/8, alinéa 3, du Code judiciaire, selon laquelle une loi détermine les modalités de financement des entités judiciaires ainsi que la manière dont les moyens pécuniaires sont gérés par les Collèges ou par le comité de direction de la Cour de cassation.

A.62. Dans la septième branche du moyen, la partie requérante critique la possibilité qu'offre l'article 185/7 du Code judiciaire au ministre de la Justice de décider de la répartition des moyens financiers, après un recours d'un comité de direction contre la décision du Collège concerné en cette matière. Elle critique le pouvoir d'appréciation excessif qui est accordé au ministre et est d'avis qu'il dispose en la matière d'une forme de tutelle.

A.63.1. Dans la huitième branche du moyen, la partie requérante critique le contrôle prévu à l'article 185/12 du Code judiciaire. Elle expose qu'aux termes de cette disposition, les Collèges et le comité de direction de la Cour de cassation sont soumis au contrôle du ministre de la Justice et du ministre du Budget et que ce contrôle est exercé par deux délégués de ces ministres, qui assistent aux réunions des Collèges et du comité de direction de la Cour de cassation. Elle attire l'attention sur le fait que l'article 185/12 du Code judiciaire prévoit que chaque délégué peut former un recours devant son ministre contre toute décision de

gestion d'un Collège ou du comité de direction de la Cour de cassation qu'il estime contraire au contrat de gestion, le ministre pouvant ensuite annuler la décision en question.

A.63.2. La partie requérante estime que les délégués du ministre sont des commissaires du gouvernement et que l'utilisation de l'institution juridique du commissaire de gouvernement est parfaitement incompatible avec le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Elle renvoie à cet égard à l'arrêt n° 122/2008 de la Cour.

A.64. Dans la neuvième branche du moyen, la partie requérante critique le pouvoir que l'article 41 de la loi du 18 février 2014 confère au Roi de déterminer « l'ampleur, le phasage et les modalités selon lesquels les compétences visées dans la loi sont transférées du Service public fédéral Justice aux Collèges ou à la gestion commune visée dans l'article 185/1 du Code judiciaire ». La partie requérante estime qu'il appartient ainsi au ministre de la Justice de déterminer de manière discrétionnaire le moment et la manière dont le transfert en question s'effectue. Elle déduit des travaux préparatoires que les modalités de transfert aux deux Collèges peuvent différer, notamment en fonction de la maturité de l'organisation. Elle considère que ceci trahit l'état d'esprit qui anime le pouvoir exécutif à l'égard du pouvoir judiciaire et que l'article 185/1 du Code judiciaire entache à lui seul la constitutionnalité de la loi dans son ensemble.

A.65. La partie requérante estime qu'il ressort de ce qui précède que le pouvoir exécutif se voit accorder un large pouvoir d'ingérence et de contrôle, que les instruments dont dispose le pouvoir exécutif apparaissent dans toutes les parties de la loi attaquée et que cette loi doit dès lors être considérée, dans son intégralité, comme une menace pour l'indépendance du pouvoir judiciaire.

A.66. Le Conseil des ministres fait valoir que la Cour peut seulement annuler les dispositions législatives expressément attaquées, contre lesquelles des griefs ont été invoqués et, le cas échéant, les dispositions qui sont indissociablement liées aux dispositions à annuler. Il estime qu'il ne suffit pas de prétendre que le premier moyen critique l'équilibre général de la loi du 18 février 2014 pour en obtenir l'annulation intégrale. Il estime dès lors que le moyen n'est recevable que dans la mesure où il est dirigé contre les articles 10, 12, 20, 22, 23, 24, 25, 30, 34 et 41 de la loi du 18 février 2014.

A.67.1. Quant au fond, le Conseil des ministres estime que le moyen n'est pas fondé. Il avance à cet égard les mêmes arguments que ceux qui lui ont permis de réfuter le premier moyen dans l'affaire n° 6025.

A.67.2. Dans la mesure où la critique de la partie requérante concerne la compétence des Collèges de prendre des directives contraignantes, le Conseil des ministres fait encore valoir que le législateur a estimé, selon les travaux préparatoires, que la compétence précitée était nécessaire pour réussir le transfert des pouvoirs de gestion à une organisation qui se compose de différentes cours et tribunaux pourrait mener à une différence de traitement entre ces cours et tribunaux et à une gestion inopportune. Il estime que l'objectif poursuivi par le législateur est légitime et que cet objectif peut être atteint par la voie des directives critiquées. A cet égard, il souligne également que les directives ne s'adressent pas aux magistrats pris individuellement mais à tous les comités de direction et qu'elles ne peuvent pas concerner des dossiers individuels. Il estime dès lors que les directives ne sauraient affecter l'indépendance des magistrats dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle.

A.67.3. Le Conseil des ministres conteste la thèse de la partie requérante selon laquelle le non-respect des directives contraignantes entraîne une sanction budgétaire. Il attire l'attention sur le fait qu'aucune disposition de la loi attaquée ne prévoit une telle sanction. Il fait valoir que les Collèges sont exclusivement composés de magistrats, qui sont élus sans intervention du pouvoir exécutif, et que ces Collèges ont précisément été créés pour préserver l'indépendance de gestion de l'organisation judiciaire. Il relève également que les Collèges peuvent agir de manière libre et autonome pour prendre des directives, même lorsque le ministre de la Justice les y invite.

A.68.1. La partie requérante considère que le texte de la loi attaquée n'est pas conforme à l'objectif du législateur invoqué par le Conseil des ministres. Elle fait valoir que le système de gestion mis en place aboutit en réalité à ce que le ministre de la Justice décide de manière autonome des moyens financiers qui seront attribués au pouvoir judiciaire. Elle estime également que la circonstance que la loi attaquée doive seulement être considérée comme la première étape d'une autonomie plus poussée ne peut justifier les violations de la Constitution. Les conclusions que le Conseil des ministres tire de la situation antérieure à la loi attaquée ne sont

pas exactes, selon la partie requérante, puisque le ministre de la Justice n'avait pas, auparavant, la possibilité de contrôler les activités des cours et tribunaux ou de leur imposer des objectifs. Elle estime que les pouvoirs de gestion devraient être transférés au Conseil supérieur de la Justice.

A.68.2. En ce qui concerne les pouvoirs de contrôle contenus dans la loi attaquée, la partie requérante estime que la référence faite par le Conseil des ministres à l'Institut de formation judiciaire ne saurait justifier les violations de la Constitution qu'elle allègue, parce que cet Institut est lui-même inconstitutionnel, selon elle.

*Quant au second moyen dans l'affaire n° 6026*

A.69. Le second moyen dans l'affaire n° 6026 est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec le principe de légalité dans l'organisation judiciaire, tel qu'il découle des articles 146, 152, alinéa 1er, 154, 155 et 157 de la Constitution, et avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les articles 12, 15, 17, 23, 41 et 45 de la loi du 18 février 2014 confient au pouvoir exécutif le pouvoir de régler des éléments essentiels relatifs à l'organisation judiciaire, ce qui a pour effet de priver de manière discriminatoire les justiciables d'une garantie accordée à tous.

A.70. La partie requérante critique plusieurs délégations que la loi attaquée confère au pouvoir exécutif, plus précisément :

- le pouvoir conféré au Roi par les articles 183 et 185 du Code judiciaire, rétablis par les articles 12 et 15 de la loi du 18 février 2014, de déterminer les modalités du fonctionnement et de l'organisation du service d'appui chargé d'organiser un audit interne des Collèges et des entités judiciaires (première branche);

- le pouvoir conféré au Roi par l'article 185/1 du Code judiciaire, inséré par l'article 17 de la loi du 18 février 2014, de déterminer les matières de gestion qui doivent être considérées comme communes ainsi que leurs modalités de gestion. Dans ce cadre, la partie requérante critique également le fait que la loi ne désigne pas les matières autres que communes qui sont transférées aux Collèges, pas plus que l'instance qui doit dès lors être réputée compétente pour déterminer ces matières (deuxième branche);

- le pouvoir conféré au Roi par l'article 185/5 du Code judiciaire, inséré par l'article 23 de la loi du 18 février 2014, de fixer le mode de négociation, de conclusion et, si nécessaire, d'adaptation des contrats de gestion. Faisant référence à l'argumentation qu'elle a développée pour le premier moyen, la partie requérante critique, dans ce cadre, le fait que la fixation du mode d'évaluation et de suivi de la réalisation du contrat de gestion et la définition des indicateurs utilisés à cet égard, visés par l'article 185/4, § 2, 5°, du Code judiciaire, sont livrés aux aléas des négociations que mèneront le ministre et les collèges (troisième branche);

- le pouvoir conféré au Roi par l'article 41 de la loi du 18 février 2014 de déterminer « l'ampleur, le phasage et les modalités » de transfert des compétences visées dans la loi (quatrième branche); et

- le pouvoir conféré au pouvoir exécutif par l'article 45 de la loi du 18 février 2014 de répartir les cadres entre les entités judiciaires, sur la base des résultats de la mesure de la charge de travail (cinquième branche).

A.71. Le Conseil des ministres estime que le moyen n'est pas fondé et fait valoir à cet égard les mêmes arguments que ceux qu'il a avancés pour réfuter le troisième moyen dans l'affaire n° 6024.

*Quant au maintien des effets des dispositions attaquées dans le cadre d'une annulation*

A.72. Si la Cour estimait qu'un des moyens des parties requérantes est fondé, le Conseil des ministres demande à la Cour de maintenir les effets des dispositions annulées afin de donner au législateur la possibilité d'adopter de nouvelles dispositions.

*- B -*

*Quant à l'étendue des recours et à leur recevabilité*

B.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6024 demandent l'annulation des articles 5 à 12, 18 à 22, 24, 26 et 27 de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire (ci-après : la loi du 18 février 2014).

B.1.2. Les articles 5, 6, 8, 9, 18, 21 et 26, attaqués, de la loi du 18 février 2014 concernent tous l'insertion de titres et chapitres dans le Code judiciaire.

Etant donné que ces dispositions n'ont aucune portée normative, les parties requérantes ne sauraient être affectées directement et défavorablement par celles-ci.

Le recours dans l'affaire n° 6024 n'est dès lors recevable que dans la mesure où il est dirigé contre les articles 7, 10, 11, 12, 19, 20, 22, 24 et 27 de la loi du 18 février 2014.

B.2. Le recours dans l'affaire n° 6025 est dirigé contre les articles 10, 14, 17, 20, 22, 23, 25, 27, 34, 37, 40 et 41 de la loi du 18 février 2014.

B.3.1. La partie requérante dans l'affaire n° 6026 demande, à titre principal, l'annulation de toutes les dispositions de la loi du 18 février 2014, et, à titre subsidiaire, l'annulation des articles 10, 12, 15, 17, 20, 22, 23, 24, 30, 34, 41 et 45 de cette même loi.

B.3.2. La Cour peut uniquement annuler des dispositions législatives explicitement attaquées contre lesquelles des moyens sont invoqués et, le cas échéant, des dispositions qui ne sont pas attaquées mais qui sont indissociablement liées aux dispositions qui doivent être annulées.

B.3.3. Etant donné que la partie requérante dans l'affaire n° 6026 formule des moyens et griefs exclusivement contre les articles 10, 12, 15, 17, 20, 22, 23, 24, 30, 34, 41 et 45 de la loi du 18 février 2014, le recours dans cette affaire est irrecevable dans la mesure où il est dirigé contre les autres dispositions de cette loi.

*Quant aux dispositions attaquées*

B.4.1. L'article 7 de la loi du 18 février 2014 rétablit comme suit l'article 180, précédemment abrogé, du Code judiciaire :

« Les entités judiciaires de l'organisation judiciaire sont responsables de la gestion des moyens de fonctionnement généraux qui leur sont alloués.

Les collèges visés au présent titre, assurent l'appui à la gestion et la surveillance de celle-ci.

Par entités judiciaires, on entend :

1° les cours d'appel, les cours du travail, les tribunaux et les justices de paix en ce qui concerne le siège;

2° les parquets généraux, les parquets du procureur du Roi, les auditorats du travail et le parquet fédéral en ce qui concerne le ministère public.

La Cour de cassation et le parquet près cette Cour constituent ensemble une entité judiciaire séparée ».

B.4.2. L'article 10 de la loi du 18 février 2014 rétablit comme suit l'article 181, précédemment abrogé, du Code judiciaire :

« Il est créé un Collège des cours et tribunaux qui assure le bon fonctionnement général du siège. Dans la limite de cette compétence, le Collège :

1° prend des mesures qui garantissent une administration de la justice accessible, indépendante, diligente et de qualité en organisant entre autres la communication, la gestion des connaissances, une politique de qualité, les processus de travail, la mise en œuvre de l'informatisation, la gestion stratégique des ressources humaines, les statistiques, la mesure et la répartition de la charge de travail;

2° soutient la gestion au sein des cours d'appel, des cours du travail, des tribunaux et des justices de paix.

Pour exercer les tâches et compétences prévues au présent article, le Collège adresse des recommandations et des directives contraignantes à tous les comités de direction respectifs des cours d'appel, des cours du travail, des tribunaux et des justices de paix. Les recommandations et les directives sont transmises au ministre de la Justice ».

B.4.3. L'article 11 de la loi du 18 février 2014 rétablit comme suit l'article 182, précédemment abrogé, du Code judiciaire :

« Le Collège est composé de trois premiers présidents de cour d'appel, d'un premier président de cour du travail, de trois présidents de tribunal de première instance, d'un président de tribunal de commerce, d'un président de tribunal du travail et d'un président de justices de paix et de tribunaux de police. Le Collège est composé paritairement sur le plan linguistique. Si un membre est issu de l'arrondissement d'Eupen, il est comptabilisé dans le rôle linguistique de son diplôme de docteur, licencié ou master en droit.

Le Collège élit parmi ses membres un président pour un terme renouvelable de deux ans et demi. Lors du changement de président, une alternance des régimes linguistiques est respectée. Il peut être dérogé à cette alternance une seule fois consécutivement, si tous les membres du Collège y consentent.

Les membres du Collège sont élus par les chefs de corps des cours d'appel, des cours du travail et des tribunaux pour un terme de cinq ans.

Un collège électoral des premiers présidents élit les quatre représentants des cours, selon une répartition linguistique paritaire.

Un collège électoral des présidents élit les six représentants des tribunaux et justices de paix, selon une répartition linguistique paritaire.

Le Roi fixe les modalités de l'élection.

Le Collège décide à la majorité des voix, dont au moins une voix dans chaque groupe linguistique. En cas de parité des voix, la voix du président est prépondérante. Le Collège approuve son règlement d'ordre intérieur et peut se doter d'un bureau, qui est composé paritairement sur le plan linguistique, pour la préparation et l'exécution des décisions.

Le Collège des cours et tribunaux se réunit au moins une fois par mois. Il peut également être invité à se réunir par une demande motivée du ministre de la Justice ou du président du Collège du ministère public. Ceux-ci peuvent demander au Collège d'édicter une recommandation ou une directive. Le Collège statue sur ces demandes. Les deux Collèges se réunissent conjointement de leur propre initiative ou à la demande du ministre de la Justice.

En cas d'absence ou d'empêchement d'un membre du Collège, il est remplacé par le remplaçant désigné conformément à l'article 319 ».

B.4.4. L'article 12 de la loi du 18 février 2014 rétablit comme suit l'article 183, précédemment abrogé, du Code judiciaire :

« § 1er. Un service d'appui commun est institué auprès du Collège des cours et tribunaux. Le service d'appui est placé sous l'autorité du président du Collège des cours et tribunaux.

Le service d'appui est chargé :

- 1° d'apporter un soutien dans les domaines mentionnés à l'article 181;
- 2° d'apporter un soutien aux comités de direction visés au chapitre III;
- 3° de l'organisation d'un audit interne du Collège et des entités judiciaires.

Un directeur est chargé de la direction journalière. Il est désigné par le Roi pour un terme renouvelable de cinq ans, sur proposition du Collège et sur la base d'un profil préétabli par le Roi sur avis du Collège. Le directeur siège au Collège avec voix consultative.

Le directeur exerce sa fonction à temps plein. Il perçoit le traitement d'un président de chambre à la cour d'appel. Les articles 323*bis*, 327 et 330 sont, le cas échéant, d'application. Le Roi peut, sur proposition du Collège, suspendre le mandat du directeur ou y mettre fin prématurément en cas d'incapacité, de maladie de longue durée ou de manquement grave à ses devoirs.

§ 2. Le Roi détermine, sur avis du Collège, les modalités du fonctionnement et de l'organisation du service d'appui. Le personnel est intégré dans un plan de personnel, établi annuellement par le Collège. Lors des recrutements, la parité linguistique est garantie.

Le personnel nommé à titre définitif, au sein du service d'appui, est soumis aux dispositions légales et statutaires applicables au personnel de l'organisation judiciaire nommé à titre définitif.

Les magistrats peuvent être chargés d'une mission ou être délégués au sein du service d'appui conformément aux articles 323*bis* et 327.

Tout membre du personnel de l'organisation judiciaire peut, avec son accord et sur demande du Collège adressée au ministre de la Justice, être délégué au sein du service d'appui du Collège conformément aux articles 330, 330*bis* et 330*ter*.

Tout membre du personnel nommé à titre définitif d'un service public fédéral, d'un service public fédéral de programmation ou du Conseil supérieur de la Justice peut être mis à la disposition du service d'appui du Collège, avec son accord et sur demande du Collège adressée, selon le cas, au ministre dont il dépend ou au Conseil supérieur de la Justice.

§ 3. Il peut être mis fin à la mission, à la délégation ou à la mise à disposition visée au présent article :

1° sur proposition du Collège, après avoir entendu préalablement le magistrat, le membre du personnel ou l'agent;

2° à la demande du magistrat, du membre du personnel ou de l'agent concerné, en respectant un délai de préavis d'un mois.

Les membres du personnel et les magistrats visés au présent article sont soumis à l'autorité du directeur.

Les membres du personnel visés au présent article sont soumis à la réglementation en matière d'évaluation, au régime disciplinaire, au régime des congés et à la réglementation relative aux horaires de travail applicables aux membres du personnel visés au § 2, alinéa 2.

Le plan de personnel peut prévoir la possibilité d'engager du personnel sur la base d'un contrat de travail conformément aux dispositions prévues à l'article 178.

§ 4. Le traitement du personnel recruté par le Collège et du personnel chargé d'une mission, délégué ou mis à disposition est à charge du budget du Collège.

Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, chaque membre du personnel, chargé d'une mission, délégué ou mis à disposition conserve son statut propre. Toutefois, si le statut du personnel visé au présent article prévoit, à mission équivalente, une rémunération plus élevée ou des avantages particuliers, un supplément de traitement portant la rémunération de ce membre du personnel au même niveau et ces avantages lui sont alloués à charge du budget du Collège ».

B.4.5. L'article 14 de la loi du 18 février 2014 rétablit comme suit l'article 184, précédemment abrogé, du Code judiciaire :

« § 1er. Il est créé un Collège du ministère public qui, dans les limites de ses compétences, prend toutes les mesures nécessaires à la bonne gestion du ministère public :

1° le soutien à la gestion en exécution de la politique criminelle déterminée par le Collège des procureurs généraux conformément à l'article 143bis, § 2;

2° la recherche de la qualité intégrale, notamment dans le domaine de la communication, de la gestion des connaissances, de la politique de qualité, des processus de travail, de la mise en œuvre de l'informatisation, de la gestion stratégique des ressources humaines, des statistiques, ainsi que de la mesure et de la répartition de la charge de travail afin de contribuer à une administration de la justice accessible, indépendante, diligente et de qualité;

3° le soutien à la gestion au sein des entités judiciaires du ministère public.

Pour exercer les tâches et compétences prévues au présent article, le Collège peut adresser des recommandations et des directives contraignantes aux comités de direction des entités judiciaires du ministère public. Les recommandations et les directives sont transmises au ministre de la Justice.

§ 2. Au Collège du ministère public siègent aux côtés des cinq procureurs généraux près les cours d'appel, trois membres du Conseil des procureurs du Roi, un membre du Conseil des auditeurs du travail et le procureur fédéral. Le Conseil des procureurs du Roi et le Conseil des auditeurs du travail élisent leurs représentants au sein du Collège pour un terme de cinq ans. Le Roi fixe les modalités de l'élection.

Le Collège du ministère public est présidé par le président du Collège des procureurs généraux. Il est composé paritairement sur le plan linguistique. Si un membre est issu de l'arrondissement d'Eupen, il est comptabilisé dans le rôle linguistique de son diplôme de docteur, licencié ou master en droit.

Le Collège décide à la majorité des voix, dont au moins une voix dans chaque groupe linguistique. En cas de parité des voix, la voix du président est prépondérante. Si aucune décision n'est prise, le ministre de la Justice prend les mesures nécessaires en matière de gestion.

Le Collège approuve son règlement d'ordre intérieur et peut se doter d'un bureau, qui est composé paritairement sur le plan linguistique, pour la préparation et l'exécution des décisions.

Le Collège du ministère public se réunit au moins une fois par mois. Il peut également être invité à se réunir par une demande motivée du ministre de la Justice ou du président du Collège des cours et tribunaux. Ils peuvent demander au Collège d'édicter une recommandation ou une directive. Le Collège statuera sur ces demandes. Les deux Collèges se réunissent conjointement de leur propre initiative ou à la demande du ministre de la Justice.

En cas d'absence ou d'empêchement d'un membre du Collège, il est remplacé par le remplaçant désigné conformément à l'article 319 ».

B.4.6. L'article 15 de la loi du 18 février 2014 rétablit comme suit l'article 185, précédemment abrogé, du Code judiciaire :

« § 1er. Un service d'appui commun est institué auprès du Collège des procureurs généraux et auprès du Collège du ministère public. Le service d'appui est placé sous l'autorité du président du Collège du ministère public.

Le service d'appui est chargé :

1° d'apporter un soutien pour l'exécution des missions prévues aux articles 143bis, §§ 2, 3, 4, 5 et 7 et 184, § 1er;

2° d'apporter un soutien aux comités de direction visés au chapitre III;

3° de l'organisation d'un audit interne du Collège du ministère public et des entités judiciaires.

Un directeur est chargé de la direction journalière. Il est désigné par le Roi pour un terme renouvelable de cinq ans, sur proposition du Collège du ministère public et sur la base d'un profil préalablement établi par le Roi sur avis du Collège. Le directeur siège au Collège avec voix consultative.

Le directeur exerce sa fonction à temps plein. Il perçoit le traitement d'un premier avocat général près la cour d'appel. Les articles 323*bis*, 327 et 330*bis* sont, le cas échéant, d'application.

Le Roi peut, sur la proposition du Collège, suspendre le mandat du directeur ou y mettre fin prématurément en cas d'incapacité, de maladie de longue durée de celui-ci ou de manquement grave à ses devoirs.

§ 2. Le Roi fixe, sur avis du Collège du ministère public, les modalités du fonctionnement et de l'organisation du service d'appui. Le personnel est intégré dans un plan de personnel, établi annuellement par le Collège. Lors des recrutements, la parité linguistique est garantie.

Le personnel nommé à titre définitif au sein du service d'appui est soumis aux dispositions légales et statutaires applicables au personnel de l'organisation judiciaire nommé à titre définitif.

Les magistrats peuvent être chargés d'une mission ou être délégués au sein du service d'appui conformément aux articles 323*bis* et 327.

Tout membre du personnel de l'organisation judiciaire peut, avec son accord et sur demande du Collège adressée au ministre de la Justice, être délégué au sein du service d'appui du Collège conformément aux articles 330, 330*bis* et 330*ter*.

Tout membre du personnel nommé à titre définitif d'un service public fédéral, d'un service public fédéral de programmation ou du Conseil supérieur de la Justice peut être mis à la disposition du service d'appui du Collège, avec son accord et sur demande du Collège adressée, selon le cas, au ministre dont il dépend ou au Conseil supérieur de la Justice.

§ 3. Il peut être mis fin à la mission, à la délégation ou à la mise à disposition visée au présent article :

1° sur proposition du Collège, après avoir entendu préalablement le magistrat, le membre du personnel ou l'agent;

2° à la demande du magistrat, du membre du personnel ou de l'agent concerné, en respectant un délai de préavis d'un mois.

Les membres du personnel et les magistrats visés au présent article sont soumis à l'autorité du directeur.

Les membres du personnel visés au présent article sont soumis à la réglementation en matière d'évaluation, au régime disciplinaire, au régime des congés et à la réglementation relative aux horaires de travail applicables aux membres du personnel visés au § 2, alinéa 2.

Le plan de personnel peut prévoir la possibilité d'engager du personnel sur la base d'un contrat de travail conformément aux dispositions prévues à l'article 178.

§ 4. Le traitement du personnel recruté par le Collège et du personnel, chargé d'une mission, délégué ou mis à disposition est à charge du budget du Collège.

Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, chaque membre du personnel, chargé d'une mission, délégué ou mis à disposition conserve son statut propre. Toutefois, si le statut du personnel visé au présent article prévoit, à mission équivalente, une rémunération plus élevée ou des avantages particuliers, un supplément de traitement portant la rémunération de ce membre du personnel au même niveau et ces avantages lui sont alloués à charge du budget du Collège ».

B.4.7. L'article 17 de la loi du 18 février 2014 insère, dans le Code judiciaire, un article 185/1, qui dispose :

« Les matières de gestion communes sont gérées conjointement soit par les deux Collèges, soit par les deux Collèges avec le Service public fédéral Justice. Dans la gestion, les Collèges et, le cas échéant, le Service public fédéral Justice sont représentés de manière paritaire et décident par consensus.

On entend par matières de gestion communes, les matières pour lesquelles les moyens utilisés sont communs, les matières dans lesquelles le siège, le ministère public et, le cas échéant, le Service public fédéral Justice sont à ce point liés qu'elles ne peuvent pas être uniquement gérées par le siège, par le ministère public ou par le Service public fédéral Justice, ou les matières pour lesquelles le siège, le ministère public et, le cas échéant, le Service public fédéral Justice prônent une gestion commune compte tenu de leur ampleur ou des gains en efficacité.

Après avis des Collèges et du Service public fédéral Justice, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les matières de gestion communes ainsi que leurs modalités de gestion. La Cour de cassation est associée aux matières qui les concernent ».

B.4.8. L'article 19 de la loi du 18 février 2014 insère, dans le Code judiciaire, un article 185/2, qui dispose :

« § 1er. Chaque cour, tribunal et parquet a un comité de direction présidé par le chef de corps.

§ 2. Le comité de direction de la Cour de Cassation se compose du premier président, du président, du procureur général, du premier avocat général, du greffier en chef et du secrétaire en chef. Le comité de direction est assisté par un service d'appui visé à l'article 158, qui est sous l'autorité et la surveillance communes des chefs de corps.

Dans les cours, le comité de direction se compose du premier président, de deux présidents de chambre et du greffier en chef, dans les parquets généraux, du procureur général, du premier avocat général près la cour d'appel, du premier avocat général près la cour du travail et des secrétaires en chef.

Le comité de direction du parquet fédéral se compose du procureur fédéral, d'un magistrat fédéral de chaque rôle linguistique désigné par le procureur fédéral et du secrétaire en chef.

§ 3. Le comité de direction du tribunal se compose du président, des présidents de division et du greffier en chef.

Dans les parquets des procureurs du Roi, le comité de direction se compose du procureur du Roi, des procureurs de division et du secrétaire en chef, et dans les auditorats du travail, de l'auditeur du travail, des auditeurs de division et du secrétaire en chef.

Dans les tribunaux ou parquets et auditorats du travail sans divisions, le comité de direction se compose respectivement, du président, d'au moins deux juges désignés par le président et du greffier en chef, et du procureur du Roi ou de l'auditeur du travail, de deux substituts désignés par le chef de corps et du secrétaire en chef. Les juges et les substituts sont désignés parmi ceux qui sont associés à la gestion du tribunal ou du parquet en raison de leurs connaissances ou de leur qualité.

Au parquet du procureur du Roi et à l'auditorat du travail de Bruxelles, le procureur du Roi adjoint et l'auditeur adjoint font partie des comités de direction.

Pour les justices de paix et les tribunaux de police, le comité de direction de l'arrondissement est composé du président des juges de paix et juges du tribunal de police, du vice-président et du greffier en chef.

§ 4. Le chef de corps peut élargir son comité de direction de maximum deux personnes de son entité judiciaire qu'il juge compétentes en raison de leur aptitude à la gestion.

Le chef de corps rend publique la composition de son comité de direction dans le rapport de fonctionnement.

§ 5. Le comité de direction assiste le chef de corps dans la direction générale, l'organisation et la gestion de l'entité judiciaire. Le comité de direction de la Cour de cassation exerce le même rôle à l'égard du premier président et du procureur général.

Le comité de direction rédige le plan de gestion, visé à l'article 185/6, et assure son exécution.

Le comité de direction décide par consensus. A défaut d'accord, le chef de corps décide, sauf en ce qui concerne le comité de direction de la Cour de cassation.

Dans l'exercice de ses compétences, le comité de direction n'intervient pas dans l'examen procédural des litiges ou des affaires individuelles.

§ 6. Au niveau local, les comités de direction des entités judiciaires concernées se concertent sur les matières de gestion communes ».

B.4.9. L'article 20 de la loi du 18 février 2014 insère, dans le Code judiciaire, un article 185/3, qui dispose :

« Chaque Collège peut annuler une décision d'un comité de direction faisant partie de son organisation, s'il estime, après avoir entendu le comité de direction, que cette décision est contraire à une directive contraignante ou au plan de gestion, visé à l'article 185/6 ».

B.4.10. L'article 22 de la loi du 18 février 2014 insère, dans le Code judiciaire, un article 185/4, qui dispose :

« § 1er. Le ministre de la Justice conclut avec chacun des Collèges un contrat de gestion pour la gestion de leur organisation respective.

Un contrat de gestion est conclu pour une période de trois ans. Le contrat de gestion contient des accords relatifs aux objectifs pour l'organisation judiciaire et aux moyens mis à cet effet à la disposition de l'organisation judiciaire par le ministre de la Justice.

Les objectifs sont liés aux missions de gestion des Collèges afin d'assurer le bon fonctionnement de l'organisation judiciaire.

§ 2. Le contrat de gestion entre le ministre de la Justice et chacun des Collèges règle les matières suivantes :

1° la description des activités que le Collège exécute conformément à l'article 181 ou l'article 184, § 1er;

2° les objectifs qui peuvent être liés aux moyens octroyés en matière de gestion et d'organisation pour l'ensemble des cours et tribunaux ou le ministère public;

3° les moyens que l'autorité octroie à l'ensemble des cours et des tribunaux ou au ministère public pour leur fonctionnement;

4° les moyens octroyés à chacun des Collèges pour leur fonctionnement propre;

5° le mode de mesure et de suivi de la réalisation du contrat de gestion et les indicateurs utilisés à cet effet.

§ 3. Le ministre peut être représenté par son délégué lors des négociations relatives au contrat de gestion. Les Collèges sont représentés par leur président ou son délégué et deux membres que chacun des Collèges désigne parmi ses membres.

§ 4. Le comité de direction de la Cour de Cassation conclut son contrat de gestion avec le ministre de la Justice pour une période de trois ans. Le contrat décrit les activités prévues de l'entité judiciaire pour cette période du contrat ainsi que les moyens requis pour son fonctionnement. La Cour de cassation est représentée par le premier président et le procureur général près la Cour de cassation.

§ 5. Trois mois après la conclusion des contrats de gestion, les contrats de gestion et les plans de gestion, visés à l'article 185/6, sont déposés à la Chambre des représentants ».

B.4.11. L'article 23 de la loi du 18 février 2014 insère, dans le Code judiciaire, un article 185/5, qui dispose :

« Le contrat de gestion ne constitue pas un acte ou un règlement au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les modalités selon lesquelles les contrats de gestion sont négociés, conclus et, si nécessaire, entre-temps adaptés ».

B.4.12. L'article 24 de la loi du 18 février 2014 insère, dans le Code judiciaire, un article 185/6, qui dispose :

« Les Collèges répartissent les moyens entre les entités judiciaires de leur organisation sur la base des plans de gestion des entités judiciaires.

Le plan de gestion décrit les activités prévues de l'entité judiciaire pour les trois années à venir ainsi que les moyens requis pour son fonctionnement. Les moyens en personnel sont fixés sur la base des résultats d'une mesure de la charge de travail uniforme et régulière sur la

base de normes de temps nationales, telle que prévue à l'article 352*bis*, associée éventuellement à d'autres critères objectifs.

Dans le plan de gestion, des objectifs liés à la gestion et au fonctionnement des entités judiciaires sont associés aux moyens octroyés.

Le plan de gestion ne constitue pas un acte ou un règlement au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le plan de gestion est définitivement déposé après avis circonstancié du Collège.

Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les modalités selon lesquelles les plans de gestion sont rédigés, déposés et si nécessaire, entre-temps adaptés ».

B.4.13. L'article 25 de la loi du 18 février 2014 insère, dans le Code judiciaire, un article 185/7, qui dispose :

« Si une décision du Collège concernant la répartition des moyens met manifestement en péril l'administration de la justice dans une entité judiciaire, le comité de direction concerné peut introduire un recours auprès du ministre de la Justice. Le ministre décide de la répartition des moyens après avoir entendu les deux parties ».

B.4.14. L'article 27 de la loi du 18 février 2014 insère, dans le Code judiciaire, un article 185/8, qui dispose :

« Le ministre de la Justice peut, par le biais des contrats de gestion, transférer une enveloppe de fonctionnement à chaque Collège au moyen de crédits destinés à cet effet, inscrits au budget administratif du Service public fédéral Justice pour, d'une part, le fonctionnement propre et, d'autre part, le fonctionnement des entités judiciaires.

La Cour de cassation reçoit directement son enveloppe de fonctionnement du ministre de la Justice.

Une loi détermine les modalités de financement des entités judiciaires ainsi que la manière dont les moyens pécuniaires sont gérés par les Collèges ou par le comité de direction de la Cour de Cassation ».

B.4.15. L'article 30 de la loi du 18 février 2014 insère, dans le Code judiciaire, un article 185/9, qui dispose :

« Chaque entité judiciaire, à l'exception de la Cour de Cassation, rédige un compte rendu dans le rapport de fonctionnement visé à l'article 340, § 3, afin de permettre aux Collèges d'évaluer les moyens, les activités et la réalisation du plan de gestion. Le rapport de

fonctionnement est également communiqué au Collège des cours et tribunaux ou au Collège du ministère public.

Chaque Collège rédige annuellement un rapport de fonctionnement. Chaque Collège mentionne dans le rapport de fonctionnement ses activités, ses directives et recommandations, les décisions des comités de direction qu'il a annulées, la manière dont sont utilisés les moyens alloués par le biais du contrat de gestion, les résultats obtenus par chaque organisation sur la base de ces moyens ainsi que les indicateurs permettant de constater si les objectifs de l'organisation ont été réalisés.

Le rapport de fonctionnement visé à l'alinéa 2 est communiqué au ministre de la Justice et aux Chambres législatives fédérales avant le 1er juillet. Après avis du Collège, le ministre de la Justice arrête le formulaire standard selon lequel ce rapport de fonctionnement est établi.

La Cour de cassation fait rapport dans le rapport de fonctionnement visé à l'article 340, § 3, sur l'utilisation des moyens, les activités et la réalisation du plan de gestion. Le rapport de fonctionnement mentionne la manière dont les moyens alloués sont utilisés par le biais du contrat de gestion, les résultats obtenus sur la base de ces moyens, ainsi que les indicateurs pour la réalisation ou la non-réalisation des objectifs de l'organisation ».

B.4.16. L'article 34 de la loi du 18 février 2014 insère, dans le Code judiciaire, un article 185/12, qui dispose :

« § 1er. Les collèges et le comité de direction de la Cour de Cassation sont soumis au pouvoir de contrôle du ministre de la Justice et du ministre du Budget.

Ce contrôle est exercé par deux délégués du ministre, l'un désigné par le ministre de la Justice, l'autre par le ministre du Budget. Le délégué du ministre du Budget est choisi parmi les inspecteurs des finances accrédités auprès du Service public fédéral Justice.

Les délégués du ministre peuvent assister avec voix consultative aux réunions des collèges et du comité de direction de la Cour de Cassation.

§ 2. Tout délégué du ministre dispose d'un délai de dix jours ouvrables pour former un recours contre toute décision de gestion du Collège ou du comité de direction de la Cour de Cassation qu'il estime contraire à la loi ou au contrat de gestion. Le délégué du ministre du budget ne peut former un tel recours que si la décision a une portée financière. Le recours est suspensif.

Ce délai court à partir du jour suivant la réunion au cours de laquelle la décision a été prise, pour autant que le délégué y ait été régulièrement convoqué et, dans le cas contraire, à partir du jour où il en a eu connaissance.

Ces délégués exercent leurs recours auprès du ministre qui les a désignés.

Le délégué en informe le Collège ou le comité de direction de la Cour de Cassation. Le président du Collège ou le premier président est entendu à sa demande par le ministre auprès duquel le recours a été formé.

§ 3. Le ministre saisi du recours décide dans un délai de vingt jours ouvrables, prenant cours le même jour que le délai visé au § 2, après avoir demandé l'avis de l'autre ministre concerné. Si le ministre n'a pas prononcé l'annulation dans ce délai, la décision du Collège ou du comité de direction devient définitive.

Ce délai peut être prolongé de dix jours par une décision du ministre notifiée au Collège ou au comité de direction de la Cour de Cassation.

L'annulation de la décision est communiquée au Collège ou au comité de direction de la Cour de Cassation par le ministre qui l'a prononcée ».

B.4.17. L'article 37 de la loi du 18 février 2014 insère, dans le Code judiciaire, un article 330*quinquies*, qui dispose :

« Un magistrat qui est chargé d'exercer ses fonctions dans un autre arrondissement que celui dans lequel il a été nommé ou désigné à titre principal, peut introduire un recours en annulation contre cette délégation, désignation ou mission auprès du comité de direction de la cour d'appel, de la cour du travail en ce qui concerne les magistrats des tribunaux du travail, ou du parquet-général en ce qui concerne les magistrats du ministère public.

Le recours n'est pas suspensif.

Le comité de direction prend, dans un délai d'un mois, sa décision à la majorité après avoir entendu la personne concernée. En cas de parité des voix, la voix du chef de corps est prépondérante ».

B.4.18. L'article 40 de la loi du 18 février 2014 apporte plusieurs modifications à l'article 352*bis* du Code judiciaire. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6025 demandent l'annulation de l'article 352*bis*, alinéa 1er, dernière phrase, de ce Code, tel qu'il a été inséré par l'article 40, 2°, de la loi précitée, qui dispose :

« La mesure de la charge de travail se calcule sur la base des normes de temps nationales pour chaque catégorie de juridiction et parquet ».

B.4.19. L'article 41 de la loi du 18 février 2014 dispose :

« Le Roi détermine, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, l'ampleur, le phasage et les modalités selon lesquels les compétences visées dans la présente loi sont transférées du Service public fédéral Justice aux Collèges ou à la gestion commune visée à l'article 185/1 du Code judiciaire ».

B.4.20. L'article 45 de la loi du 18 février 2014 dispose :

« Les résultats de la première mesure de la charge de travail donneront lieu, au plus tard le 31 décembre 2015 à une évaluation en vue d'une répartition plus objective des cadres entre les entités judiciaires. Cette mesure de la charge de travail sera répétée tous les cinq ans conformément à l'article 352*bis* du Code judiciaire ».

*Quant au contexte des dispositions attaquées*

B.5. Les dispositions attaquées concernent la gestion des moyens du pouvoir judiciaire.

Par le passé, cette gestion était essentiellement assurée par le Service public fédéral Justice, sous la responsabilité du ministre de la Justice.

En adoptant la loi du 18 février 2014, le législateur vise à « l'autonomisation de la gestion de l'organisation judiciaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, p. 4).

B.6.1. En ce qui concerne les objectifs poursuivis, les travaux préparatoires mentionnent ce qui suit :

« Le présent projet de loi permet de franchir une étape initiale, mais néanmoins importante, vers l'autonomisation de la gestion de l'organisation judiciaire, comme convenu dans l'accord de gouvernement.

[...]

Comme indiqué dans l'accord de gouvernement, l'objectif est de réaliser la décentralisation et le transfert de la responsabilité de la gestion des budgets et du personnel du pouvoir judiciaire, afin de permettre une justice moderne, accessible et rapide. L'ordre judiciaire obtiendra une plus grande autonomie dans la gestion de ses moyens. Les chefs de corps responsables de la réalisation des objectifs pourront ainsi décider de l'engagement des moyens alloués et seront responsabilisés. Les représentants du siège et du parquet seront associés à cette décentralisation de la gestion.

Actuellement, la gestion est assurée par le Service public fédéral Justice, sous l'autorité du ministre de la Justice. La répartition des moyens matériels tels que les bâtiments, l'ICT, le mobilier de bureau, etc., appartenait depuis la création de la Belgique et jusqu'à ce jour à la décision discrétionnaire du ministre de la Justice.

[...]

Avec l'autonomisation, l'objectif visé est d'accorder à l'ordre judiciaire un pouvoir de décision plus autonome. Dans le même temps, l'ordre judiciaire sera davantage responsabilisé quant au bon fonctionnement de l'organisation judiciaire.

Développer une gestion autonome au sein de l'organisation judiciaire est un travail de longue haleine.

Le pouvoir judiciaire doit ainsi être renforcé en tant qu'organisation. Actuellement, les cours et tribunaux sont des entités distinctes en termes d'organisation qui font connaître séparément leurs besoins au Service public fédéral Justice. Le résultat est une grande dispersion, ce qui pose des problèmes notamment sur le plan de l'informatique et autres moyens de fonctionnement. De ce fait, l'organisation judiciaire ne s'affiche pas comme une unité vis-à-vis de l'extérieur.

L'autonomie de gestion serait ingérable si chaque tribunal utilisait ses propres outils et méthodes de gestion. Il est donc nécessaire d'avoir une organisation globale pour arriver à une unité organisationnelle. Les collèges peuvent fournir une politique uniforme en matière de statistiques, d'informatique, d'outils de gestion et autres.

Le processus d'autonomisation suppose que des capacités de gestion soient transférées du Service public fédéral Justice à l'organisation judiciaire. Aujourd'hui, cette capacité de gestion n'est pas suffisamment présente au sein de l'organisation judiciaire. Un transfert immédiat de la responsabilité de gestion vers les entités locales n'est dès lors actuellement pas possible ni souhaitable. Il faut d'abord développer l'indispensable capacité de gestion. Cela concerne tant les connaissances en matière de management et l'expérience que le développement d'une organisation, de structures et d'instruments en appui. Sur le plan organisationnel, de nombreuses étapes doivent être franchies. De telles adaptations nécessiteront la flexibilité requise de la part des organisations et dans la réglementation.

Le présent projet de loi ne nourrit dès lors pas l'ambition d'élaborer dès à présent dans les détails un modèle de gestion définitif.

Il permet la création d'un certain nombre de structures essentielles et la mention de principes importants dans le Code judiciaire. Il s'agit en d'autres termes d'une loi-cadre.

[...]

L'objectif à terme reste de pouvoir aller vers une décentralisation territoriale dans laquelle de plus en plus de pouvoir de décision est transféré aux entités locales » (*Doc. parl., Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, pp. 4-6*).

B.6.2. Il apparaît que le législateur a conçu la loi du 18 février 2014 comme une première étape à franchir vers l'autonomie de gestion de l'organisation judiciaire et que, pour des raisons d'organisation et d'ordre pratique, il n'a pas estimé souhaitable « d'élaborer dès à présent dans les détails un modèle de gestion définitif ».

Partant du constat qu'« actuellement, les cours et tribunaux sont des entités distinctes en termes d'organisation », il a estimé que l'autonomie de gestion ne serait praticable que si des structures de coordination étaient créées.

### *Quant au fond*

#### *En ce qui concerne le moyen unique dans l'affaire n° 6024*

B.7. Le moyen unique dans l'affaire n° 6024 est dirigé contre les articles 7, 10, 11, 12, 19, 20, 22, 24 et 27 de la loi du 18 février 2014 et est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 151, § 1er, de la Constitution, et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les dispositions attaquées feraient naître une différence de traitement qui n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée entre, d'une part, les magistrats du siège et du ministère public et, d'autre part, les greffiers, alors que toutes ces personnes seraient des organes du pouvoir judiciaire et des membres de l'ordre judiciaire. Les dispositions attaquées établiraient aussi une identité de traitement non objectivement et raisonnablement justifiée entre, d'une part, les membres du personnel judiciaire et, d'autre part, les greffiers et greffiers en chef, alors que seuls ces derniers constitueraient un organe du pouvoir judiciaire et seraient membres de l'ordre judiciaire.

En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 151, § 1er, de la Constitution et de l'article 6 de la Convention européenne précitée, les parties requérantes font valoir que l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire garanties par ces dispositions seraient compromises par les dispositions attaquées. Ces garanties s'appliqueraient non seulement aux

juges au sens strict, mais également à l'instance judiciaire considérée dans son ensemble, et donc aussi aux greffiers.

B.8.1. En vertu de l'article 180 du Code judiciaire, tel qu'il a été rétabli par l'article 7 de la loi du 18 février 2014, les entités judiciaires de l'organisation judiciaire sont responsables de la gestion des moyens de fonctionnement généraux qui leur sont alloués, avec l'appui et sous la surveillance du Collège des cours et tribunaux et du Collège du ministère public.

En vertu de cette disposition, il faut entendre par « entités judiciaires » : (1) les cours d'appel, les cours du travail, les tribunaux et les justices de paix en ce qui concerne le siège; et (2) les parquets généraux, les parquets du procureur du Roi, les auditorats du travail et le parquet fédéral en ce qui concerne le ministère public. La Cour de cassation et le parquet près cette Cour constituent ensemble une entité judiciaire distincte.

B.8.2. En vertu de l'article 185/2 du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 19 de la loi du 18 février 2014, chaque cour, tribunal et parquet a un comité de direction présidé par le chef de corps. Le comité de direction assiste le chef de corps dans la direction générale, l'organisation et la gestion de l'entité judiciaire. Le comité de direction de la Cour de cassation exerce le même rôle à l'égard du premier président et du procureur général. Les comités de direction rédigent un plan de gestion et assurent son exécution. Dans l'exercice de leurs compétences, les comités de direction n'interviennent pas dans l'examen procédural des litiges ou des affaires individuelles.

L'article 185/2 du Code judiciaire fixe également la composition du comité de direction pour les différentes catégories de cours, tribunaux et parquets. Les greffiers en chef font partie des comités de direction des cours et des tribunaux.

B.9.1. En vertu de l'article 181 du Code judiciaire, tel qu'il a été rétabli par l'article 10 de la loi du 10 février 2014, il est créé un Collège des cours et tribunaux qui assure le bon fonctionnement général du siège. Ce Collège a essentiellement pour tâche de soutenir la gestion au sein des cours d'appel, des cours du travail, des tribunaux et des justices de paix et de prendre des mesures qui garantissent une administration de la justice accessible, indépendante, diligente et de qualité. Le Collège est compétent pour adresser des

recommandations et des directives contraignantes à tous les comités de direction respectifs des cours d'appel, des cours du travail, des tribunaux et des justices de paix.

En vertu de l'article 182 du Code judiciaire, tel qu'il a été rétabli par l'article 11 de la loi du 18 février 2014, le Collège des cours et tribunaux est composé de trois premiers présidents de cour d'appel, d'un premier président de cour du travail, de trois présidents de tribunal de première instance, d'un président de tribunal de commerce, d'un président de tribunal du travail et d'un président de justices de paix et de tribunaux de police. L'article 182 du Code judiciaire contient également des dispositions relatives au mode de désignation des membres et du président du Collège, au mode de décision du Collège, au règlement d'ordre intérieur et aux réunions du Collège.

En vertu de l'article 183 du Code judiciaire, tel qu'il a été rétabli par l'article 12 de la loi du 18 février 2014, un service d'appui commun est institué auprès du Collège des cours et tribunaux; il est chargé d'apporter un soutien dans les domaines qui relèvent de la compétence du Collège, d'apporter un soutien aux comités de direction et d'organiser un audit interne du Collège et des entités judiciaires. L'article 183 du Code judiciaire contient par ailleurs des dispositions relatives au directeur, au fonctionnement, à l'organisation et au personnel du service d'appui commun.

B.9.2. En vertu des articles 184 et 185 du Code judiciaire - non attaqués par les parties requérantes dans l'affaire n° 6024 -, tels qu'ils ont été rétablis par les articles 14 et 15 de la loi du 18 février 2014, il est aussi créé un « Collège du ministère public », ainsi qu'un service d'appui commun auprès de ce Collège.

B.10.1. En vertu de l'article 185/4 du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 22 de la loi du 18 février 2014, le ministre de la Justice conclut avec chacun des Collèges un contrat de gestion pour une période de trois ans. Le contrat de gestion concerne notamment les moyens que l'autorité met à la disposition de l'ensemble des cours et tribunaux ou du ministère public pour leur fonctionnement ainsi que les objectifs liés aux moyens accordés en matière de gestion et d'organisation. Le comité de direction de la Cour de

cassation conclut également un contrat de gestion avec le ministre de la Justice pour une période de trois ans.

En vertu de l'article 185/8 du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 27 de la loi du 18 février 2014, le ministre de la Justice peut, par le biais des contrats de gestion, transférer une enveloppe de fonctionnement à chaque Collège, au moyen de crédits destinés à cet effet, inscrits au budget administratif du Service public fédéral Justice, pour, d'une part, leur fonctionnement propre et, d'autre part, le fonctionnement des entités judiciaires. La Cour de cassation reçoit directement son enveloppe de fonctionnement du ministre de la Justice.

B.10.2. En vertu de l'article 185/6 du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 24 de la loi du 18 février 2014, les Collèges répartissent les moyens entre les entités judiciaires de leur organisation sur la base des plans de gestion des entités judiciaires. Ces plans de gestion doivent décrire les activités de l'entité judiciaire prévues pour les trois années à venir ainsi que les moyens requis pour son fonctionnement.

En vertu de l'article 185/3 du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 20 de la loi du 18 février 2014, un Collège peut annuler une décision d'un comité de direction faisant partie de son organisation s'il estime que cette décision est contraire à une directive contraignante ou au plan de gestion.

B.11. Il découle de ce qui précède que, sauf en ce qui concerne la Cour de cassation, les moyens destinés au pouvoir judiciaire sont fixés par le ministre de la Justice en concertation avec, d'une part, le Collège des cours et tribunaux et, d'autre part, le Collège du ministère public, et ce sur la base des contrats de gestion conclus par le ministre de la Justice avec ces Collèges (niveau central). Il incombe ensuite aux Collèges de répartir les moyens entre les entités judiciaires de leur organisation, sur la base des plans de gestion élaborés par les comités de direction de ces entités judiciaires (niveau local).

B.12. Les dispositions attaquées sont critiquées par les parties requérantes dans l'affaire n° 6024 principalement en ce qu'elles prévoient une forme de gestion autonome tant pour les magistrats du siège que pour les magistrats du ministère public, alors qu'elles ne prévoient pas cela pour les greffiers de l'ordre judiciaire.

B.13. Le Conseil des ministres fait valoir que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 151 de la Constitution ne sont pas applicables aux greffiers, puisque ceux-ci ne participent en aucune manière à la fonction de juger proprement dite. Par conséquent, ces articles ne pourraient pas être associés à une violation du principe d'égalité.

B.14.1. L'article 151, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution dispose :

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

Cette disposition constitutionnelle garantit exclusivement l'indépendance des magistrats du siège et du ministère public. L'article 151, § 1er, ne s'applique pas aux greffiers.

L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

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

L'on ne saurait déduire de cette disposition conventionnelle que les garanties d'indépendance et d'impartialité de la justice qu'elle mentionne concerneraient également l'indépendance et l'impartialité du greffier. S'il est vrai que le greffier est chargé d'importantes missions dans le cadre d'une bonne administration de la justice et qu'il doit faire montre, aux yeux du public, d'indépendance et d'impartialité, il ne participe toutefois pas – contrairement aux magistrats du siège et du ministère public – à la fonction de juger proprement dite ou à la mise en mouvement effective des poursuites.

En conséquence, la violation, par les dispositions attaquées, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 151, § 1er, de la Constitution et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne peut pas utilement être invoquée.

B.14.2. La Cour limite son examen du moyen à la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.15.1. Les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2014 disposent :

« Le modèle de gestion est basé sur un modèle dual. Cela signifie que le siège et le ministère public s'occuperont chacun de leur propre gestion et auront par conséquent leurs propres structures de gestion. Cela garantira l'indépendance du siège par rapport au ministère public et vice versa et permettra en outre d'organiser la gestion selon les besoins propres, le rythme propre et la culture organisationnelle propre. A côté de cela, la position en droit constitutionnel des magistrats du siège et des magistrats du ministère public est évidemment fondamentalement différente.

Le modèle de gestion dans le cadre duquel chaque pilier est responsable de ses propres entités répond également le mieux au principe du management intégral qui veut que la personne qui a la responsabilité de réaliser les objectifs doit aussi avoir le droit de prendre les décisions sur les moyens.

[...]

Une exception au modèle dual concerne la Cour de cassation, où la Cour et le parquet général près la Cour formeront ensemble, à sa demande, une seule entité. La Cour et le parquet auront un comité de direction commun dans le quel siégeront le siège et le ministère public. Il sera appelé le comité de direction de la Cour de cassation.

Eu égard à la position particulière de la Cour de cassation et de son parquet, ils ne font également pas partie des Collèges et ne sont pas rattachés aux Collèges pour ce qui concerne leurs moyens. La Cour de cassation recevra ses moyens directement du ministre de la Justice » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, p. 6).

B.15.2. S'appuyant sur les différences entre les magistrats du siège et les magistrats du ministère public en ce qui concerne la position qu'ils occupent sur le plan du droit constitutionnel, le législateur a estimé qu'il s'indiquait, sauf en ce qui concerne la Cour de cassation, d'installer un modèle de gestion dual, impliquant la création de structures de gestion distinctes pour les magistrats du siège et pour les magistrats du ministère public. Il a ainsi voulu garantir notamment « l'indépendance du siège par rapport au ministère public et vice-versa ».

Des structures de gestion distinctes ne sont pas mises en place pour les greffiers en chef et les greffiers. En ce qui les concerne, les structures de gestion sont celles des magistrats du siège.

B.16.1. Les greffiers font partie, comme les magistrats du siège et du ministère public, de l'« ordre judiciaire ».

Aux termes de l'article 168 du Code judiciaire, le greffier exerce une fonction judiciaire.

B.16.2. Bien que la fonction de greffier, qui est étroitement liée à la notion de tribunal, et celle de magistrat présentent des traits communs sous plusieurs aspects, il existe entre les deux fonctions des différences essentielles quant à la nature des tâches qui sont confiées aux uns et aux autres et quant à la nature juridique de leur statut.

Les magistrats du siège sont titulaires d'un pouvoir juridictionnel; les magistrats du ministère public accomplissent les devoirs de leur office auprès des cours et tribunaux pour requérir une exacte application de la loi ainsi que pour défendre les exigences de l'ordre public et l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Les deux catégories bénéficient d'un statut garanti par la Constitution, caractérisé par une indépendance qui exclut toute forme de contrôle sur l'exercice de leurs tâches, sauf dans les cas définis par la Constitution.

Aux termes de l'article 168 du Code judiciaire, le greffier accomplit les tâches du greffe énumérées par la loi et assiste le juge dans tous les actes de son ministère.

Contrairement à ce qui vaut pour les magistrats, la Constitution ne comporte pas de dispositions spécifiques régissant le statut des greffiers. Toutefois, l'article 154 de la Constitution contient une garantie concernant le statut pécuniaire des greffiers en tant que membres de l'ordre judiciaire.

B.17.1. Eu égard aux différences précitées, il n'est pas sans justification raisonnable que des structures de gestion distinctes soient créées pour les magistrats du siège et pour les magistrats du ministère public, mais non pour les greffiers.

La circonstance que les greffiers appartiennent à l'ordre judiciaire ne saurait obliger le législateur, lorsqu'il fixe le modèle de gestion du pouvoir judiciaire, à prévoir une structure de gestion distincte pour les greffiers. Une telle obligation ne découle pas davantage de la circonstance que les greffiers, lorsqu'ils remplissent certaines tâches judiciaires, agissent indépendamment des magistrats du siège. L'indépendance des greffiers, invoquée par les parties requérantes dans l'affaire n° 6024, est d'une autre nature que celle des magistrats du siège et du ministère public, étant donné qu'elle n'est pas garantie par la Constitution. En outre, cette indépendance doit être nuancée, puisque, en ce qui concerne la direction du greffe, le greffier en chef est placé, en vertu de l'article 164 du Code judiciaire, « sous l'autorité et la surveillance du chef de corps » et que le greffier, en vertu de l'article 168 de ce Code, accomplit non seulement les tâches du greffe mais assiste aussi le magistrat dans tous les actes de son ministère.

B.17.2. Ainsi qu'il a été rappelé en B.8.2, les greffiers en chef des cours et des tribunaux font par ailleurs partie des comités de direction et ces comités de direction assurent au niveau local des tâches importantes dans le cadre de la gestion des moyens accordés aux entités judiciaires, dont l'élaboration et l'exécution d'un plan de gestion et l'assistance du chef de corps « dans la direction générale, l'organisation et la gestion » de l'entité judiciaire, dont le greffe constitue un élément essentiel.

B.18. Contrairement à ce que les parties requérantes dans l'affaire n° 6024 font valoir, les tâches de gestion attribuées aux comités de direction en vertu de l'article 185/2 du Code judiciaire, ainsi que la compétence conférée au Collège des cours et tribunaux par l'article 181 du même Code pour adresser des recommandations et des directives contraignantes aux comités de direction, ne sont incompatibles ni avec le statut des greffiers ni avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Il en est de même quant au fait que les greffiers, en vertu de l'article 183, § 2, alinéa 4, du Code judiciaire, ne peuvent se voir attribuer une mission dans le service d'appui auprès du Collège des cours et tribunaux que « sur demande du Collège adressée au ministre de la Justice ».

La circonstance que les chefs de corps – en leur qualité de président du comité de direction – et le Collège des cours et tribunaux n’assureraient aucune responsabilité en ce qui concerne les actes accomplis par les greffiers n’oblige pas le législateur, lorsqu’il fixe le modèle de gestion du pouvoir judiciaire, à prévoir une structure de gestion distincte pour les greffiers, ni à donner aux greffiers le droit de faire partie du service d’appui instauré auprès de ce Collège.

B.19. De surcroît, compte tenu de ce qui a été exposé en B.16.2, les articles 10 et 11 de la Constitution n’interdisent pas au législateur, lorsqu’il fixe le modèle de gestion, de traiter les greffiers et le personnel judiciaire de manière analogue. Compte tenu de la présence des greffiers en chef au sein des comités de direction et du fait que la loi attaquée ne modifie pas les dispositions du Code judiciaire qui régissent le statut des greffiers, il convient par ailleurs de nuancer l’identité de traitement alléguée par les parties requérantes.

B.20. Le moyen unique dans l’affaire n° 6024 n’est pas fondé.

*En ce qui concerne le premier et le troisième moyens dans l’affaire n° 6025 et le premier moyen dans l’affaire n° 6026*

B.21. Le premier moyen dans l’affaire n° 6025 est dirigé contre les articles 185/4, 185/5, 185/7, 185/8 et 185/12 du Code judiciaire, tels qu’ils ont été insérés par les articles 22, 23, 25, 27 et 34 de la loi du 18 février 2014, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec le principe de la séparation des pouvoirs et de l’indépendance du pouvoir judiciaire, avec le principe de légalité en matière d’organisation judiciaire, avec l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme, avec l’article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne et avec l’article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le troisième moyen dans l’affaire n° 6025 est dirigé contre l’article 41 de la loi du 18 février 2014 et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés

avec le principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, avec le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le premier moyen dans l'affaire n° 6026 est dirigé contre les articles 181, 183, 185, 185/1, 185/3, 185/4, 185/5, 185/6, 185/9 et 185/12 du Code judiciaire, tels qu'ils ont été insérés par les articles 10, 12, 15, 17, 20, 22, 23, 24, 30 et 34 de la loi du 18 février 2014, et contre les articles 41 et 45 de cette loi, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec le principe de la séparation des pouvoirs, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.22.1. Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6025 et 6026 font valoir en substance, dans les moyens précités, que les dispositions attaquées ne sont pas compatibles avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles et avec les principes garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire, la séparation des pouvoirs et l'organisation du pouvoir judiciaire par la voie législative, en ce qu'elles autorisent le pouvoir exécutif à s'immiscer dans l'organisation du pouvoir judiciaire.

Elles critiquent les dispositions attaquées sous plusieurs angles. Leur critique concerne essentiellement les aspects suivants :

1) le fait que, pour le pouvoir judiciaire, il ne soit pas fait usage, sur le plan budgétaire, de la figure juridique de la dotation (premier moyen dans l'affaire n° 6025);

2) l'obligation, pour le pouvoir judiciaire, de conclure un contrat de gestion avec le ministre de la Justice (premier moyen dans l'affaire n° 6025 et premier moyen dans l'affaire n° 6026);

3) les compétences de contrôle qui sont attribuées au pouvoir exécutif (premier moyen dans l'affaire n° 6025 et premier moyen dans l'affaire n° 6026);

4) la compétence du Collège des cours et tribunaux pour prendre des directives contraignantes à l'égard des comités de direction des entités judiciaires (premier moyen dans l'affaire n° 6026);

5) le fait que le directeur du service d'appui institué auprès du Collège des cours et tribunaux ne doit pas nécessairement être un magistrat (premier moyen dans l'affaire n° 6026);

6) l'obligation, pour le Collège des cours et tribunaux et pour le Collège du ministère public, d'établir chaque année un rapport de fonctionnement (premier moyen dans l'affaire n° 6026);

7) la compétence des collèges pour répartir les moyens entre les entités judiciaires de leur organisation, sur la base d'un plan de gestion (premier moyen dans l'affaire n° 6026); et

8) la compétence attribuée au Roi pour fixer les modalités relatives au transfert des compétences visées dans la loi (troisième moyen dans l'affaire n° 6025 et premier moyen dans l'affaire n° 6026).

B.22.2. La Cour examine les différentes branches des premier et troisième moyens dans l'affaire n° 6025 et le premier moyen dans l'affaire n° 6026 dans l'ordre indiqué ci-dessus.

*1) La non-application de la figure juridique de la dotation*

B.23. Dans la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 6025, les parties requérantes dénoncent le fait que le pouvoir judiciaire n'est pas financé au moyen d'une dotation, contrairement à la Cour constitutionnelle, au Conseil d'Etat, au Conseil supérieur de la justice, à la Cour des comptes, aux médiateurs fédéraux, à la Commission de la protection de la vie privée, au Comité permanent de contrôle des services de police et au Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité.

Elles estiment que les dispositions attaquées ne sont de ce fait pas compatibles avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles et les principes mentionnés dans le moyen.

B.24.1. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Ce droit est également garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.24.2. Le droit d'accès au juge serait vidé de tout contenu s'il n'était pas satisfait aux exigences du procès équitable, garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, lors d'un contrôle au regard de l'article 13 de la Constitution, il convient de tenir compte de ces garanties.

B.25.1. L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit à toute personne, lorsqu'il s'agit de déterminer ses droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, notamment, le droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi. Ce droit est garanti en des termes semblables par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et constitue également un principe général de droit.

B.25.2. L'article 151, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution dispose que les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles et que le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.

Les travaux préparatoires de la « Révision de la Constitution » opérée le 20 novembre 1998 mentionnent notamment :

« Le pouvoir judiciaire est [...] l'un des trois pouvoirs de ce pays et une institution de base dans notre Etat de droit. Si le pouvoir judiciaire est indépendant dans l'exercice de ses compétences juridictionnelles, son organisation et son bon fonctionnement touchent l'ensemble de la population, de même que les deux autres pouvoirs » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1675/1, p. 2).

Il ressort des termes « dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles » et « dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles » utilisés dans l'article 151, § 1er, de la Constitution, ainsi que de l'extrait précité des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 20 novembre 1998, que l'indépendance des magistrats garantie par la Constitution est de nature fonctionnelle et n'empêche pas, en principe, les autres pouvoirs, dans les limites des compétences qui leur sont attribuées par la Constitution, de prendre des mesures en vue du bon fonctionnement du pouvoir judiciaire. Lorsqu'ils prennent de telles mesures, les pouvoirs législatif et exécutif doivent toutefois veiller à ce que ces mesures ne compromettent pas l'indépendance fonctionnelle des juges.

Les dispositions conventionnelles mentionnées dans les moyens n'ont pas, en ce qui concerne l'indépendance des magistrats, une portée plus large que celle de l'article 151, § 1er, de la Constitution.

B.26. La séparation des pouvoirs est un principe général de droit qui doit être interprété conformément au texte de la Constitution. L'indépendance du pouvoir judiciaire garantie par le principe général de la séparation des pouvoirs porte par conséquent sur l'indépendance fonctionnelle des magistrats.

B.27. Aucune disposition constitutionnelle ou conventionnelle ne prévoit que le pouvoir judiciaire doive disposer d'une autonomie financière et budgétaire. Pareille obligation ne saurait davantage être déduite du principe général de la séparation des pouvoirs.

B.28. Le fait que le pouvoir judiciaire ne soit pas financé par une dotation n'est par conséquent pas incompatible en soi avec la séparation des pouvoirs et avec l'indépendance des magistrats, telles qu'elles sont garanties par les dispositions et principes mentionnés dans le moyen.

B.29. La circonstance que d'autres institutions sont financées au moyen d'une dotation n'oblige pas le législateur à financer le pouvoir judiciaire par une dotation.

Les travaux préparatoires de la loi attaquée mentionnent ce qui suit :

« Le processus d'autonomisation suppose que des capacités de gestion soient transférées du Service public fédéral Justice à l'organisation judiciaire. Aujourd'hui, cette capacité de gestion n'est pas suffisamment présente au sein de l'organisation judiciaire. Un transfert immédiat de la responsabilité de gestion vers les entités locales n'est dès lors actuellement pas possible ni souhaitable. Il faut d'abord développer l'indispensable capacité de gestion. Cela concerne tant les connaissances en matière de management et l'expérience que le développement d'une organisation, de structures et d'instruments en appui. Sur le plan organisationnel, de nombreuses étapes doivent être franchies. De telles adaptations nécessiteront la flexibilité requise de la part des organisations et dans la réglementation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, p. 5).

Etant donné qu'avant la loi du 18 février 2014, la gestion du pouvoir judiciaire était essentiellement assurée par le Service public fédéral Justice et compte tenu de l'importance des moyens nécessaires au fonctionnement du pouvoir judiciaire, le législateur a raisonnablement pu estimer qu'il n'y avait pas lieu de financer le pouvoir judiciaire par une dotation.

B.30. En sa première branche, le premier moyen dans l'affaire n° 6025 n'est pas fondé.

## 2) *L'obligation de conclure un contrat de gestion*

B.31. Dans la deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 6025, les parties requérantes critiquent l'obligation, pour le pouvoir judiciaire, de conclure un contrat de gestion avec le ministre de la Justice. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6026 critiquent aussi cette obligation, plus précisément dans la quatrième branche de leur premier moyen.

Les parties requérantes font valoir en substance que cette obligation est incompatible avec :

(1) le principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des juges, en ce que le pouvoir judiciaire, à travers les contrats de gestion, est soumis à l'autorité du pouvoir exécutif;

(2) le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que les institutions mentionnées en B.23 ne doivent pas conclure un contrat de gestion; et

(3) le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire, en ce que les matières qui doivent être gérées par les organes de l'organisation judiciaire sont en grande partie définies par un contrat de gestion et non par une loi, en ce qu'il appartient au Roi de déterminer les conditions auxquelles les contrats de gestion sont négociés et conclus et en ce que le contenu des contrats de gestion n'est pas déterminé de manière suffisamment claire dans la loi.

B.32.1. En vertu de l'article 185/4, § 1er, du Code judiciaire, le ministre de la Justice conclut, tant avec le Collège des cours et tribunaux qu'avec le Collège du ministère public, un contrat de gestion pour la gestion de leur organisation, et ce pour une période de trois ans. Le contrat de gestion contient « des accords relatifs aux objectifs pour l'organisation judiciaire et aux moyens mis à cet effet à la disposition de l'organisation judiciaire par le ministre de la Justice ». Les objectifs sont « liés aux missions de gestion des Collèges afin d'assurer le bon fonctionnement de l'organisation judiciaire ».

B.32.2. En vertu de l'article 185/4, § 2, du Code judiciaire, le contrat de gestion règle les matières suivantes :

« 1° la description des activités que le Collège exécute conformément à l'article 181 ou l'article 184, § 1er;

2° les objectifs qui peuvent être liés aux moyens octroyés en matière de gestion et d'organisation pour l'ensemble des cours et tribunaux ou le ministère public;

3° les moyens que l'autorité octroie à l'ensemble des cours et des tribunaux ou au ministère public pour leur fonctionnement;

4° les moyens octroyés à chacun des Collèges pour leur fonctionnement propre;

5° le mode de mesure et de suivi de la réalisation du contrat de gestion et les indicateurs utilisés à cet effet ».

L'article 181 du Code judiciaire – auquel l'article 185/4, § 2, 1<sup>o</sup>, renvoie – règle la compétence du Collège des cours et tribunaux. Selon cette disposition, le Collège assure le bon fonctionnement général du siège et, dans la limite de cette compétence, prend des mesures « qui garantissent une administration de la justice accessible, indépendante, diligente et de qualité en organisant entre autres la communication, la gestion des connaissances, une politique de qualité, les processus de travail, la mise en œuvre de l'informatisation, la gestion stratégique des ressources humaines, les statistiques, la mesure et la répartition de la charge de travail ». Par ailleurs, le Collège soutient la gestion au sein des cours d'appel, des cours du travail, des tribunaux et des justices de paix. Pour exercer les tâches précitées, le Collège peut adresser des recommandations et des directives contraignantes à tous les comités de direction respectifs des cours d'appel, des cours du travail, des tribunaux et des justices de paix.

L'article 184, § 1er, du Code judiciaire règle la compétence du Collège du ministère public. Selon cette disposition, ce Collège est chargé de la bonne gestion du ministère public et soutient « la gestion en exécution de la politique criminelle déterminée par le Collège des procureurs généraux conformément à l'article 143bis, § 2 » de ce Code. Par ailleurs, le Collège recherche « la qualité intégrale, notamment dans le domaine de la communication, de la gestion des connaissances, de la politique de qualité, des processus de travail, de la mise en œuvre de l'informatisation, de la gestion stratégique des ressources humaines, des statistiques, ainsi que de la mesure et de la répartition de la charge de travail afin de contribuer à une administration de la justice accessible, indépendante, diligente et de qualité ».

B.32.3. En vertu de l'article 185/4, § 4, du Code judiciaire, le comité de direction de la Cour de cassation conclut également un contrat de gestion avec le ministre de la Justice pour une période de trois ans. Le contrat « décrit les activités prévues de l'entité judiciaire pour cette période du contrat ainsi que les moyens requis pour son fonctionnement ».

B.32.4. Selon l'article 185/5, alinéa 2, du Code judiciaire, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités selon lesquelles les contrats de gestion sont négociés, conclus et, si nécessaire, adaptés entre-temps.

B.33.1. En ce qui concerne les Collèges, les travaux préparatoires mentionnent :

« Le modèle de gestion est réparti sur deux niveaux avec des organes de gestion au niveau central et au niveau local. La répartition des moyens de fonctionnement au sens large — moyens en personnel, moyens pour la gestion opérationnelle de l'infrastructure, matériel, etc. — sera réalisée en deux étapes, à savoir d'abord entre le ministre de la Justice et les Collèges et ensuite entre les Collèges et les entités judiciaires.

Au niveau central, deux Collèges sont créés : un Collège des cours et tribunaux et un Collège du ministère public.

La création d'un Collège des cours et tribunaux répond à une demande, exprimée tant par la magistrature que par l'autorité, d'un organe central pour la magistrature assise ou, pour abrégé, le siège.

[...]

Vu l'absence d'une organisation de coordination, il existe au sein des cours et tribunaux un morcellement organisationnel, étant donné que chaque cour ou tribunal a développé ses propres instruments ou méthodes de gestion.

Entre autres, une vision uniforme en matière de besoins en informatique et dans la mise en œuvre des statistiques et des processus de travail fait dès lors défaut à l'organisation. Chaque entité judiciaire vient individuellement frapper à la porte du ministre de la Justice pour demander des moyens. Cela engendre une dispersion, une possible inégalité et un gaspillage.

Si l'autorité souhaite se concerter avec les cours et tribunaux sur une approche uniforme de certains besoins, elle est confrontée à une multitude d'interlocuteurs, ce qui rend un processus décisionnel sérieux particulièrement difficile. Un Collège est désormais l'interlocuteur privilégié de l'organisation judiciaire avec l'autorité pour les matières de gestion.

Un Collège pourra participer à la direction du siège, ce qui devra renforcer celui-ci en tant qu'organisation professionnelle.

A cet effet, le siège se voit attribuer la compétence d'organiser notamment la communication, la gestion des connaissances, la qualité, les processus de travail, la mise-en-œuvre de l'ICT, la politique du personnel, les statistiques, la mesure de la charge de travail et la répartition de la charge de travail.

La vision globale sur l'ICT sera déterminée en gestion commune. Mais dans la mise-en œuvre de cette gestion commune, un collège peut éventuellement y mettre ses propres accents.

La qualité concerne les prestations, non les jugements et les arrêts. Dans certains services du secteur public, au ministère public et également au sein de certaines juridictions, une politique de qualité est à présent déjà menée, par le biais notamment de mesures de la qualité. Le Collège pourra développer ou soutenir une politique de qualité pour l'ensemble du siège.

Une politique du personnel stratégique a pour but le développement d'une vision et d'une politique stratégiques concernant les profils du personnel requis, les compétences, la formation, et les autres aspects d'une politique moderne des ressources humaines, sans porter atteinte aux compétences du Conseil Supérieur de la Justice.

Le Collège offrira, par ailleurs, un soutien à la gestion des comités de gestion. Il est impossible d'accorder à chaque juridiction un expert pour chaque matière de gestion. C'est la raison pour laquelle l'expertise sera concentrée au sein du Collège, plus particulièrement au sein d'un service d'appui. Les experts de ce service d'appui devront donc également assister les cours et tribunaux.

[...]

Dans ces compétences, le Collège pourra formuler tant des recommandations que des directives contraignantes.

En effet, si le Collège ne peut agir qu'au travers de recommandations, la crainte est que les travaux du Collège s'assimileront à une action sans engagement. Il est essentiel qu'il puisse également être à la barre si on souhaite développer le siège sur le plan de l'organisation en vue de l'autonomie de gestion souhaitée. Transférer l'autonomie de gestion à une organisation morcelée aura en effet pour résultat une inégalité de traitement et une discordance, ainsi que globalement une gestion incorrecte.

[...]

A côté du niveau central, des structures de gestion sont également créées au niveau local. Chaque entité judiciaire sera dotée d'un comité de direction. Sa composition sera variable, car les tribunaux ou parquets n'ont pas tous des divisions. Ce comité de direction deviendra l'organe de gestion de l'entité locale, autour du chef de corps qui continuera à porter la responsabilité finale.

Il est faux de prétendre que la gestion est confiée à deux soi-disant ministères et qu'une gestion locale n'est pas possible. Chaque comité de direction établira son propre plan de gestion avec ses objectifs qui constitueront la base pour le fonctionnement du tribunal ou parquet et pour la répartition des moyens par le Collège.

Un collège ne peut agir de façon totalement autonome et répartir les moyens entre les entités à sa guise. La concertation et la collaboration entre tribunal et collège doivent être privilégiées dans ce modèle de gestion. Cela n'empêche que le Collège a le devoir de garantir l'unité dans l'organisation et qu'il dispose pour cela d'instruments comme les recommandations et les directives » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, pp. 7-11).

B.33.2. En ce qui concerne les contrats de gestion, les travaux préparatoires mentionnent :

« Avec ce projet, le système des contrats de gestion fait son entrée dans la gestion de l'organisation judiciaire.

La répartition des moyens de fonctionnement par le biais de contrats de gestion implique que l'autorité n'allouera plus unilatéralement des moyens à un service, une administration ou un organe autonome, mais qu'elle passera des accords négociés sur les moyens nécessaires, d'une part, et sur les objectifs pour lesquels ces moyens seront employés, d'autre part.

Actuellement, les moyens de fonctionnement sont alloués de manière unilatérale par le ministre de la Justice au pouvoir judiciaire. Certes, les cadres de la magistrature et du personnel judiciaire sont fixés légalement ou réglementairement et il découle de ces cadres du personnel un certain soutien en termes de matériel et d'infrastructure. Mais il n'y a pas d'implication formelle ou de participation de l'organisation judiciaire dans la fixation des moyens. Il n'y a pas non plus de dialogue formel. La gestion des moyens relevait intégralement de la compétence discrétionnaire du ministre. Bien que le ministre exerce cette compétence dans le plein respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire, cela n'était pas réglementé par une loi.

[...]

Le système des contrats de gestion permettra dorénavant à l'autorité qui alloue les moyens et à l'organisation judiciaire de nouer un dialogue sur les moyens nécessaires et réalisables, d'une part, et sur les objectifs que l'organisation peut ou espère atteindre avec ces moyens, d'autre part.

Cela peut être des objectifs pour une plus grande efficacité, une réduction de l'arriéré judiciaire, des délais plus courts, une meilleure qualité de l'organisation, une plus grande attention pour le justiciable, ou l'engagement quant à la mise en œuvre des réformes en matière ICT dans le cas d'investissements dans les ICT.

Les objectifs qui doivent être convenus entre le ministre de la Justice et un collège ne sont, cependant, pas des objectifs pour une entité spécifique, mais se rapportent à l'ensemble de l'organisation.

Ainsi, le ministre ne peut pas imposer des objectifs individuels aux juridictions dans l'allocation des ressources ce qui serait le cas si les contrats de gestion étaient directement conclus entre le ministre et le tribunal. Les collèges forment donc une zone tampon entre le pouvoir exécutif et les juridictions où la jurisprudence est organisée. Cela renforce l'indépendance des juridictions à l'encontre du pouvoir exécutif.

Cette technique de contrat de gestion a été lancée dans un passé récent. En 2005, le ministre de la Justice a conclu des protocoles de coopération avec certaines cours d'appel leur accordant un cadre temporaire de conseillers et substituts généraux supplémentaires. De leur côté, ces cours se sont engagées à des objectifs spécifiques tels que la réduction de l'arriéré

judiciaire, la réduction du délai de fixation des dossiers, y compris la création de chambres supplémentaires et l'organisation d'une plus grande spécialisation des cours.

Le présent projet prévoit une répartition en deux phases. Les contrats de gestion seront conclus avec les Collèges. Cela permettra de maintenir une distance entre les juridictions individuelles et le ministre de la Justice et cela garantira une unité dans la gestion et les objectifs de l'organisation.

Le système des contrats de gestion est appelé à se développer dans les années à venir, parallèlement à la maturité de gestion au sein de l'organisation judiciaire et à l'importance des moyens qui seront transférés par le biais de ces contrats de gestion. Le règlement doit pouvoir être adapté à l'évolution avec souplesse. C'est pourquoi la procédure de négociation, d'adaptation et d'évaluation des contrats de gestion sera réglée par le Roi.

Au cours des premières années, les moyens seront définis sous la forme de cadres, de soutien matériel déterminé ou d'infrastructure. A terme, ces moyens pourront toutefois être alloués sous la forme de ressources budgétaires. Cela devra se faire progressivement en fonction de la maturité de gestion de l'organisation et du développement des instruments de gestion. Les moyens pourront également être alloués partiellement sous la forme de crédits, sans pour autant que tous les moyens doivent du même coup être distribués par le biais de crédits.

La possibilité d'allouer des moyens de fonctionnement, même partiellement, sous la forme de crédits provenant du budget de la Justice est donc prévue » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, pp. 11-13).

B.34. Il ressort de ce qui précède que, par la loi attaquée, le législateur a voulu mettre fin au système par lequel le pouvoir exécutif attribue unilatéralement, en exécution du budget, des moyens au pouvoir judiciaire et instaurer un système de gestion négocié entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Constatant que le pouvoir judiciaire est, sur le plan de l'organisation et de la gestion, « morcelé », le législateur a estimé qu'il y avait lieu de créer, tant pour le siège que pour le ministère public, des instances de coordination, plus précisément les Collèges, lesquels sont habilités à mener les négociations avec le pouvoir exécutif. Ces négociations doivent aboutir à la conclusion de contrats de gestion qui arrêtent les « objectifs pour l'organisation judiciaire » et déterminent les moyens que le ministre de la Justice met à la disposition de l'organisation judiciaire. Il appartient ensuite aux Collèges de répartir les moyens entre les diverses entités judiciaires de leur organisation.

B.35.1. Les « objectifs pour l'organisation judiciaire » qui doivent être définis dans les contrats de gestion sont, en vertu de l'article 185/4, § 1er, alinéa 3, du Code judiciaire, liés aux missions de gestion des Collèges afin d'assurer le bon fonctionnement de l'organisation judiciaire. En vertu de l'article 185/4, § 2, 2°, du Code judiciaire, il s'agit d'objectifs en matière « de gestion et d'organisation pour l'ensemble des cours et tribunaux ou le ministère public ».

Au cours des travaux préparatoires cités en B.33.2, il a été expressément relevé à ce sujet que les objectifs ne sont pas « des objectifs pour une entité spécifique, mais se rapportent à l'ensemble de l'organisation » de sorte que « l'indépendance des juridictions à l'encontre du pouvoir exécutif » est assurée.

B.35.2. Les objectifs qui figurent dans les contrats de gestion portent dès lors sur la gestion générale et le fonctionnement général du pouvoir judiciaire et ne concernent donc ni la compétence juridictionnelle des juges, ni les compétences du ministère public en matière de recherches et de poursuites individuelles, de sorte que ces contrats ne sont, sur ce plan, pas incompatibles avec les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des juges, combinés avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution.

B.36.1. En vertu de l'article 185/4, § 2, du Code judiciaire, le contrat de gestion décrit notamment les activités que le Collège des cours et tribunaux exerce conformément à l'article 181 du Code judiciaire. Ainsi qu'il a été rappelé en B.32.2, le Collège des cours et tribunaux est, en vertu de l'article 181 du Code judiciaire, notamment compétent pour prendre des mesures qui « garantissent une administration de la justice accessible, indépendante, diligente et de qualité en organisant entre autres la communication, la gestion des connaissances, une politique de qualité, les processus de travail, la mise en œuvre de l'informatisation, la gestion stratégique des ressources humaines, les statistiques, la mesure et la répartition de la charge de travail ».

Les parties requérantes dans l'affaire n° 6025 estiment qu'il résulte de la lecture combinée des articles 185/4, § 2, et 181 du Code judiciaire que le ministre de la Justice exerce un droit de regard sur les mesures que le Collège des cours et tribunaux doit prendre pour

organiser notamment la politique de qualité, les processus de travail, la gestion stratégique des ressources humaines et la mesure et la répartition de la charge du travail, mesures qui concernent directement, selon elles, l'exercice de la fonction judiciaire.

B.36.2. Ainsi qu'il a déjà été constaté, les objectifs qui doivent être définis dans les accords de gestion portent sur la gestion générale et le fonctionnement général du pouvoir judiciaire. Les activités des collèges qui, en vertu de l'article 185/4, § 2, 1°, du Code judiciaire, doivent être définies dans les contrats de gestion ne peuvent être dissociées de ces objectifs et portent par conséquent également sur la gestion générale et le fonctionnement général du pouvoir judiciaire. L'article 181 du Code judiciaire prévoit du reste expressément, en ce qui concerne les mesures qui peuvent être prises par les Collèges, que ces mesures doivent notamment assurer une administration « indépendante » de la justice. Au cours des travaux préparatoires cités en B.33.1, il fut en outre expressément souligné que la politique de qualité des collèges « concerne les prestations, non les jugements et les arrêts ».

B.37. En vertu de l'article 185/4, § 2, 5°, du Code judiciaire, le contrat de gestion règle notamment « le mode de mesure et de suivi de la réalisation du contrat de gestion et les indicateurs utilisés à cet effet ».

Contrairement à ce que soutient la partie requérante dans l'affaire n° 6026, cette disposition ne permet nullement au ministre de la Justice de s'immiscer dans la compétence juridictionnelle des juges. Par ailleurs, les indicateurs utilisés pour évaluer l'exécution du contrat de gestion ne sont pas déterminés de manière autonome par le ministre mais en concertation avec le collège concerné, qui est composé de magistrats. Etant donné qu'une évaluation de la mesure dans laquelle un contrat de gestion a été exécuté ne saurait affecter l'exercice, par les juges, de leur compétence juridictionnelle proprement dite, le fait que les juges ne puissent contester les méthodes d'évaluation de la réalisation de ce contrat, contenues dans le contrat de gestion, n'est pas incompatible avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles et les principes mentionnés dans le premier moyen dans l'affaire n° 6026.

B.38. Il résulte de ce qui précède que l'obligation de conclure un contrat de gestion n'est pas, en tant que telle, incompatible avec les dispositions et principes constitutionnels et internationaux, mentionnés dans les moyens, qui garantissent l'indépendance des magistrats et la séparation des pouvoirs.

B.39. Pour les mêmes motifs que ceux mentionnés en B.29, la circonstance que d'autres institutions ne sont pas soumises à une obligation de conclure un contrat de gestion avec le pouvoir exécutif n'implique pas que le législateur ne puisse pas appliquer la figure juridique du contrat de gestion en ce qui concerne la gestion du pouvoir judiciaire.

B.40.1. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la circonstance que les articles 146, 152, alinéa 1er, 154, 155 et 157 de la Constitution exigent une intervention du législateur pour les matières que ces articles mentionnent ne permet pas de conclure à l'existence d'un principe général de droit en vertu duquel chaque aspect de la gestion du pouvoir judiciaire devrait être réglé par la voie législative et en vertu duquel toute délégation au Roi en la matière serait exclue.

En effet, le principe de légalité contenu dans les articles précités de la Constitution porte sur l'établissement de tribunaux, la mise à la retraite des juges, la pension des juges, les traitements des membres de l'ordre judiciaire, les incompatibilités applicables aux juges et l'organisation des tribunaux, leurs compétences et le mode de nomination ainsi que la durée des fonctions de leurs membres. Il en ressort que la Constitution exige une intervention législative pour l'établissement des tribunaux, pour leur organisation sur le plan juridictionnel (le nombre de tribunaux, la répartition en ressorts, les compétences des tribunaux, la composition du siège, etc.) et pour le statut des juges.

Une délégation au Roi est en toute circonstance compatible avec le principe de légalité pour autant que la délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été déterminés au préalable par le législateur.

B.40.2. Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que l'exigence, contenue dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qu'un tribunal soit établi « par la loi » doit être interprétée de manière analogue au principe de légalité contenu dans les dispositions constitutionnelles mentionnées en B.40.1. L'exigence que contient cette disposition conventionnelle vise à éviter que l'organisation des tribunaux soit laissée à la discrétion du pouvoir exécutif et concerne en substance, selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'établissement et l'organisation juridictionnelle des tribunaux (la détermination des compétences, du nombre de tribunaux, des ressorts, etc.), la composition du siège et le statut des juges (CEDH, 22 juin 2000, *Coëme et autres c. Belgique*, § 98; 20 octobre 2009, *Gorguiladzé c. Géorgie*, §§ 67-69; 27 octobre 2009, *Pandjikidzé et autres c. Géorgie*, §§ 103-105; 21 juin 2011, *Fruni c. Slovaquie*, §§ 134-136; 9 janvier 2013, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, §§ 150-151).

Il ressort également de la jurisprudence de la Cour européenne qu'une délégation de pouvoirs dans des questions touchant à l'organisation judiciaire n'est pas, en soi, contraire à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où pareille délégation n'est pas interdite en vertu du droit national (CEDH, 28 avril 2009, *Savino et autres c. Italie*, § 94).

B.40.3. En ce qui concerne le principe de légalité, l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne permettent pas de déduire des exigences plus strictes que celles qui sont contenues dans la Constitution et dans la Convention européenne des droits de l'homme.

B.40.4. Les dispositions attaquées ne portent ni sur l'établissement ou l'organisation juridictionnelle des tribunaux, au sens des dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées, ni sur la composition du siège dans les affaires soumises au pouvoir judiciaire, ni sur le statut des juges.

B.40.5. Par ailleurs, les compétences des collèges et le contenu des contrats de gestion sont définis de manière suffisamment précise aux articles 181, 184, § 1er, et 185/4 du Code judiciaire.

Eu égard aux objectifs que le législateur a poursuivis en créant les Collèges, il n'est pas dénué de justification raisonnable que les compétences qui sont attribuées à ceux-ci soient définies de manière générale. Cette description des compétences permet aux Collèges de s'adapter, dans le cadre des missions qui leur sont confiées, aux évolutions de l'organisation judiciaire, de même qu'aux évolutions que le législateur envisage dans le cadre de l'autonomisation de la gestion de l'organisation judiciaire. Par ailleurs, la nature des compétences attribuées aux Collèges s'accommoderait difficilement d'une définition trop détaillée et figée.

La circonstance que les contrats de gestion doivent contenir une description des « activités » que les Collèges exerceront au cours de la période à laquelle s'applique le contrat de gestion n'implique pas, contrairement à ce que semblent soutenir les parties requérantes, que les compétences de ces Collèges soient déterminées par le contrat de gestion.

En ce qui concerne la compétence conférée au Roi par l'article 185/5, alinéa 2, du Code judiciaire pour déterminer la manière dont les contrats de gestion sont négociés, conclus et, si nécessaire, adaptés dans l'intervalle, il convient de constater que l'article 185/4 du Code judiciaire détermine entre quelles instances ces contrats sont conclus, quelles matières sont réglées par ces contrats et pour quelle période ces contrats sont valables. Cette disposition règle ainsi les éléments essentiels de la conclusion des contrats de gestion. Par conséquent, la compétence conférée au Roi par l'article 185/5, alinéa 2, du Code judiciaire porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été déterminés au préalable par le législateur. Eu égard à l'objectif, tel qu'il ressort des travaux préparatoires cités en B.33.2, de régler la procédure relative à la négociation, à l'adaptation et à l'évaluation des contrats de gestion de telle manière que cette procédure puisse être adaptée aisément aux évolutions envisagées dans le cadre de l'autonomisation de la gestion de l'organisation judiciaire, le législateur a pu raisonnablement estimer qu'il n'était pas souhaitable de fixer dans la loi les conditions relatives à la négociation, à la conclusion et à l'adaptation des contrats de gestion.

B.41. Le premier moyen dans l'affaire n° 6025, en sa deuxième branche, et le premier moyen dans l'affaire n° 6026, en sa quatrième branche, ne sont pas fondés.

*3) Les compétences de contrôle conférées au pouvoir exécutif*

B.42. Dans la troisième branche du premier moyen dans l'affaire n° 6025 et dans les septième et huitième branches du premier moyen dans l'affaire n° 6026, les parties requérantes critiquent les compétences de contrôle que la loi attaquée confère au ministre de la Justice et au ministre du Budget.

B.43. En vertu de l'article 185/7 du Code judiciaire, si une décision du Collège concernant la répartition des moyens met manifestement en péril l'administration de la justice dans son entité judiciaire, le comité de direction concerné peut introduire un recours auprès du ministre de la Justice qui, après avoir entendu les deux parties, décide de la répartition des moyens.

En vertu de l'article 185/12 du Code judiciaire, les Collèges et le comité de direction de la Cour de cassation sont soumis au pouvoir de contrôle du ministre de la Justice et du ministre du Budget. Ce contrôle est exercé par deux délégués du ministre, l'un désigné par le ministre de la Justice, l'autre par le ministre du Budget. Les délégués peuvent assister avec voix consultative aux réunions des Collèges et du comité de direction de la Cour de cassation et peuvent former un recours en annulation auprès de leur ministre contre toute décision de gestion du Collège en question ou du comité de direction de la Cour de cassation qu'ils estiment contraire à la loi ou au contrat de gestion.

B.44.1. Les travaux préparatoires mentionnent :

« L'octroi de l'autonomie de gestion propre et la manière dont l'organisation judiciaire va exercer cette autonomie devront être évalués et contrôlés.

L'évaluation sera effectuée sur la base du rapport de fonctionnement que chaque entité judiciaire et chaque Collège rédigeront à l'intention de la partie qui leur a alloué leurs moyens.

[...]

En outre, un contrôle est également prévu. Dans le cadre de ce contrôle, il convient de trouver un équilibre entre, d'une part, l'autonomie accordée et l'indépendance de l'organisation judiciaire et, d'autre part, la nécessité d'une surveillance exercée par l'autorité sur la dépense des deniers publics, en particulier lorsqu'il s'agit de sommes importantes comme le budget destiné à l'organisation judiciaire.

Le mécanisme de contrôle est inspiré du contrôle administratif et budgétaire existant aujourd'hui. Celui-ci implique qu'une autorisation préalable soit donnée aux dépenses. Mais une procédure plus simple est prévue vu l'autonomie accordée.

C'est pourquoi l'option retenue est de prévoir un contrôle financier des comptes *a posteriori* et une surveillance par la Cour des comptes, ainsi qu'une possibilité d'intervention par deux délégués des ministres au sein des Collèges. L'un représentera le ministre de la Justice, l'autre, le ministre du Budget.

Comme déjà indiqué, le passage vers une autonomie de gestion se déroulera de manière évolutive. Pendant ce processus, on veut davantage associer l'organisation judiciaire à la gestion et à la transition. Cela permettra d'organiser la transition et de mieux faire correspondre la gestion à l'organisation judiciaire. Dans le même temps, cela s'inscrit dans un processus d'apprentissage dans le cadre duquel des connaissances et des expertises seront transférées du Service public fédéral Justice à l'organisation judiciaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, pp. 13-14).

B.44.2. Il en ressort que le législateur, se fondant sur la circonstance qu'avant la loi du 18 février 2014, la gestion de l'organisation judiciaire était assurée par le pouvoir exécutif, a estimé qu'il y avait lieu, dans le cadre du transfert des compétences de gestion aux organes de l'organisation judiciaire, de continuer à prévoir un contrôle *a posteriori* de la part du pouvoir exécutif, et ce eu égard à l'importance du budget de l'organisation judiciaire. Il a estimé que ce contrôle ne pouvait être dissocié du fait que l'octroi de l'autonomie de gestion aux organes de l'organisation judiciaire devait être considéré comme un processus « évolutif », dans le cadre duquel ces organes peuvent acquérir les connaissances et les expertises de gestion nécessaires. Les objectifs poursuivis par le législateur ne sont pas illégitimes en soi, notamment eu égard au fait que les ministres compétents sont politiquement responsables devant la Chambre des représentants pour la politique menée en matière de justice et les moyens y afférents.

B.45.1. En ce qui concerne la compétence du ministre de la Justice, visée à l'article 185/7 du Code judiciaire, les travaux préparatoires mentionnent :

« La répartition des moyens par le collège entre les entités judiciaires peut mener à un désaccord entre le Collège et un tribunal ou parquet. C'est pour cette raison qu'un recours est prévu. Pour éviter qu'un recours systématique auprès du ministre puisse ébranler le rôle du Collège dans la gestion et la répartition des moyens, un seuil est prévu. En effet, il faut privilégier le dialogue et les solutions consensuelles. Le recours n'est possible que si le conflit sur la répartition met en danger le fonctionnement du tribunal ou du parquet.

La décision revient dans ce cas au ministre de la justice. Le ministre reste politiquement responsable si le fonctionnement de la justice est compromis. C'est également le ministre qui a d'abord accordé les moyens au Collège. Le ministre a transféré sa compétence de gestion aux Collèges. S'il y a un problème, le ministre récupère sa compétence (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, p. 26).

En ce qui concerne le pouvoir de contrôle visé à l'article 185/12 du Code judiciaire, les travaux préparatoires mentionnent :

« C'est le souhait du gouvernement que deux commissaires du gouvernement puissent exercer une surveillance des Collèges.

Ceci est motivé par l'importance qu'a l'organisation judiciaire dans la société et par l'ampleur des moyens mis à disposition par le gouvernement.

L'autorité qui attribue les moyens doit donc avoir la capacité d'intervenir dans le cas d'une violation manifeste de la loi ou du contrat de gestion.

Qu'un tel recours puisse être introduit auprès du ministre compétent est propre au système des commissaires du gouvernement. Il ne semble pas approprié de donner à toute autre autorité non concernée un pouvoir de décision » (*ibid.*, p. 29).

B.45.2. Il ressort des travaux préparatoires précités que le législateur n'a voulu permettre les recours réglés par les dispositions attaquées que dans des situations exceptionnelles. En ce qui concerne le recours visé à l'article 185/7 du Code judiciaire, il a été souligné que les conflits entre le Collège et une entité judiciaire doivent de préférence être résolus via un dialogue entre les deux instances, raison pour laquelle le recours peut uniquement être introduit lorsqu'une décision du Collège relative à la répartition des moyens « met manifestement en péril l'administration de la justice dans une entité judiciaire ». Le recours

visé à l'article 185/12 du Code judiciaire peut uniquement être introduit en cas de violation « manifeste » d'une loi ou d'un contrat de gestion.

Le législateur a ainsi recherché un équilibre entre, d'une part, l'autonomie de gestion qui revient aux organes de l'organisation judiciaire et, d'autre part, les compétences de contrôle du pouvoir exécutif, jugées nécessaires ou justifiées en raison de la responsabilité politique du pouvoir exécutif devant la Chambre des représentants.

B.46.1. Le recours visé à l'article 185/7 du Code judiciaire peut être introduit contre une « décision du Collège concernant la répartition des moyens », le recours visé à l'article 185/12 de ce Code contre une « décision de gestion du Collège ou du comité de direction de la Cour de cassation ».

Ces recours ne portent par conséquent en aucune manière sur l'exercice, par les juges, de leur pouvoir juridictionnel, ni sur l'exercice, par les magistrats du ministère public, de leurs compétences en matière de recherches et de poursuites individuelles.

B.46.2. Par ailleurs, la décision du ministre compétent constitue une décision administrative dont la légalité peut être contrôlée par le juge compétent en la matière.

B.47. Les articles 185/7 et 185/12 du Code judiciaire ne sont pas incompatibles avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles et avec les principes mentionnés dans les moyens, qui garantissent l'indépendance du pouvoir judiciaire et la séparation des pouvoirs.

B.48. La circonstance que les organes de gestion d'autres institutions ne sont pas soumis à un contrôle du pouvoir exécutif n'implique pas qu'il soit interdit au législateur, eu égard aux objectifs mentionnés en B.44.2, de prévoir un contrôle du pouvoir exécutif en ce qui concerne la gestion du pouvoir judiciaire. Pareille interdiction ne peut pas davantage être déduite de ce que les institutions visées dans la loi du 16 mars 1954 « relative au contrôle de certains

organismes d'intérêt public » seraient soumises à une forme analogue de contrôle exercé par le pouvoir exécutif.

B.49. Le premier moyen dans l'affaire n° 6025, en sa troisième branche, et le premier moyen dans l'affaire n° 6026, en ses septième et huitième branches, ne sont pas fondés.

*4) La compétence du Collège des cours et tribunaux pour adresser des directives contraignantes aux comités de direction des entités judiciaires*

B.50. Dans les première et troisième branches du premier moyen dans l'affaire n° 6026, la partie requérante critique la compétence du Collège des cours et tribunaux pour adresser des recommandations et des directives contraignantes aux comités de direction des entités judiciaires et pour annuler des décisions de ces comités de direction.

B.51. En vertu de l'article 181, alinéa 2, du Code judiciaire, afin d'exercer les tâches et compétences prévues à l'alinéa 1er de cet article, le Collège des cours et tribunaux est compétent pour adresser des recommandations et des directives contraignantes à tous les comités de direction respectifs des cours d'appel, des cours du travail, des tribunaux et des justices de paix.

En vertu de l'article 182, alinéa 8, du Code judiciaire, le ministre de la Justice ou le président du Collège du ministère public peut inviter le Collège des cours et tribunaux à édicter une recommandation ou une directive. Le Collège des cours et tribunaux statue sur cette demande.

En vertu de l'article 185/3 du Code judiciaire, le Collège peut annuler une décision d'un comité de direction faisant partie de son organisation s'il estime, après avoir entendu le comité de direction, que cette décision est contraire à une directive contraignante ou au plan de gestion visé à l'article 185/6 de ce Code.

B.52.1. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.33.1 que le législateur a voulu mettre en place un modèle de gestion permettant de développer une vision uniforme de la gestion au sein de l'organisation judiciaire, notamment sur le plan de « la communication, la gestion des connaissances, la qualité, les processus de travail, la mise en œuvre de l'ICT, la politique du personnel, les statistiques, la mesure de la charge de travail et la répartition de la charge de travail ».

Il a créé à cette fin un Collège des cours et tribunaux qui est compétent, en vertu de l'article 181, alinéa 1er, du Code judiciaire, pour (1) prendre des mesures qui « garantissent une administration de la justice accessible, indépendante, diligente et de qualité en organisant entre autres la communication, la gestion des connaissances, une politique de qualité, les processus de travail, la mise en œuvre de l'informatisation, la gestion stratégique des ressources humaines, les statistiques, la mesure et la répartition de la charge de travail » et (2) soutenir la gestion au sein des cours d'appel, des cours du travail, des tribunaux et des justices de paix. En vertu de l'article 182 du Code judiciaire, le Collège est entièrement composé de magistrats.

Afin de pouvoir réaliser la vision uniforme de la gestion qu'il souhaite, le législateur a estimé opportun d'habiliter le Collège précité à adresser, dans le cadre des tâches qui lui ont été confiées, des recommandations et des directives contraignantes aux comités de direction des entités judiciaires et à annuler des décisions de ces comités lorsque celles-ci sont contraires à une directive contraignante ou au plan de gestion de l'entité judiciaire en question.

B.52.2. Contrairement à ce que soutient la partie requérante dans l'affaire n° 6026, le législateur ne semble pas avoir eu l'intention, en prévoyant les directives contraignantes, d'offrir au ministre de la Justice la possibilité de sanctionner de manière discrétionnaire les entités judiciaires par des mesures budgétaires. Aucune disposition de la loi attaquée ne prévoit d'ailleurs pareille sanction.

B.53. Etant donné que l'organisation judiciaire se résumait, avant la loi attaquée, sur le plan de la gestion, à la coexistence de plusieurs cours et tribunaux travaillant de manière autonome, il n'est pas dénué de justification raisonnable que le législateur ait souhaité uniformiser, dans une certaine mesure, l'exercice des compétences de gestion transférées à

l'organisation judiciaire. Le législateur a pu estimer que la vision uniforme de la gestion qu'il souhaite ne pouvait être réalisée que si le Collège des cours et tribunaux était compétent pour adresser des recommandations et des directives contraignantes aux comités de direction et pour annuler, le cas échéant, des décisions des comités de direction qui seraient contraires à une directive contraignante ou au plan de gestion de l'entité judiciaire en question.

B.54.1. Ainsi qu'il a déjà été constaté en B.36.2, les tâches du Collège des cours et tribunaux concernant la gestion générale et le fonctionnement général du pouvoir judiciaire, les mesures prises par le Collège doivent notamment assurer une administration « indépendante » de la justice et la « politique de qualité » visée à l'article 181, alinéa 1er, du Code judiciaire ne concerne pas la qualité des jugements et des arrêts.

Etant donné qu'en vertu de l'article 181, alinéa 2, du Code judiciaire, le Collège peut uniquement adresser des directives contraignantes « pour exercer les tâches et compétences prévues » par cet article, ces directives ne peuvent porter que sur le fonctionnement général et sur la gestion générale du pouvoir judiciaire et ne sauraient donc porter sur le pouvoir juridictionnel des juges.

B.54.2. Il ressort par ailleurs du libellé de l'article 181, alinéa 2, du Code judiciaire que les directives contraignantes peuvent uniquement être adressées aux comités de direction et non aux magistrats individuels, et de surcroît uniquement aux comités de direction de l'ensemble des cours et tribunaux, ou des cours ou tribunaux de même type, et donc pas à une entité judiciaire déterminée.

La portée de cette disposition se trouve confirmée dans les travaux préparatoires :

« [Les directives contraignantes] s'adresseront aux comités de direction, jamais à des juges individuels. Elles ne contiennent donc ni des droits ni des obligations vis-à-vis des tiers. Il ne s'agit pas d'une compétence réglementaire générale.

Le Collège des cours et tribunaux ne peut donner des directives qu'à tous les tribunaux ou parquets, éventuellement d'un type spécifique, mais pas à un seul tribunal. Les collèges ont la tâche de gérer l'ensemble des juridictions ou le ministère public. On veut ainsi éviter que le collège vise une entité individuelle et prenne la place du comité de direction.

Il va de soi que les compétences du Collège des cours et tribunaux ne peuvent en rien toucher à l'indépendance des magistrats du siège ou influencer les décisions qu'ils doivent prendre dans les dossiers qui leur sont soumis. Les directives ne pourront jamais non plus concerner des procès individuels. Le ministre de la Justice sera toujours informé des recommandations et des directives » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, p. 17).

B.55.1. Il résulte de ce qui précède que les compétences du Collège des cours et tribunaux pour adresser des directives contraignantes aux comités de direction et pour annuler des décisions des comités de direction pour violation des directives et du plan de gestion sont compatibles avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles et les principes mentionnés dans le premier moyen dans l'affaire n° 6026, en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire et de séparation des pouvoirs.

B.55.2. La circonstance que le ministre de la Justice et le président du Collège du ministère public peuvent demander au Collège des cours et tribunaux d'édicter une recommandation ou une directive ne saurait modifier cette conclusion, étant donné qu'il ressort de l'article 182, alinéa 8, quatrième phrase, du Code judiciaire qu'une telle demande ne porte pas atteinte à l'autonomie du Collège pour statuer en la matière.

B.56. Le premier moyen dans l'affaire n° 6026, en ses première et troisième branches, n'est pas fondé.

*5) Le directeur du service d'appui créé auprès du Collège des cours et tribunaux*

B.57. Dans la deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 6026, la partie requérante critique le fait que le directeur du service d'appui créé auprès du Collège des cours et tribunaux ne doit pas nécessairement être un magistrat.

B.58.1. En vertu de l'article 183 du Code judiciaire, un service d'appui commun est institué auprès du Collège des cours et tribunaux et placé sous l'autorité du président de ce Collège. Le service d'appui est chargé d'apporter un soutien aux comités de direction dans les

domaines pour lesquels le Collège est compétent et d'organiser un audit interne du Collège et des entités judiciaires.

B.58.2. En vertu de l'article 183, § 1er, alinéa 3, du Code judiciaire, un directeur est chargé de la direction journalière du service d'appui; il est désigné par le Roi pour un terme renouvelable de cinq ans, sur la proposition du Collège et sur la base d'un profil préétabli par le Roi sur avis du Collège. En vertu de cette même disposition, ce directeur peut assister aux réunions du Collège, avec voix consultative. En vertu de l'article 183, § 1er, alinéa 4, du Code judiciaire, le Roi peut, sur proposition du Collège, suspendre le mandat du directeur ou y mettre fin prématurément, en cas d'incapacité, de maladie de longue durée ou de manquement grave à ses devoirs.

B.59.1. Les travaux préparatoires mentionnent :

« Chaque Collège sera épaulé par un service d'appui. Ce service emploiera les experts nécessaires qui aideront le Collège dans ses compétences, aussi bien au niveau du fonctionnement de l'organisation qu'au niveau des compétences futures en matière de gestion.

Cependant, le service d'appui travaillera non seulement pour le Collège, mais également pour les comités de direction des juridictions. On ne peut engager des experts pour tous les comités de direction. On rassemble les experts au sein de services d'appui des collèges mais ils sont également mis à disposition des entités.

Le service d'appui veillera également aux instruments de contrôle interne du Collège et des comités de direction. Cette fonction d'audit est un contrôle interne pour que l'organisation puisse contrôler ses instruments de gestion.

Cette compétence d'audit ne portera nullement atteinte à la compétence constitutionnelle du Conseil supérieur de la Justice en matière d'audit et de contrôle externe. L'audit indépendant reste assuré par le Conseil supérieur de la Justice.

Le service d'appui sera dirigé dans son fonctionnement journalier par un directeur. Un profil de fonction sera défini par le Roi. Cette personne pourra être un magistrat, mais pas obligatoirement.

Il peut également s'agir d'une personne extérieure à l'organisation judiciaire.

A la demande du Collège, le directeur doit pouvoir être démis de ses fonctions s'il n'est plus à même de les assumer » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, pp. 18-19).

B.59.2. Il apparaît donc que le législateur a conçu le service d'appui institué auprès du Collège comme un service central composé d'experts et qui a pour tâche, d'une part, d'assister tant le Collège lui-même que les entités judiciaires dans l'exercice des missions que leur confie la loi du 18 février 2014 et, d'autre part, d'organiser un audit interne du Collège et des entités judiciaires, qui, selon les travaux préparatoires cités, porte exclusivement sur la mise en œuvre, par le Collège et les comités de direction, des « instruments de gestion » instaurés par la loi précitée.

B.60.1. Il ressort également des travaux préparatoires cités que le directeur du service d'appui, comme le fait valoir la partie requérante dans l'affaire n° 6026, ne doit pas nécessairement être un magistrat.

B.60.2. Etant donné que les tâches confiées au service d'appui constituent des mesures d'accompagnement et compte tenu de ce que ce service se trouve sous l'autorité du président du Collège des cours et tribunaux, que le profil pour la fonction de directeur est déterminé par le Roi sur avis du Collège, que le directeur est désigné par le Roi sur présentation du Collège et que le Roi peut, sur proposition du Collège, suspendre le mandat du directeur ou y mettre fin prématurément en cas d'incapacité, de maladie de longue durée ou de manquement grave à ses devoirs, la circonstance que le directeur ne soit pas nécessairement un magistrat n'aboutit pas à une situation incompatible avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles et les principes mentionnés dans le premier moyen dans l'affaire n° 6026. Le fait que le directeur peut assister aux réunions du Collège avec voix consultative est indifférent. Le législateur a pu raisonnablement estimer que la présence, seulement avec voix consultative, du directeur du service d'appui aux réunions du Collège pourrait être profitable au bon fonctionnement de ce Collège.

B.61. Le premier moyen dans l'affaire n° 6026, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

*6) L'obligation pour les collèges de rédiger annuellement un rapport de fonctionnement*

B.62. Dans une cinquième branche du premier moyen dans l'affaire n° 6026, la partie requérante critique le fait que le Collège des cours et tribunaux et le Collège du ministère public doivent rédiger chaque année un rapport de fonctionnement.

B.63. En vertu de l'article 185/9, alinéa 1er, du Code judiciaire, chaque entité judiciaire, à l'exception de la Cour de cassation, rédige un compte rendu dans le rapport de fonctionnement visé à l'article 340, § 3, du même Code, afin de permettre aux Collèges d'évaluer l'utilisation des moyens, les activités et la réalisation du plan de gestion.

En vertu de l'article 185/9, alinéa 2, du Code judiciaire, chaque Collège rédige annuellement un rapport de fonctionnement. Il y mentionne ses activités, ses directives et recommandations, les décisions des comités de direction qu'il a annulées, la manière dont sont utilisés les moyens alloués par le biais du contrat de gestion, les résultats obtenus par chaque organisation sur la base de ces moyens ainsi que les indicateurs permettant de constater si les objectifs de l'organisation ont été atteints. Le rapport de fonctionnement est transmis avant le 1er juillet au ministre de la Justice et aux Chambres législatives fédérales.

B.64.1. Les travaux préparatoires mentionnent :

« L'attribution de crédits doit s'accompagner d'un système d'évaluation et de contrôle de la manière dont les moyens alloués seront utilisés par l'organisation judiciaire, ainsi que d'un contrôle de l'utilisation des crédits.

Tout modèle de gestion réussi contient un rapportage et un monitoring. Cela implique que les activités de l'organisation soient évaluées et que cette évaluation soit à son tour la base d'un nouveau planning des activités futures. Cela correspond à ce qu'on appelle en termes managériaux le cycle ' Plan — Do — Check — Act ' (PDCA).

Les rapports de fonctionnement doivent permettre une justification effective de l'affectation des moyens, de la réalisation et bien sûr l'éventuelle non réalisation des plans de gestion et des objectifs. Ainsi le rapport est une source pour le contrat de gestion et les plans de gestion suivants.

Afin de ne pas créer une multitude de rapports, il a été choisi que le rapportage se fasse par le biais du rapport de fonctionnement existant, prévu par l'article 340 du Code judiciaire.

L'article 340 du Code judiciaire est adapté au nouveau contenu.

Les deux collèges devront également rendre des comptes de la façon dont ils ont exécuté le contrat de gestion, réparti les moyens et réalisé les objectifs. Le rapport contient également les recommandations, les directives de l'année précédente et les décisions que le Collège a annulées. Ce rapport est transmis au ministre de la Justice et au parlement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, pp. 27-28).

B.64.2. Il ressort de ceci que les rapports de fonctionnement des collèges doivent être considérés comme un moyen d'évaluer l'exécution des contrats de gestion, tant en ce qui concerne les moyens alloués qu'en ce qui concerne les objectifs à atteindre, évaluation qui peut ensuite être utilisée comme point de départ pour la conclusion d'un prochain contrat de gestion. Les objectifs poursuivis en la matière par le législateur sont légitimes.

B.65.1. Ainsi qu'il a déjà été constaté en B.38, l'obligation de conclure un contrat de gestion n'est pas, en tant que telle, incompatible avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles et les principes mentionnés dans les moyens, qui garantissent l'indépendance du pouvoir judiciaire et la séparation des pouvoirs. Les contrats de gestion portent en effet sur la gestion générale et sur le fonctionnement général du pouvoir judiciaire et ne portent donc pas sur le pouvoir juridictionnel des juges ni sur les compétences du ministère public en matière de recherches et de poursuites individuelles.

B.65.2. Etant donné que les rapports de fonctionnement concernent la manière dont les contrats de gestion sont exécutés, ils portent également sur la gestion générale et le fonctionnement général du pouvoir judiciaire et ne concernent donc pas le pouvoir juridictionnel des juges ou les compétences du ministère public en matière de recherches et de poursuites individuelles.

B.66. Le premier moyen dans l'affaire n° 6026, en sa cinquième branche, n'est pas fondé.

7) *La compétence des Collèges pour répartir les moyens entre les entités judiciaires de leur organisation sur la base d'un plan de gestion*

B.67. Dans la sixième branche du premier moyen dans l'affaire n° 6026, la partie requérante fait valoir que l'article 185/6 du Code judiciaire n'est pas compatible avec l'article 185/8, dernier alinéa, de ce Code.

En vertu de l'article 185/6 du Code judiciaire, les Collèges répartissent les moyens entre les entités judiciaires de leur organisation sur la base des plans de gestion de ces entités.

En vertu de l'article 185/8, dernier alinéa, de ce Code, une loi détermine les modalités de financement des entités judiciaires ainsi que la manière dont les moyens pécuniaires sont gérés par les Collèges ou par le comité de direction de la Cour de cassation.

B.68. La partie requérante dans l'affaire n° 6026 n'expose pas en quoi les articles précités du Code judiciaire seraient incompatibles avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles et les principes mentionnés dans le premier moyen.

Sauf lorsqu'une règle répartitrice de compétence est en cause – ce qui n'est pas le cas en l'espèce -, il n'appartient pas à la Cour de contrôler une disposition législative au regard d'une autre disposition législative.

B.69. Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires que le lien entre les articles 185/6 et 185/8, dernier alinéa, du Code judiciaire doit être mis en rapport avec l'objectif du législateur d'aboutir progressivement à l'autonomie de gestion du pouvoir judiciaire.

Par les moyens visés à l'article 185/6 du Code judiciaire, il faut, selon ces travaux préparatoires, entendre : « les moyens en personnel, de l'ICT, des moyens pour la gestion opérationnelle des bâtiments, de moyens matériels, etc. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013, 2014, DOC 53-3068/001, p. 25). Il appartient aux collèges de répartir ces moyens entre les entités judiciaires sur la base des plans de gestion de ces entités.

L'article 185/8 du Code judiciaire prévoit la possibilité pour le ministre de la Justice de transférer à chaque Collège, via les contrats de gestion, une enveloppe de fonctionnement, au moyen de crédits inscrits à cet effet au budget administratif du Service public fédéral Justice, d'une part, pour son propre fonctionnement et, d'autre part, pour le fonctionnement des entités judiciaires. C'est dans ce cadre que la loi doit déterminer les modalités de financement des entités judiciaires. Les travaux préparatoires mentionnent à cet égard :

« L'objectif est qu'à terme, les moyens de fonctionnement, au sens large du terme, soient mis sous forme de moyens budgétaires à la disposition des Collèges et des entités judiciaires sur la base des contrats de gestion conclus et des plans de gestion.

Ce transfert ne peut se faire que graduellement. Le présent article offre la possibilité de répartir les moyens, même partiellement, via des crédits, sans pour autant que tous les moyens de fonctionnement soient transférés via des crédits du budget de la Justice. Cela permettra le développement de la gestion financière par l'organisation judiciaire.

[...]

Les détails relatifs à la gestion financière seront élaborés dans une loi ultérieure » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, p. 27).

B.70. Le premier moyen dans l'affaire n° 6026, en sa sixième branche, n'est pas fondé.

*8) Le pouvoir conféré au Roi pour déterminer les modalités relatives au transfert des compétences visées dans la loi*

B.71. Le troisième moyen dans l'affaire n° 6025 et la neuvième branche du premier moyen dans l'affaire n° 6026 sont dirigés contre l'article 41 de la loi du 18 février 2014, aux termes duquel « le Roi détermine, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, l'ampleur, le phasage et les modalités selon lesquelles les compétences visées dans la loi sont transférées du Service public fédéral Justice aux Collèges ou à la gestion commune visée à l'article 185/1 du Code judiciaire ».

Les parties requérantes dans les affaires n<sup>os</sup> 6025 et 6026 estiment que le pouvoir exécutif est compétent, en vertu de la disposition précitée, pour déterminer de manière discrétionnaire quand et comment les transferts de compétences en question seront réalisés. Elles estiment que cette disposition n'est donc pas compatible avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles et les principes mentionnés dans les moyens.

B.72. Dans les travaux préparatoires, l'article 41 de la loi du 18 février 2014 est commenté comme suit :

« La gestion de l'organisation judiciaire appartient actuellement au ministre de la Justice et est exécutée par le Service public fédéral Justice. Cette loi prévoit un transfert de compétence important et donc également de moyens considérables du Service public fédéral vers l'organisation judiciaire. Pendant cette importante opération le service au justiciable doit être garanti. Le transfert doit donc être minutieusement organisé.

Pour cette raison, l'article 40 [lire : 41] est inséré pour que le Roi détermine l'ampleur, le timing et les modalités du transfert. Cette disposition permet également que les modalités du transfert aux deux collèges puissent différer notamment en fonction de la maturité de l'organisation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, pp. 31-32).

B.73. Ainsi qu'il a été rappelé en B.6.2, le législateur a estimé opportun de réaliser graduellement l'autonomie de la gestion du pouvoir judiciaire.

Il a conçu la loi du 18 février 2014 comme une loi-cadre fixant les lignes directrices permettant d'aboutir à terme, à cette autonomie.

B.74.1. Estimant qu'une autonomie de gestion ne sera praticable qu'après que des structures de coordination auront été créées, le législateur a institué des Collèges qui, dans le cadre du modèle de gestion qu'il a mis en place, reprennent des tâches de gestion essentielles du Service public fédéral Justice.

En vertu de l'article 182 du Code judiciaire, les membres du Collège des cours et tribunaux doivent être élus par les chefs de corps des cours d'appel, des cours du travail et des tribunaux. La composition du Collège du ministère public implique une élection de certains

membres par le Conseil des procureurs du Roi et par le Conseil des auditeurs du travail (article 184, § 2, du Code judiciaire).

La loi du 18 février 2014 prévoit également la création, auprès de ces Collèges, de services qui doivent aider ces derniers dans l'accomplissement des tâches de gestion qui leur ont été attribuées. Ces services d'appui sont dirigés par un directeur qui doit être nommé par le Roi, sur présentation du Collège, sur la base d'un profil établi au préalable par le Roi sur avis du Collège. Pour le fonctionnement des services d'appui, des membres du personnel doivent en outre être recrutés.

B.74.2. L'entrée en fonction des Collèges et de leurs services d'appui implique donc une élection des membres des Collèges et le recrutement de directeurs et d'autres membres du personnel des services d'appui.

B.75. Le législateur a en outre estimé qu'il ne suffisait pas de créer des organes de coordination et que « le processus d'autonomisation suppose que des capacités de gestion soient transférées du Service public fédéral Justice à l'organisation judiciaire », capacités de gestion qui concernent « tant les connaissances en matière de management et l'expérience que le développement d'une organisation, de structures et d'instruments en appui » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, p. 5).

B.76.1. Eu égard à ce qui précède, il n'est pas dénué de justification raisonnable que le législateur, pour pouvoir continuer à garantir « le service au justiciable », ait habilité le Roi à déterminer, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, « l'ampleur, le phasage et les modalités » selon lesquelles les compétences visées dans la loi sont transférées du Service public fédéral Justice aux Collèges ou à la gestion commune visée à l'article 185/1 du Code judiciaire.

B.76.2. En vertu de l'article 108 de la Constitution, le Roi ne peut suspendre les lois ni dispenser de leur exécution.

Il s'ensuit que lorsqu'une loi habilite le Roi à déterminer son entrée en vigueur, le Roi ne peut faire usage de cette compétence pour suspendre la loi ou dispenser de son exécution. Il

appartient dans ce cas au Roi de satisfaire dans un délai raisonnable aux objectifs poursuivis par le législateur, compte tenu des circonstances concrètes qui ont donné lieu à l'habilitation relative à la fixation de l'entrée en vigueur.

Contrairement à ce que prétendent les parties requérantes, l'article 41 de la loi du 18 février 2014 ne peut être interprété en ce sens que le pouvoir exécutif dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer si les transferts de compétence visés dans la loi du 18 février 2014 sont ou non réalisés et dans quel délai ces transferts sont réalisés.

B.77. Ainsi qu'il a déjà été constaté à plusieurs reprises, les transferts de compétences visés dans la loi du 18 février 2014 ne portent pas sur les compétences juridictionnelles des juges, ni sur les compétences du ministère public en matière de recherches et de poursuites individuelles. La compétence conférée au Roi par l'article 41 de la loi du 18 février 2014 ne saurait donc porter atteinte aux dispositions constitutionnelles et conventionnelles et aux principes mentionnés dans le moyen, relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à la séparation des pouvoirs.

B.78. Le troisième moyen dans l'affaire n° 6025 et le premier moyen dans l'affaire n° 6026, en sa neuvième branche, ne sont pas fondés.

*En ce qui concerne les deuxième, sixième et septième moyens dans l'affaire n° 6025 et le deuxième moyen dans l'affaire n° 6026*

B.79.1. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6025 est dirigé contre l'article 181 du Code judiciaire, tel qu'il a été rétabli par l'article 10 de la loi du 18 février 2014, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le sixième moyen dans l'affaire n° 6025 est dirigé contre l'article 185/1 du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 17 de la loi du 18 février 2014, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec le principe général de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, avec le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le septième moyen dans l'affaire n° 6025 est dirigé contre l'article 352*bis*, alinéa 1er, dernière phrase, du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 40 de la loi du 18 février 2014, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6026 est dirigé contre les articles 183, 185, 185/1 et 185/5 du Code judiciaire, tels qu'ils ont été rétablis ou insérés par les articles 12, 15, 17 et 23 de la loi du 18 février 2014 et contre les articles 41 et 45 de cette loi, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire et avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.79.2. Les moyens précités concernent tous essentiellement – mais non exclusivement – la compatibilité des dispositions attaquées avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés notamment avec le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire.

B.80.1. Ainsi qu'il a été rappelé en B.24.2, le droit d'accès au juge, garanti par l'article 13 de la Constitution, serait vidé de tout contenu s'il n'était pas satisfait au droit à un procès équitable, tel qu'il est garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, lors d'un contrôle au regard de l'article 13 de la Constitution, il convient de tenir compte de ces garanties.

L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit à toute personne, lorsqu'il s'agit de constater ses droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, le droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal « établi par la loi ». Ce droit est garanti en des termes semblables par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.80.2. Ainsi qu'il a déjà été constaté en B.40.2 et B.43.3, l'on ne saurait déduire des dispositions internationales précitées aucun principe général de droit en vertu duquel chaque aspect de la gestion du pouvoir judiciaire devrait être réglée par une loi et en vertu duquel toute délégation au Roi en la matière serait exclue.

Comme il a été rappelé en B.40.1, pareil principe général de droit ne peut pas non plus être déduit des articles 146, 152, alinéa 1er, 154, 155 et 157 de la Constitution. Ces articles concernent en effet l'établissement des tribunaux, l'organisation juridictionnelle de ceux-ci (leur nombre, la répartition en ressorts, les compétences des tribunaux, la composition du siège, etc.) et le statut des juges. En outre, le principe de légalité contenu dans ces articles constitutionnels n'interdit pas au législateur de prévoir une délégation au Roi pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été déterminés au préalable par le législateur.

B.81.1. La critique formulée par les parties requérantes porte sur les aspects suivants :

1) les compétences du Collège des cours et tribunaux (deuxième moyen dans l'affaire n° 6025);

2) le pouvoir, conféré au Roi, de déterminer les matières de gestion communes (sixième moyen dans l'affaire n° 6025 et deuxième moyen dans l'affaire n° 6026);

3) le pouvoir, conféré au Roi, de déterminer les modalités de fonctionnement et d'organisation des services d'appui (deuxième moyen dans l'affaire n° 6026);

4) le pouvoir, conféré au Roi, de déterminer les modalités de négociation, de conclusion et, si nécessaire, d'adaptation des contrats de gestion (deuxième moyen dans l'affaire n° 6026);

5) le pouvoir, conféré au Roi, de déterminer « l'ampleur, le phasage et les modalités » de transfert des compétences (deuxième moyen dans l'affaire n° 6026);

6) le pouvoir de redistribuer les cadres entre les entités judiciaires (deuxième moyen dans l'affaire n° 6026); et

7) la notion de « normes de temps nationales » (septième moyen dans l'affaire n° 6025).

B.81.2. La Cour examine les différentes branches des deuxième, sixième et septième moyens dans l'affaire n° 6025 et du deuxième moyen dans l'affaire n° 6026 dans l'ordre indiqué ci-dessus.

#### *1) Les compétences du Collège des cours et tribunaux*

B.82. Dans le deuxième moyen dans l'affaire n° 6025, les parties requérantes font valoir que l'article 181 du Code judiciaire, tel qu'il a été rétabli par l'article 10 de la loi du 18 février 2014, détermine les compétences du Collège des cours et tribunaux de manière insuffisamment précise et ne spécifie pas dans quelle matière ce Collège peut prendre des directives contraignantes à l'égard des comités de direction. Elles estiment que le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire est d'autant plus méconnu que le Collège serait compétent pour adopter des mesures qui affecteraient les juges dans l'exercice de leur tâche juridictionnelle, ce qu'elles déduisent de la mission, mentionnée dans la disposition attaquée, relative à l'adoption de mesures pour organiser une politique de qualité, les processus de travail et la mesure de la charge de travail.

B.83.1. Ainsi qu'il a déjà été constaté en B.40.4, la disposition attaquée ne porte pas sur des matières pour lesquelles la Constitution et les dispositions conventionnelles précitées exigent l'intervention du législateur. Ainsi qu'il a déjà été constaté en B.40.5, les compétences du Collège des cours et tribunaux sont de surcroît définies de manière suffisamment précise dans cette disposition.

B.83.2. Etant donné que l'article 181 du Code judiciaire prévoit explicitement que le Collège ne peut prendre des directives contraignantes que « pour exercer les tâches et compétences prévues au présent article », cette disposition spécifie également de manière suffisamment précise les matières dans lesquelles le Collège peut exercer cette compétence attaquée.

B.84.1. En ce qui concerne le pouvoir, conféré au Collège, d'adopter des mesures pour organiser une politique de qualité, les processus de travail et la mesure de la charge de travail, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 181, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, du Code judiciaire, les mesures adoptées par le Collège doivent notamment assurer une administration « indépendante » de la justice.

Selon les travaux préparatoires, « il va de soi que les compétences du Collège des cours et tribunaux ne peuvent en rien toucher à l'indépendance des magistrats du siège ou influencer les décisions qu'ils doivent prendre dans les dossiers qui leur sont soumis » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, p. 17). Il en ressort que les mesures que le Collège adopte pour organiser les processus de travail ne peuvent concerner l'exercice, par les juges, de leurs compétences juridictionnelles.

En ce qui concerne la politique de qualité, il a en outre été expressément souligné au cours des travaux préparatoires que la qualité « concerne les prestations, non les jugements et les arrêts » (*ibid.*, p. 8).

La mesure de la charge de travail est un instrument qui permet d'avoir un aperçu de la charge de travail au sein des cours et tribunaux. Bien que les résultats de cette mesure puissent donner lieu à l'adoption de mesures visant à répartir les cadres du personnel de

manière plus objective (*ibid.*, pp. 25-26, 31 et 33), mesurer la charge de travail n'a, en tant que tel, aucune incidence sur l'exercice, par les juges, de leur compétence juridictionnelle.

B.84.2. La compétence du Collège visée à l'article 181, § 1er, 1°, du Code judiciaire porte par conséquent sur le fonctionnement général du pouvoir judiciaire et sur les services rendus au justiciable, et non sur la fonction juridictionnelle des juges. Du reste, cet article prévoit explicitement, en son alinéa 1er, que le Collège assure le bon « fonctionnement général » du siège.

B.84.3. Il en ressort que l'article 181, alinéa 1er, 1°, du Code judiciaire prévoit de manière suffisamment précise que les mesures que le Collège peut adopter pour organiser une politique de qualité, les processus de travail et la mesure de la charge de travail ne peuvent porter atteinte à l'indépendance des juges dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle.

B.85. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6025 n'est pas fondé.

*2) Le pouvoir, conféré au Roi, de déterminer les matières de gestion communes*

B.86. Dans le sixième moyen dans l'affaire n° 6025 et dans la deuxième branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 6026, les parties requérantes dénoncent la délégation au Roi, par l'article 185/1, dernier alinéa, du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 17 de la loi du 18 février 2014, du pouvoir de déterminer les matières de gestion communes et leurs modalités de gestion.

A cet égard, elles font valoir que cette disposition n'est pas compatible avec le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire, combiné avec les autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles mentionnées dans les moyens concernés. Elles dénoncent également le fait que la disposition attaquée ne prévoit pas de recours contre l'arrêté royal en question.

B.87. En vertu de l'article 185/1, alinéa 1er, du Code judiciaire, les matières de gestion qui sont désignées comme communes sont gérées conjointement soit par les deux Collèges soit par les deux Collèges et le Service public fédéral Justice. Les Collèges et, le cas échéant, le Service public fédéral Justice, sont représentés de manière paritaire et décident par consensus.

L'article 185/1, alinéa 2, de ce Code prévoit qu'on entend par matières de gestion communes, les matières pour lesquelles les moyens utilisés sont communs, les matières dans lesquelles le siège, le ministère public et, le cas échéant, le Service public fédéral Justice sont à ce point liés qu'elles ne peuvent pas être uniquement gérées par le siège, par le ministère public ou par le Service public fédéral Justice, ou les matières pour lesquelles le siège, le ministère public et, le cas échéant, le Service public fédéral Justice prônent une gestion commune, compte tenu de leur ampleur ou des gains en efficacité.

L'article 185/1, alinéa 3, de ce Code délègue au Roi le pouvoir de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les matières de gestion communes ainsi que les modalités de gestion. Pour ce faire, le Roi doit demander au préalable l'avis des Collèges et du Service public fédéral Justice. La Cour de cassation est associée aux matières qui les concernent.

#### B.88.1. Les travaux préparatoires mentionnent :

« Les matières de gestion communes sont des aspects de gestion dans lesquels soit le siège et le ministère public, soit le siège, le ministère public, et le Service public fédéral Justice, sont tellement liés qu'elles ne peuvent être gérées par un collège seul, ou alors qu'avec des moyens proportionnellement excessifs.

En outre, il y a des compétences pour lesquelles le Service public fédéral Justice joue un rôle important et a une expertise spécifique, qui ne sauraient être totalement et certainement pas immédiatement transférées aux Collèges. C'est la raison pour laquelle il est prévu dans ces articles la possibilité de confier l'ensemble ou une partie de la gestion de telles matières aux deux Collèges le cas échéant en collaboration avec le Service public fédéral Justice.

L'ICT est un exemple classique d'une matière qui peut difficilement être gérée par un seul Collège. Il est essentiel pour l'ICT que les systèmes informatiques soient harmonisés chez tous les acteurs de la chaîne judiciaire.

L'achat de documentation et de jurisprudence peut par exemple être considéré comme une affaire qui ne concerne que les deux collèges.

Une matière peut donc être considérée comme commune soit au siège et au ministère public, soit aux deux piliers et au Service public fédéral Justice.

Dans le processus de l'autonomie de gestion, il est essentiel que les compétences soient transférées sans porter atteinte au fonctionnement de l'organisation judiciaire. Ce processus est nécessairement évolutif. Il s'avère donc difficile d'établir dans la loi une liste des matières qui devraient impérativement être gérées conjointement.

C'est pourquoi le Roi est chargé de la déterminer, par arrêté délibéré en conseil des ministres. Les trois acteurs y seront impliqués et donneront chacun leur avis.

Les compétences qui ne sont pas transférées restent de la compétence du Service public fédéral Justice » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, pp. 21-22).

B.88.2. Il apparaît que le législateur a estimé que certaines matières – comme les technologies de l'information et de la communication ou l'achat de documentation – sont de telle nature qu'il n'est pas indiqué, notamment en raison des coûts qui y sont liés, de les faire gérer de manière distincte par les organes de gestion institués. Il a donc jugé préférable que ces matières soient gérées conjointement par ces organes, le cas échéant en collaboration avec le Service public fédéral Justice. La possibilité d'impliquer ce dernier dans la gestion commune semble dictée par la volonté de ne pas perdre l'« expertise spécifique » de ce Service.

B.88.3. Il ressort également des travaux préparatoires cités que l'article 185/1 du Code judiciaire ne peut être dissocié de la prémisse générale de la loi du 18 février 2014, selon laquelle le transfert des compétences de gestion aux organes de l'organisation judiciaire est graduel, et qu'il convient, au cours d'un tel processus, de veiller à ce que les services offerts par le pouvoir judiciaire demeurent garantis.

Pour cette raison, le législateur a estimé qu'il s'indiquait de ne pas fixer les matières de gestion communes de manière exhaustive mais de manière générale dans la loi.

B.89. Indépendamment du fait que la disposition attaquée ne porte pas sur des matières dans lesquelles la Constitution et les dispositions conventionnelles mentionnées dans le moyen imposent l'intervention du législateur, les matières de gestion communes sont, eu égard aux objectifs poursuivis par le législateur, définies de manière suffisamment précise, cette définition délimitant le pouvoir conféré au Roi en des termes suffisamment clairs.

Ainsi qu'il a été rappelé en B.76.2, l'article 108 de la Constitution impose au Roi, compte tenu des circonstances concrètes qui ont donné lieu à son habilitation par la disposition attaquée, de satisfaire aux objectifs poursuivis par le législateur dans un délai raisonnable, de sorte que, contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes dans l'affaire n° 6025, il ne peut invoquer la disposition attaquée pour réserver la gestion de certaines matières au pouvoir exécutif, sans limite de temps. Par ailleurs, la disposition attaquée prévoit que le Roi, lorsqu'il détermine les matières de gestion communes, doit demander l'avis des Collèges et du Service public fédéral Justice, et, le cas échéant, de la Cour de cassation.

B.90. Contrairement à ce que fait valoir la partie requérante dans l'affaire n° 6026, la loi du 18 février 2014 prévoit de manière suffisamment claire, ainsi qu'il a déjà été constaté en B.40.5, les compétences – autres que communes – qui sont celles des Collèges.

B.91. En vertu de la disposition attaquée, le Roi détermine les matières de gestion communes, ainsi que leurs modalités de gestion, par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Cet arrêté peut être attaqué devant de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat par toute personne justifiant d'un intérêt et être déclaré inapplicable par les cours et tribunaux ordinaires, conformément à l'article 159 de la Constitution. Contrairement à ce que font valoir les parties requérantes dans l'affaire n° 6025, l'arrêté royal peut dès lors être soumis à un contrôle juridictionnel.

B.92. Le sixième moyen dans l'affaire n° 6025 et le deuxième moyen dans l'affaire n° 6026, en sa deuxième branche, ne sont pas fondés.

*3) Le pouvoir, conféré au Roi, de déterminer les modalités de fonctionnement et d'organisation des services d'appui*

B.93. Dans la première branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 6029, la partie requérante critique le pouvoir, conféré au Roi par les articles 183, § 2, et 185, § 2, du Code judiciaire, tels qu'ils ont été rétablis par les articles 12 et 15 de la loi du 18 février 2014, de fixer les modalités de fonctionnement et d'organisation des services d'appui.

Elle fait essentiellement valoir, à cet égard, que ces dispositions ne sont pas compatibles avec le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire, combiné avec les autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles mentionnées dans le moyen.

B.94.1. Ainsi qu'il a été rappelé en B.58.1, l'article 183 du Code judiciaire prévoit l'institution d'un service d'appui auprès du Collège des cours et tribunaux. L'article 185 de ce Code prévoit l'institution d'un tel service d'appui auprès du Collège du ministère public.

En vertu des dispositions précitées, ces services d'appui sont placés sous l'autorité du président du Collège concerné et sont essentiellement chargés d'apporter un soutien aux Collèges et aux comités de direction et d'organiser un audit interne du Collège et des entités judiciaires.

Comme il a déjà été constaté en B.59.2, l'audit interne que les services d'appui doivent organiser porte exclusivement sur la mise en œuvre, par le Collège et les comités de direction, des « instruments de gestion » instaurés par la loi du 18 février 2014 et non sur la compétence juridictionnelle des juges, ni sur les compétences du ministère public dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles.

B.94.2. Les articles 183 et 185 du Code judiciaire contiennent en outre des dispositions qui règlent la désignation, le statut et la fonction du directeur des services d'appui et du personnel de ces services, l'attribution, aux magistrats et membres du personnel de l'organisation judiciaire, de missions au sein des services d'appui et la mise à la disposition

des services d'appui de membres du personnel des services publics fédéraux ou du Conseil supérieur de la Justice.

B.95. En vertu des articles 183, § 2, et 185, § 2, du Code judiciaire, le Roi fixe, sur avis du Collège concerné, les modalités de fonctionnement et d'organisation des services d'appui.

B.96. Indépendamment du fait que les dispositions attaquées ne portent pas sur des matières dans lesquelles la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme imposent l'intervention du législateur, il y a lieu de constater que les éléments essentiels relatifs à l'institution des services d'appui sont réglés dans la loi attaquée. Les articles 183 et 185 du Code judiciaire régissent en effet les tâches des services d'appui, le rapport entre ces services et le président du Collège concerné et la composition de ces services d'appui. Le pouvoir conféré au Roi par les articles 183, § 2, et 185, § 2, du Code judiciaire porte par conséquent sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

B.97. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6026, en sa première branche, n'est pas fondé.

*4) Le pouvoir, conféré au Roi, de fixer les modalités de négociation, de conclusion et, le cas échéant, d'adaptation intermédiaire des contrats de gestion*

B.98. Dans la troisième branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 6026, la partie requérante fait valoir que le pouvoir conféré au Roi par l'article 185/5, alinéa 2, du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 23 de la loi du 18 février 2014, de déterminer les modalités de négociation, de conclusion et, le cas échéant, d'adaptation intermédiaire des contrats de gestion n'est pas compatible avec le principe de légalité, combiné avec les autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles mentionnées dans le moyen. Elle critique également l'article 185/4, § 2, 5°, du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 22 de la

loi du 18 février 2014, en ce que la loi ne détermine pas la manière de mesurer et de suivre la réalisation des contrats de gestion, ni les indicateurs utilisés à cet effet.

B.99. En B.40.5, il a déjà été constaté que l'article 185/4 du Code judiciaire règle les éléments essentiels de la conclusion des contrats de gestion, de sorte que le pouvoir conféré au Roi par l'article 185/5, alinéa 2, du Code judiciaire porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

B.100. Ainsi que le fait valoir la partie requérante, la loi n'indique pas la manière de mesurer et de suivre la réalisation des contrats de gestion, ni les indicateurs utilisés à cet effet. Conformément à l'article 185/4, § 2, 5°, du Code judiciaire, ces matières doivent être réglées dans le contrat de gestion même.

Etant donné que la manière de mesurer et de suivre la réalisation des contrats de gestion et les indicateurs utilisés à cet effet dépendent d'autres matières réglées dans les contrats de gestion, il n'est pas sans justification raisonnable que ces matières ne soient pas fixées dans la loi mais réglées dans les contrats de gestion.

Du reste, il s'agit de matières dans lesquelles la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme n'imposent pas l'intervention du législateur.

B.101. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6026, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

*5) Le pouvoir, conféré au Roi, de déterminer « l'ampleur, le phasage et les modalités » du transfert des compétences*

B.102. Dans la quatrième branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 6026, la partie requérante fait valoir que le pouvoir, conféré au Roi par l'article 41 de la loi du 18 février 2014, de déterminer « l'ampleur, le phasage et les modalités » du transfert des compétences

visées dans la loi n'est pas compatible avec le principe de légalité, combiné avec les autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles mentionnées dans le moyen.

B.103. Ainsi qu'il est dit en B.76.1, le pouvoir conféré au Roi par l'article 41 de la loi du 18 février 2014 est raisonnablement justifié, eu égard aux objectifs poursuivis par le législateur. Etant donné que les transferts de compétences visés par la délégation au Roi ne portent ni sur les compétences juridictionnelles des magistrats, ni sur leur statut, ni sur l'instauration ou l'organisation juridictionnelle de tribunaux (au sens précisé en B.40.1 et B.40.2), cette disposition est aussi compatible avec le principe de légalité, combiné avec les autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles mentionnées dans le moyen.

B.104. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6026, en sa quatrième branche, n'est pas fondé.

*6) Le pouvoir de redistribuer les cadres entre les entités judiciaires*

B.105. Dans la cinquième branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 6026, la partie requérante fait valoir que l'article 45 de la loi du 18 février 2014 n'est pas compatible avec le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire, combiné avec les autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles mentionnées dans le moyen, en ce que le pouvoir exécutif est compétent pour redistribuer les cadres entre les entités judiciaires, sur la base des résultats de la mesure de la charge de travail.

B.106.1. L'article 45 de la loi du 18 février 2014 prévoit que les résultats de la première mesure de la charge de travail donneront lieu, au plus tard le 31 décembre 2015, à une évaluation en vue d'une répartition plus objective des cadres entre les entités judiciaires et que cette mesure de la charge de travail sera renouvelée tous les cinq ans, conformément à l'article 352*bis* du Code judiciaire.

B.106.2. Cette disposition figure au « Chapitre 3 – Dispositions transitoires » de la loi du 18 février 2014 et doit être interprétée à la lumière de la prémisse générale de cette loi, selon laquelle le transfert des compétences de gestion aux organes de l'organisation judiciaire est un processus graduel.

En vertu de l'article 185/6 du Code judiciaire, il appartient aux Collèges de répartir les moyens – notamment les moyens en personnel (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, p. 25) – entre les entités judiciaires de leur organisation sur la base des plans de gestion, qui doivent décrire les activités prévues de l'entité judiciaire pour les trois années à venir ainsi que les moyens requis pour son fonctionnement. Les moyens en personnel sont fixés sur la base des résultats d'une « mesure de la charge de travail uniforme et régulière ».

L'article 45 de la loi du 18 février 2014 règle la situation antérieure au transfert de la compétence précitée aux Collèges.

B.107. Contrairement à ce que la partie requérante dans l'affaire n° 6026 fait valoir, la disposition attaquée ne fait nullement mention d'une délégation au Roi du pouvoir de répartir les cadres sur la base des résultats des mesures de la charge de travail.

B.108.1. Les travaux préparatoires mentionnent :

« Les moyens en personnel qui seront attribués aux entités judiciaires en première instance sont fixés par les lois de cadre existantes. Cependant les cadres pourront être redistribués en fonction des résultats de la mesure de la charge de travail en cours ou en préparation. Une mesure de la charge de travail est déjà effectuée pour les tribunaux du travail et les cours d'appel. La mesure de la charge de travail est en préparation pour les autres types de tribunaux.

Le gouvernement évaluera les résultats de ces mesures de la charge de travail et redistribuera les cadres en fonction de ces résultats.

Toutes les premières mesures de la charge de travail peuvent être terminées pour 2015 de sorte que les cadres peuvent être adaptés au plus tard le 31 décembre 2015. Chaque mesure de la charge de travail qui est effectuée par type et transmise au ministre de la Justice constitue le début d'un cycle de la mesure de la charge de travail de 5 ans » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, p. 33).

« Cet article dispose notamment que le gouvernement évaluera les résultats de la mesure de la charge de travail et redistribuera les cadres en fonction de ces résultats » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/004, p. 60).

« Monsieur [...] renvoie au rapport de la Chambre (*Doc. Chambre*, n° 53-3068/4, p. 60), où l'on peut lire que cet article dispose notamment que le gouvernement évaluera les résultats

de la mesure de la charge de travail et redistribuera les cadres en fonction de ces résultats. L'intervenant souligne que les cadres sont fixés par le Parlement.

La ministre est d'accord sur ce point » (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2408/2, p. 27).

B.108.2. L'absence, dans la disposition attaquée, de toute délégation expresse au Roi, implique qu'il faut interpréter ces dispositions en ce sens que le gouvernement prépare un projet de loi en la matière, même si certains passages des travaux préparatoires mentionnent que « le gouvernement » redistribuera les cadres sur la base des résultats de la mesure de la charge de travail.

B.109. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.108.2, le deuxième moyen dans l'affaire n° 6026, en sa cinquième branche, n'est pas fondé.

#### 7) *La notion de « normes de temps nationales »*

B.110. Le septième moyen dans l'affaire n° 6025 est dirigé contre l'article 352*bis*, alinéa 1er, dernière phrase, du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 40 de la loi du 18 février 2014.

Les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée ne précise pas clairement ce qu'il convient d'entendre par « normes de temps nationales » et n'établit pas clairement à qui il incombe de déterminer ces « normes de temps nationales ».

B.111.1. Le Conseil des ministres fait valoir que le septième moyen dans l'affaire n° 6025 est irrecevable parce que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés et parce que la Cour n'est pas compétente pour procéder à un contrôle direct de la disposition attaquée au regard du principe de légalité en matière d'organisation judiciaire.

B.111.2. Dans leur exposé du septième moyen, les parties requérantes renvoient à l'argumentation qu'elles ont développée dans le deuxième moyen, en ce qui concerne le lien entre, d'une part, le principe de légalité et, d'autre part, les articles 10, 11 et 13 de la Constitution.

Elles exposent ainsi de manière suffisamment claire en quoi la disposition attaquée serait incompatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec le principe de légalité en matière d'organisation judiciaire.

L'exception est rejetée.

B.112. L'article 352*bis* du Code judiciaire, tel qu'il a été modifié par l'article 40 de la loi du 18 février 2014, dispose :

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

La mesure de la charge de travail est organisée tous les cinq ans pour chaque type de juridiction ou parquet ».

B.113. Ainsi qu'il a été rappelé en B.84.1, la mesure de la charge de travail est un instrument qui permet d'avoir un aperçu de la charge de travail au sein des différentes cours et des différents tribunaux, dont les résultats peuvent donner lieu à l'adoption de mesures visant à répartir les cadres du personnel de manière plus objective.

B.114.1. Les travaux préparatoires mentionnent ce qui suit :

« Vu que cette loi accorde la compétence relative à la mesure de la charge de travail aux Collèges et étant donné que pour le ministère public comme pour le siège les bureaux permanents de la mesure de la charge de travail ont effectué une mesure de la charge de travail sous l'autorité, respectivement, du collège des procureurs généraux et de l'assemblée permanente des chefs de corps du siège, l'article 352*bis* a été adapté à cette réalité.

On inscrit le principe selon lequel la mesure de la charge de travail est effectuée régulièrement. Ceci garantit que, pour chaque type de tribunal, il puisse être vérifié que le cadre du personnel est adapté à la charge de travail. Cette charge de travail peut en effet évoluer en fonction des modifications législatives, des procédures de travail utilisées ou encore en fonction d'outils comme l'ICT. Une période de 5 ans est suffisamment longue pour éclairer cette évolution ainsi que pour laisser assez de temps aux auteurs de la mesure de la charge de travail pour l'effectuer.

Les normes nationales de temps tiennent compte du volume et de la complexité des dossiers, de la spécificité des contentieux et du type de composition des chambres » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, p. 31).

« [Monsieur] [...] demande ce qu'on entend au juste par 'normes de temps nationales pour chaque catégorie de juridiction et de parquet' ».

La ministre répond qu'on ne peut travailler avec des normes différentes selon les arrondissements judiciaires. On a donc prévu des normes standard qui servent de référence pour l'ensemble du pays » (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2408/2, p. 27).

B.114.2. Il apparaît que le législateur a voulu s'appuyer sur la méthode de mesure de la charge de travail déjà appliquée par le « Bureau permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail » opérant sous l'autorité de la Conférence permanente des chefs de corps du siège, et par le « Bureau permanent Mesure de la charge de travail » opérant sous l'autorité du Collège des procureurs généraux.

La méthode employée par ces bureaux est, entre autres, basée sur des normes relatives au temps que nécessite le traitement des tâches liées ou non à des dossiers. La notion de « normes de temps nationales » utilisée dans la disposition attaquée doit donc être interprétée en ce sens. En qualifiant ces normes de « nationales », le législateur a voulu insister sur le fait que les normes en question doivent être uniformes pour l'ensemble du pays et ne peuvent par conséquent être différentes selon les arrondissements judiciaires. Ces normes peuvent toutefois, selon la disposition attaquée, différer par catégorie de juridiction et de parquet. Selon l'extrait cité des travaux préparatoires, « les normes nationales de temps [doivent tenir] compte du volume et de la complexité des dossiers, de la spécificité des contentieux et du type de composition des chambres », des éléments dont les bureaux précités ont tenu compte pour mesurer la charge de travail.

B.115. Indépendamment du fait que la disposition attaquée ne concerne pas des matières pour lesquelles la Constitution et les dispositions conventionnelles mentionnées dans le moyen imposent l'intervention du législateur, il convient de constater que la notion de « normes nationales de temps » a une portée suffisamment claire. C'est d'autant plus vrai que les personnes dont la charge de travail est mesurée sont des professionnels censés connaître la portée des notions utilisées dans la disposition attaquée.

B.116. En vertu de l'article 352*bis* du Code judiciaire, il appartient au Roi de déterminer, après avis du Collège des cours et tribunaux ou du Collège du ministère public, la manière dont est enregistrée la charge de travail. La détermination des « normes nationales de temps » fait essentiellement partie de la fixation de la « manière dont est enregistrée la charge ». Il appartient donc au Roi de déterminer ces « normes de temps nationales », après avis des Collèges précités. Contrairement à ce que les parties requérantes dans l'affaire n° 6025 font valoir, l'article 352*bis* du Code judiciaire désigne donc l'instance compétente pour les normes en question.

B.117. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.114.2, le septième moyen dans l'affaire n° 6025 n'est pas fondé.

*Quant au quatrième moyen dans l'affaire n° 6025*

B.118. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 6025 est dirigé contre les articles 181, 184 et 185/3 du Code judiciaire, tels qu'ils ont été rétablis ou insérés par les articles 10, 14 et 20 de la loi du 18 février 2014, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe du droit d'accès au juge.

Les parties requérantes dénoncent le fait que les dispositions attaquées ne prévoient pas de recours contre les directives contraignantes que les Collèges peuvent édicter, ni contre les décisions des Collèges annulant une décision d'un comité de direction en raison de son incompatibilité avec une directive contraignante ou avec le plan de gestion.

B.119.1. Ainsi qu'il a déjà été constaté en B.54.1 et B.54.2, le Collège des cours et tribunaux est uniquement compétent pour prendre les directives contraignantes en vue d'exécuter certaines tâches fixées à l'article 181 du Code judiciaire et ces directives ne peuvent par conséquent concerner que le fonctionnement général et la gestion générale du pouvoir judiciaire et non la fonction juridictionnelle des juges. Les directives contraignantes ne peuvent être imposées que de manière générale aux comités de direction de toutes les cours

et tous les tribunaux ou des cours et tribunaux d'une même catégorie, et non à des magistrats, greffiers ou membres du personnel du pouvoir judiciaire individuels ni à une entité judiciaire spécifique.

L'article 184, § 1er, du Code judiciaire est formulé en des termes similaires à ceux de l'article 181 de ce Code, de sorte que ce qui précède vaut également pour les directives contraignantes prises par le Collège du ministère public.

B.119.2. Ainsi qu'il a été rappelé en B.52.2, les compétences des Collèges pour prendre des directives contraignantes et pour annuler des décisions des comités de direction incompatibles avec ces directives ou avec le plan de gestion, sont dictées par la volonté de développer une gestion uniforme au sein de l'organisation judiciaire.

B.120. Ainsi qu'il a été souligné dans les travaux préparatoires – mentionnés en B.54.2 -, les directives contraignantes prises par les Collèges ne peuvent concerner les droits ou devoirs de tiers. Le pouvoir des Collèges de prendre de telles directives ne saurait par conséquent être considéré comme une compétence réglementaire. Du reste, une telle compétence, ainsi que la section de législation du Conseil d'Etat l'a observé, ne saurait être compatible avec les règles constitutionnelles relatives à l'exercice de la fonction normative (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC-53-3068/001, p. 59). Les directives contraignantes doivent par conséquent être qualifiées de mesures d'organisation interne, prises en vue du bon fonctionnement des organes de gestion du pouvoir judiciaire.

B.121. Etant donné que les directives précitées ne peuvent affecter la situation juridique de tiers, il n'est pas sans justification raisonnable de ne pas prévoir un recours juridictionnel contre elles ou contre les décisions d'annulation prises par les Collèges.

B.122. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6025 font valoir qu'il n'est pas exclu que les Collèges excèdent leurs compétences légales en prenant des mesures qui concernent la situation juridique des membres de l'ordre judiciaire, du personnel de celui-ci ou du justiciable ou affectent les prérogatives d'autres organes prévus par le Code judiciaire.

B.123.1. Si un collège prenait une mesure qui affecte la situation juridique des membres de l'ordre judiciaire, du personnel de celui-ci ou du justiciable ou les prérogatives d'un autre organe du pouvoir judiciaire, cette mesure ne serait pas opposable aux personnes et organes concernés, puisque de telles mesures ne sont contraignantes, en vertu des dispositions attaquées, que pour les comités de direction qu'elles visent.

B.123.2. Dans la mesure où un Collège prendrait de telles mesures, ces mesures seraient du reste manifestement contraires aux articles 181 ou 184 du Code judiciaire.

En vertu de l'article 185/12, § 2, du Code judiciaire, les délégués du ministre de la Justice et du ministre du Budget, qui peuvent assister aux réunions avec voix consultative, peuvent former un recours auprès de leur ministre contre toute décision de gestion prise par le Collège qu'ils estiment contraire à la loi ou au contrat de gestion, après quoi le ministre est compétent pour annuler la décision concernée. Si les Collèges prenaient des directives contraignantes en dehors des compétences qui leur sont conférées par la loi ou annulaient les décisions de comités de direction en excédant leurs compétences, le ministre compétent pourrait donc, via son délégué ou via un recours gracieux introduit auprès de lui par une personne justifiant d'un intérêt, intervenir contre les décisions prises illégalement par les Collèges.

B.124. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 6025 n'est pas fondé.

*Quant au cinquième moyen dans l'affaire n° 6025*

B.125. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 6025 est dirigé contre l'article 330<sup>quinquies</sup> du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 37 de la loi du 18 février 2014, et est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe du droit d'accès au juge.

Dans la première branche du moyen, les parties requérantes dénoncent le fait que le recours prévu par la disposition attaquée est limité aux décisions de mobilité ayant pour effet qu'un magistrat doit exercer sa fonction dans un autre arrondissement que celui dans lequel il a été principalement nommé ou désigné. Elles estiment que l'absence d'un recours contre d'autres décisions relatives à une mobilité imposée aux magistrats fait naître une différence de traitement injustifiée entre les magistrats et les fonctionnaires et entraîne une violation du droit d'accès au juge. Elles estiment en outre que les magistrats de l'auditorat du travail, du tribunal du travail et du tribunal de commerce sont discriminés par rapport aux magistrats du tribunal de première instance et du parquet du procureur du Roi, étant donné que les magistrats de la première catégorie sont nommés dans un auditorat ou dans un tribunal dont le ressort est équivalent à celui de la cour d'appel et qu'ils ne peuvent donc contester les décisions de mobilité ayant des effets géographiques similaires aux décisions de transfert d'un magistrat de la deuxième catégorie vers un autre arrondissement.

Dans la seconde branche du moyen, les parties requérantes dénoncent le fait que le recours prévu par la disposition attaquée doit être introduit auprès du comité de direction, selon le cas, de la cour d'appel, de la cour du travail ou du parquet général, et qu'il ne constituerait dès lors pas un recours juridictionnel. Elles estiment que l'absence d'un recours juridictionnel fait naître une différence de traitement entre les magistrats et les fonctionnaires et entraîne une violation du droit d'accès au juge.

B.126. En vertu de l'article 330*quinquies*, attaqué, du Code judiciaire, un magistrat qui est chargé d'exercer ses fonctions dans un autre arrondissement que celui dans lequel il a été nommé ou désigné à titre principal peut introduire un recours en annulation contre cette délégation, désignation ou mission auprès du comité de direction de la cour d'appel, de la cour du travail en ce qui concerne les magistrats des tribunaux du travail, ou du parquet général en ce qui concerne les magistrats du ministère public. Le recours n'est pas suspensif. Le comité de direction prend, dans un délai d'un mois, sa décision à la majorité, après avoir entendu la personne concernée. En cas de parité des voix, la voix du chef de corps est prépondérante.

B.127. La disposition attaquée s'inscrit dans le cadre de la réforme opérée par la loi du 1er décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire. Par suite de cette loi, le Code judiciaire prévoit plusieurs dispositions relatives à la mobilité des magistrats.

- En vertu des articles 90, 151 et 153 du Code judiciaire, les chefs de corps répartissent les magistrats parmi les divisions du tribunal ou du parquet. Ils peuvent, par décision motivée, désigner un magistrat dans une autre division du même tribunal ou du même parquet. Bien que les chefs de corps ne puissent prendre cette décision qu'après que le magistrat concerné a été entendu, le consentement de ce dernier n'est pas requis.

Les décisions prises sur la base de ces articles concernent donc une mobilité imposée aux magistrats entre les divisions d'un même tribunal ou d'un même parquet, qui n'entraînent pas un transfert vers un autre ressort.

- En vertu de l'article 100 du Code judiciaire, les juges qui sont nommés dans un tribunal de première instance et les substituts qui sont nommés dans un parquet du procureur du Roi, sont nommés à titre subsidiaire, respectivement, dans les autres tribunaux de première instance du ressort de la cour d'appel et dans les autres parquets du procureur du Roi du ressort. Pour les magistrats du tribunal de première instance, du tribunal de commerce et du tribunal du travail, nommés dans le ressort de la Cour d'appel de Bruxelles, tout comme pour les magistrats du ministère public nommés dans ce ressort, l'article 100, § 4, dispose qu'ils sont nommés à titre subsidiaire aux tribunaux et parquets du même ressort de la cour d'appel définis dans ce paragraphe. Les magistrats visés à l'article 100 du Code judiciaire peuvent être désignés « en dehors de la juridiction ou du parquet sur le cadre duquel ils sont nommés », par une décision prise de commun accord entre les chefs de corps concernés. Le magistrat concerné doit avoir été entendu au préalable, mais son consentement n'est pas requis. La décision doit être motivée et vaut pour une période renouvelable d'un an maximum. « En cas de refus des chefs de corps ou en l'absence d'accord sur les modalités de la désignation », le

premier président de la cour d'appel ou le procureur général près la cour d'appel, selon le cas, décide sur avis motivé des chefs de corps du ressort concernés par la désignation.

Les décisions prises sur la base de l'article 100 du Code judiciaire concernent donc une mobilité imposée aux magistrats entre les différents tribunaux ou parquets, au sein d'un seul et même ressort de cour d'appel, mais ayant pour effet un transfert vers un autre ressort que celui dans lequel l'intéressé exerçait sa fonction.

- Les articles 65 et 113*bis* du Code judiciaire concernent la mobilité des juges de paix, des juges au tribunal de police et des conseillers près la cour d'appel. Les décisions de mobilité visées dans ces articles ne peuvent être prises qu'avec le consentement des magistrats concernés.

En tant qu'elles concernent une mobilité volontaire des magistrats, ces décisions ne sont donc pas visées en tant que telles par les parties requérantes.

B.128. Le Conseil des ministres conteste que les magistrats ne disposent pas d'un recours juridictionnel contre les décisions impliquant une mobilité imposée, étant donné que l'article 413, § 5, du Code judiciaire prévoit un recours devant le tribunal disciplinaire contre les sanctions disciplinaires déguisées, dont la procédure est régie par l'article 418, § 4, de ce même Code.

B.129.1. L'article 413, § 5, du Code judiciaire dispose :

« Le tribunal disciplinaire peut également être saisi des recours introduits par les magistrats concernés contre les sanctions disciplinaires déguisées dont ils s'estiment victimes ».

L'article 418, § 4, de ce Code dispose :

« Le magistrat qui conteste une mesure disciplinaire déguisée en mesure d'ordre prise à son égard par un chef de corps peut introduire un recours contre cette mesure auprès du tribunal disciplinaire dans les trente jours suivant la notification de la décision du chef de corps. Ce recours n'est pas suspensif.

Outre l'identité et la qualité du requérant et une copie de la décision attaquée, la requête signée contient un exposé des faits et des moyens et est signée.

Dans les dix jours suivant sa saisine, la chambre adresse copie de la requête au chef de corps avec demande de lui transmettre dans les trente jours le dossier administratif et ses conclusions.

Copie du dossier et des conclusions du chef de corps est transmise au requérant, qui peut transmettre des conclusions complémentaires dans les trente jours. Copie des conclusions complémentaires est transmise au chef de corps.

Le chef de corps et le requérant sont convoqués devant la chambre dans les soixante jours suivant la fin du délai prévu pour le dépôt des conclusions complémentaires.

La chambre peut entendre le chef de corps, le requérant et des témoins.

La chambre rend son jugement dans les trente jours suivant la date de comparution devant le tribunal ».

B.129.2. Lors des travaux préparatoires relatifs à la loi précitée du 1er décembre 2013, le ministre compétent a déclaré que « conformément au projet de loi modifiant les dispositions du Code judiciaire relatives à la discipline, le tribunal disciplinaire est compétent pour connaître des sanctions disciplinaires déguisées, parmi lesquelles on entend également les mesures disciplinaires déguisées relatives à la mobilité des magistrats » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2858/007, p. 83).

B.129.3. Dans la mesure où une décision d'un chef de corps relative à la mobilité d'un magistrat peut être qualifiée de mesure disciplinaire déguisée, la personne concernée dispose par conséquent d'un recours auprès du tribunal disciplinaire, dont le caractère juridictionnel n'est pas contesté par les parties requérantes dans l'affaire n° 6025.

B.130. Les parties requérantes font toutefois valoir qu'il ne suffit pas de prévoir un recours juridictionnel contre les décisions de mobilité pouvant être qualifiées de mesures disciplinaires déguisées. Elles déduisent de la jurisprudence du Conseil d'Etat que les fonctionnaires peuvent introduire un recours auprès du Conseil d'Etat contre des mesures d'ordre qui ne sont pas des mesures disciplinaires déguisées mais qui entraînent une modification importante de leurs conditions de travail. Elles estiment que les magistrats, n'ayant pas la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre de telles mesures, sont, sans justification, traités différemment des autres fonctionnaires.

B.131.1. Il ressort de la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat que les mesures d'ordre interne prises dans l'intérêt du service ne sont en principe pas susceptibles d'un recours en annulation, à moins que la mesure concernée soit une sanction disciplinaire déguisée ou une mesure ayant des effets préjudiciables sur la manière dont le fonctionnaire concerné doit exercer sa fonction :

« Considérant que les affectations et mutations ne sont en général pas des actes administratifs qui modifient la situation des fonctionnaires, mais des mesures d'ordre intérieur qui concernent l'organisation et le fonctionnement du service et dont l'évaluation de l'opportunité et de l'efficacité relèvent du libre pouvoir d'appréciation de l'autorité; que ceci n'exclut toutefois pas que de telles mesures d'ordre intérieur soient tout de même considérées comme préjudiciables et puissent dès lors faire l'objet d'un recours en annulation lorsqu'elles ont des effets préjudiciables sur la manière dont le fonctionnaire concerné doit exercer sa fonction;

Considérant qu'en l'espèce, on peut constater que la requérante, bien qu'elle ait exprimé son souhait de continuer à travailler dans la Région de Malines et ait apporté à cet égard des éléments dont le sérieux n'est pas remis en cause par la partie défenderesse, est transférée vers la région de Berlaar, avec changement de résidence administrative; que ces circonstances de la décision constituent un acte préjudiciable pouvant faire l'objet d'un recours en annulation » (Conseil d'Etat, 15 mars 2004, n° 129.236; en un sens comparable, notamment : Conseil d'Etat, 9 juin 2009, n° 194.015; 14 mai 2008, n° 182.909; 3 juin 2003, n° 120.106; et 21 mai 2001, n° 95.664).

B.131.2. Il en ressort que les fonctionnaires disposent d'un recours juridictionnel contre des mesures d'ordre qui ne sont pas des sanctions disciplinaires déguisées mais qui ont un effet préjudiciable sur la manière dont le fonctionnaire concerné doit exercer sa fonction, comme certaines modifications de désignation de service.

B.132.1. Ainsi que la section de législation du Conseil d'Etat l'a observé dans son avis relatif au projet qui a conduit à la loi précitée du 1er décembre 2013, « la diminution du nombre d'arrondissements judiciaires et l'élargissement connexe de leur ressort emportent que les magistrats concernés sont d'emblée également compétents dans un ressort plus étendu, ce qui entraîne à son tour une plus grande mobilité des magistrats concernés, sous la responsabilité de leurs chefs de corps respectifs » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2858/001, pp. 106-107).

La section de législation a également relevé à cet égard:

« La décision qu'un chef de corps prend en la matière peut avoir pour effet de soumettre un magistrat à une mobilité obligée à l'intérieur d'un ressort qui, pour certaines juridictions, recouvre parfois différentes provinces. De toute évidence, pareilles décisions des chefs de corps ne peuvent être fondées que sur des considérations relatives aux "besoins du service". Elles ne peuvent pas impliquer de sanctions disciplinaires déguisées ni être entachées d'une autre forme de détournement ou d'excès de pouvoir » (*ibid.*, p. 107).

B.132.2. Ainsi qu'il a été rappelé en B.127, les décisions visées à l'article 100 du Code judiciaire concernent une mobilité imposée entre les différents tribunaux ou parquets (d'un même ressort de cour d'appel), qui entraîne un transfert vers un autre ressort que celui dans lequel la personne concernée exerçait sa fonction.

Les décisions visées aux articles 90, 151 et 153 du Code judiciaire concernent une mobilité imposée entre les divisions d'un même tribunal ou d'un même parquet, qui n'entraîne pas de transfert vers un autre ressort. Ainsi que les parties requérantes le soulèvent, les magistrats du tribunal du travail, du tribunal du commerce et de l'auditorat du travail sont toutefois nommés dans un tribunal ou dans un auditorat dont le ressort coïncide avec celui de la cour d'appel et qui couvre ainsi plusieurs provinces. Bien que les décisions prises sur la base des articles précités à l'égard de ces magistrats n'entraînent pas le transfert vers un autre ressort, elles obligent les magistrats concernés à une grande flexibilité géographique.

B.132.3. Les décisions relatives à la mobilité obligée des magistrats peuvent avoir des répercussions préjudiciables sur la manière dont les magistrats concernés exercent leur fonction, au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat citée en B.131.1.

B.133.1. En ce qui concerne la disposition attaquée, les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2014 mentionnent :

« La réforme des arrondissements judiciaires et les modifications du Code judiciaire, en vue d'une plus grande mobilité au sein de l'organisation judiciaire ont créé le besoin d'un

recours pour les magistrats et le personnel judiciaire qui font l'objet d'une désignation ou d'une délégation dans une autre division ou un autre tribunal dans le cadre de la mobilité.

C'est pourquoi deux nouveaux articles ont été insérés dans le chapitre II ' Mutation et mobilité ' du Code judiciaire. Ces articles prévoient que les magistrats et le personnel judiciaire peuvent faire appel auprès du comité de direction de la cour d'appel, de la cour du travail ou du parquet général pour ce qui concerne le ministère public.

Il a été décidé de conserver les instances d'appel au sein de l'ordre judiciaire en raison de sa position constitutionnelle.

Le choix s'est porté sur l'instance judiciaire supérieure. Il a également été explicitement opté pour une instance collégiale dans laquelle plusieurs personnes peuvent évaluer la validité et le caractère raisonnable de la décision de mobilité.

La décision devra donc être prise à la majorité et l'intéressé devra être entendu. Même si la voix du président est prépondérante en cas d'égalité des voix, une décision à la majorité implique que plusieurs personnes aient pu juger de la mesure de mobilité et sont d'accord à ce sujet.

La décision de ce comité de direction n'est pas susceptible de recours devant le Conseil d'Etat sauf, à défaut d'autre recours disponible, dans le cas d'une prétendue peine disciplinaire déguisée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/001, p. 30).

« [Madame] [...] demande si ces articles impliquent que l'intéressé doit choisir entre la procédure qu'ils prévoient et la procédure devant le tribunal disciplinaire.

*La ministre* répond que la procédure à l'examen vise à combler la lacune née du fait que les intéressés pouvaient s'adresser à un tribunal disciplinaire pour une sanction disciplinaire supposée mais pas pour l'évaluation du caractère raisonnable de la décision de mobilité.

[Madame] [...] conclut que la mesure de mobilité peut être une prétendue mesure disciplinaire. Il est cependant également possible qu'elle soit dictée par les nécessités du service. Lorsqu'il s'agit d'une mesure disciplinaire, l'intéressé peut s'adresser au tribunal disciplinaire. Lorsqu'il s'agit véritablement d'une mesure de mobilité, l'intéressé peut recourir à la procédure à l'examen. Il appartient à l'intéressé de choisir la procédure à suivre.

[Madame] [...] souhaiterait savoir si une procédure exclut l'autre ?

*La ministre* répond par la négative » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3068/004, p. 57).

B.133.2. Il en ressort que la disposition attaquée est dictée par la volonté de prévoir une « voie de recours » auprès d'une « juridiction supérieure » contre les décisions de mobilité qui ne peuvent être qualifiées de mesures disciplinaires déguisées.

B.134. Bien que, dans les travaux préparatoires précités, il soit question d'une voie de recours pour les magistrats qui se voient confier, dans le cadre de la mobilité, une mission « dans une autre division ou dans un autre tribunal », il y a lieu de constater que le recours visé par l'article 330*quinquies*, attaqué, du Code judiciaire ne peut être introduit que par « un magistrat qui est chargé d'exercer ces fonctions dans un autre arrondissement que celui dans lequel il a été nommé ou désigné à titre principal ».

La disposition attaquée prévoit donc un recours contre les décisions prises sur la base de l'article 100 du Code judiciaire mais pas contre les décisions prises sur la base des articles 90, 151 et 153 du Code judiciaire.

B.135. La différence de traitement entre les magistrats et les fonctionnaires, qui découle de l'absence d'un recours contre les décisions précitées, n'est pas raisonnablement justifiée. Cette lacune viole les dispositions et principes invoqués dans le moyen.

Le cinquième moyen dans l'affaire n° 5025, en sa première branche, est fondé.

B.136.1. Il ressort des travaux préparatoires, et plus précisément des termes utilisés dans ceux-ci, « voie de recours » et « juridiction supérieure », que le législateur a eu l'intention de prévoir un recours juridictionnel contre les décisions visées dans la disposition attaquée.

B.136.2. Un recours juridictionnel suppose la possibilité de soumettre un litige à une juridiction indépendante et impartiale.

B.136.3. Le recours visé par la disposition attaquée doit être introduit auprès du comité de direction de la cour d'appel ou de la cour du travail en ce qui concerne les magistrats du tribunal du travail ou du parquet général en ce qui concerne les magistrats du ministère public.

L'article 185/2, § 2, alinéa 2, du Code judiciaire dispose :

« Dans les cours, le comité de direction se compose du premier président, de deux présidents de chambre et du greffier en chef, dans les parquets généraux, du procureur général, du premier avocat général près la cour d'appel, du premier avocat général près la cour du travail et des secrétaires en chef ».

B.136.4. Ainsi qu'il a été rappelé en B.127, les décisions de mobilité visées à l'article 100 du Code judiciaire sont en principe prises d'un commun accord entre les chefs de corps concernés.

« En cas de refus des chefs de corps ou à défaut d'accord sur les modalités de la désignation », la décision est toutefois prise, selon le cas, par le premier président de la cour d'appel ou par le procureur général près la cour d'appel.

Etant donné que le premier président de la cour d'appel et le procureur général près la cour d'appel font partie du comité de direction auprès duquel les magistrats concernés peuvent introduire un recours sur la base de la disposition attaquée, ce recours est, dans la situation précitée, partiellement jugé par l'instance qui a pris la décision attaquée, instance qui dispose, du reste, dans le cadre de ce recours, d'une voix prépondérante en cas de parité des voix. Dans ces circonstances, le recours visé par la disposition attaquée ne satisfait pas aux exigences posées par le principe de l'indépendance et de l'impartialité des juridictions.

Lorsque les décisions visées à l'article 100 du Code judiciaire sont prises d'un commun accord par les chefs de corps concernés – et non par le premier président de la cour d'appel ou par le procureur général près cette cour -, il n'est pas garanti non plus, en raison notamment de l'absence de dispositions permettant de récuser des membres du comité de direction, ou de composer autrement ce comité, que celui-ci satisfasse aux exigences posées par le principe de l'indépendance et de l'impartialité des juridictions.

B.137. Il ressort de ce qui précède que la manière dont le recours est actuellement organisé par la disposition attaquée ne satisfait pas aux exigences mentionnées en B.136.2.

Le cinquième moyen dans l'affaire n° 6025, en sa seconde branche, est fondé.

B.138.1. L'article 37 de la loi du 18 février 2014, qui insère l'article 330*quinquies* dans le Code judiciaire, doit être annulé.

B.138.2. L'annulation de cet article entraîne un recul du niveau de protection juridique des magistrats qui font l'objet d'une décision de mobilité prise sur la base de l'article 100 du Code judiciaire. En outre, cette annulation peut faire naître des difficultés pour des affaires pendantes ou tranchées définitivement.

Par ces motifs, et pour donner au législateur l'occasion de remédier aux inconstitutionnalités constatées en B.135 et B.137, il y a lieu, en application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de maintenir les effets de la disposition annulée jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions à adopter par le législateur et au plus tard jusqu'au 31 août 2016.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 37 de la loi du 18 février 2014 relative à l'introduction d'une gestion autonome pour l'organisation judiciaire;

- maintient les effets de la disposition annulée jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions à adopter par le législateur et au plus tard jusqu'au 31 août 2016;

- sous réserve des interprétations mentionnées en B.108.2 et B.114.2, rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 15 octobre 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen