

Numéro du rôle : 5919
Arrêt n° 150/2015 du 29 octobre 2015

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 96 et 136, alinéa 2, 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, introduit par Anne Colin et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 juin 2014 et parvenue au greffe le 10 juin 2014, un recours en annulation des articles 96 et 136, alinéa 2, 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 (publiée au *Moniteur belge* du 10 décembre 2013, deuxième édition) a été introduit par Anne Colin, Brigitte Gribomont, Eric Labar, Bernard Lebeau, Christine Lessoye et Jean-Marc Ruchard, assistés et représentés par Me P. Herman, avocat au barreau de Charleroi.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 3 mars 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot, a décidé que l'affaire était 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 25 mars 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 25 mars 2015.

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 -

A.1.1. Les parties requérantes font valoir qu'elles ont été nommées juges de complément dans le ressort de la Cour d'appel de Mons afin d'exercer leurs fonctions dans tous les anciens tribunaux de première instance du ressort de cette Cour d'appel. Elles estiment dès lors justifier de l'intérêt requis pour poursuivre l'annulation des dispositions attaquées, qui les privent d'une partie de leur traitement.

A.1.2. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation par les dispositions attaquées des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec le principe de la sécurité juridique.

Elles relèvent à cet égard que plusieurs dispositions de la loi attaquée font application du principe des « droits acquis » en maintenant les traitements de certaines catégories de magistrats alors que le législateur établit une dérogation à ce principe au détriment notamment des parties requérantes, qui ne peuvent plus prétendre au supplément de traitement attaché à la fonction de juge de complément.

A.1.3. Les parties requérantes relèvent que la suppression, par la loi attaquée, de la fonction de juge de complément aboutit à ce que les magistrats exerçant auparavant cette fonction ne sont plus soumis à des règles de mobilité différentes de celles des autres magistrats du tribunal auquel ils appartiennent et que les mandats adjoints leur sont dorénavant accessibles. Elles soulignent toutefois que les anciens chefs de corps, les greffiers en chef et secrétaires en chef non désignés sont également déchargés des tâches et responsabilités spécifiques qu'ils assumaient avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée et qui sont désormais prises en charge par les chefs de corps effectivement désignés. Or, selon les parties requérantes, bien que ces catégories soient dans des situations comparables, seuls les anciens juges et substituts de complément ne voient pas leur traitement antérieur maintenu.

Les parties requérantes considèrent que le législateur n'a justifié une telle différence de traitement qu'en se fondant sur le principe de la mutabilité. Elles estiment néanmoins que ce principe trouve à s'appliquer de la même manière aux anciens juges de complément et aux catégories de personnes auxquelles les parties requérantes les comparent. Elles concluent dès lors que la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée.

A.1.4. Ces mêmes parties font encore valoir que, depuis la réforme du Code judiciaire par la loi du 10 octobre 1967, le principe des droits acquis en ce qui concerne le traitement des magistrats a toujours été respecté par le législateur et que, compte tenu de la position constante adoptée par ce dernier entre 1967 et 2012, les juges de complément, comme les autres magistrats, ont postulé à ces fonctions avec l'espoir de conserver leur traitement jusqu'à la fin de leur carrière, si bien que le législateur aurait adopté une disposition imprévisible et porté atteinte au principe de la sécurité juridique.

A.2.1. Le Conseil des ministres précise, à titre liminaire, que la réforme de l'organisation judiciaire repose sur un élargissement d'échelle, une mobilité accrue des magistrats et une décentralisation de la gestion des tribunaux vers ces mêmes magistrats. Il considère que les deux premiers axes de la réforme ont été réalisés par la loi attaquée.

Le Conseil des ministres souligne aussi que le renforcement de la mobilité verticale et horizontale des magistrats aboutit notamment à la suppression des juges de complément, lesquels sont désormais intégrés au cadre des magistrats, ce qui entraîne aussi la suppression du supplément de traitement accordé à ces magistrats en raison de la fonction de complément qu'ils assumaient. Il relève que la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas formulé d'observation à cet égard.

A.2.2. Le Conseil des ministres relève que la fonction de juge de complément a été créée afin de pourvoir aux absences des magistrats et de pallier la surcharge de travail de ces derniers, que cette mission est de nature temporaire et dépend des nécessités du service et que les juges de complément n'étaient pas intégrés dans le cadre des magistrats et ne pouvaient, dès lors, postuler à un mandat adjoint. Cette partie estime que le supplément de traitement accordé aux juges de complément visait à lutter contre la pénurie de candidats à de telles fonctions et à compenser la perte financière liée à l'impossibilité, pour eux, de postuler à un mandat adjoint.

A.3.1. Le Conseil des ministres relève que les catégories de personnes auxquelles les parties requérantes comparent les juges de complément ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle de ces derniers. Il souligne tout d'abord qu'à la différence de la fonction de juge de complément, celles des magistrats, greffiers, secrétaires et personnel des greffes et secrétariat ne sont pas supprimées et que ces membres du personnel de la justice continuent à exercer leur fonction, tout en devant s'adapter aux modifications consécutives à la réorganisation des arrondissements judiciaires. Le Conseil des ministres relève ensuite que l'objet même de la prime accordée aux juges de complément n'est plus d'actualité puisque la mobilité, qui était le propre du juge de complément, est devenue l'un des principes de la réforme de l'organisation judiciaire tout comme l'est la diminution de l'arriéré judiciaire, qui constituait aussi l'un des objectifs de la création de la fonction de juge de complément. Cette même partie relève encore que les anciens juges de complément peuvent désormais postuler à des mandats adjoints.

A.3.2. Les parties requérantes répondent que la simple disparition de la fonction de juge de complément n'a pas pour effet que leur situation serait incomparable à celle des anciens chefs de corps, greffiers en chef et secrétaires en chef non désignés puisque, pour ces membres du personnel de la justice, les inconvénients liés à

leurs anciennes fonctions disparaissent également, alors que la majoration de leur traitement constitue la contrepartie de ces inconvénients.

A.3.3. Le Conseil des ministres réplique que les anciens chefs de corps, les greffiers en chef et les secrétaires en chef qui ont été privés de l'exercice d'une fonction en raison de la réorganisation judiciaire - auxquels les parties requérantes font référence en tant qu'anciens chefs de corps et greffiers ou secrétaires en chef non désignés - conservent un traitement majoré parce que les dispositions transitoires les chargent d'assister le nouveau chef de corps, le nouveau greffier en chef ou secrétaire en chef dans une ou plusieurs divisions.

A.4. A titre subsidiaire, à supposer que les catégories comparées soient dans une situation comparable, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement est raisonnablement justifiée.

Après avoir rappelé la teneur de l'arrêt n° 2/2013 de la Cour, le Conseil des ministres souligne que les dispositions attaquées sont aussi des mesures transitoires et qu'il convient dès lors de démontrer l'existence d'une justification raisonnable à ces mesures tout comme l'absence d'atteinte excessive portée à la confiance légitime des juges de complément.

A.5.1. Le Conseil des ministres s'appuie sur l'arrêt n° 96/2014 de la Cour qui a jugé non-discriminatoire la suppression du supplément de traitement accordé aux juges de complément nommés d'office et estime que le raisonnement est applicable *mutatis mutandis* en l'espèce.

A.5.2. Le Conseil des ministres relève que l'objectif visant à renforcer la mobilité des magistrats est légitime et que la suppression du supplément de traitement des juges de complément est raisonnablement justifiée par le fait que la catégorie même de juge de complément a disparu et par la circonstance qu'en vertu de la loi du changement, le magistrat de complément ne peut prétendre à un droit acquis au maintien de ce supplément de traitement. Il rappelle encore que les magistrats, les greffiers en chef et les secrétaires en chef, les greffiers et les secrétaires ainsi que les membres du personnel des greffes et secrétariats de parquets ne voient pas leur fonction supprimée et qu'ils ne percevaient pas de supplément de traitement destiné à pallier les désavantages liés à l'exercice d'une fonction qui les auraient empêché d'obtenir une nomination autre que temporaire ou de postuler à des mandats adjoints.

Le Conseil des ministres estime par ailleurs qu'il serait discriminatoire de continuer à verser un supplément de traitement aux anciens juges de complément alors que leurs homologues n'en bénéficient pas, bien qu'ils soient, depuis la réforme, soumis à de mêmes exigences de mobilité.

Le Conseil des ministres souligne encore qu'outre le fait que l'affectation des anciens juges de complément est définitive et qu'ils peuvent postuler à des mandats adjoints, leur ancienneté est désormais non seulement prise en compte, mais aussi valorisée.

A.5.3. Les parties requérantes considèrent que l'arrêt n° 96/2014 n'est pas applicable en l'espèce puisqu'il valide la différence de traitement entre les magistrats de complément de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, nommés d'office, et les magistrats de complément qui ne le sont pas et qui continuent à bénéficier d'un supplément de traitement. Selon les parties requérantes, il ne s'agit ni de la même situation de fait, ni de la même différence de traitement.

Elles soulignent encore que le principe de la loi du changement ne peut justifier la différence de traitement attaquée puisque l'article 136, alinéa 1er, de la loi attaquée n'a pas appliqué ce principe à l'occasion de la réforme des arrondissements judiciaires.

A.5.4. Le Conseil des ministres réplique que le législateur a décidé que la réforme en cause ne porterait pas atteinte aux droits en matière pécuniaire et de pension des magistrats, des greffiers, des secrétaires et du reste du personnel judiciaire mais qu'il a prévu une exception pour le supplément de traitement accordé aux juges de complément, laquelle exception est justifiée par la loi du changement.

Il maintient par ailleurs que l'arrêt n° 96/2014 peut être transposé *mutatis mutandis* au cas d'espèce puisque les motifs pour lesquels la Cour a décidé de rejeter le moyen et d'estimer raisonnablement justifiée la suppression du supplément de traitement pour les magistrats de complément nommés d'office à un tribunal ou à un parquet, à la différence des magistrats de complément non intégrés dans le cadre, sont identiques à la situation en cause dans le présent recours, les juges de complément étant, en l'espèce également, intégrés au cadre, entrant

en considération pour une désignation à un mandat adjoint et voyant disparaître les inconvénients liés à leur ancienne fonction.

A.6.1. Le Conseil des ministres estime enfin que le législateur n'a pas porté atteinte de manière excessive à la légitime confiance des parties requérantes et à la sécurité juridique. Il relève en effet que les modifications successives du Code judiciaire, évoquées par les parties requérantes, ne permettent pas de conclure à l'existence d'une croyance légitime de ces dernières dans le maintien de leur prime de mobilité. Le Conseil des ministres considère que les juges de complément ne pouvaient légitimement espérer conserver leur supplément de traitement indéfiniment, alors même que la création de cette fonction répondait à une situation ponctuelle, matérialisée par le fait que les désignations en cette qualité n'avaient qu'un caractère temporaire.

A.6.2. Les parties requérantes répondent que la création de la fonction de juge de complément était une mesure structurelle, instaurant un nouveau corps de juges mobiles et soulignent que le caractère temporaire de la désignation est inhérent à la fonction de juge de complément et au caractère temporaire de la situation nécessitant sa désignation auprès d'une juridiction déterminée, mais qu'il n'est pas lié au caractère temporaire ou provisoire de la création d'un corps de magistrats de complément.

A.6.3. Le Conseil des ministres réplique que, si l'instauration de la fonction de magistrat de complément peut être qualifiée de mesure structurelle, il n'en demeure pas moins qu'elle a constitué une réponse du législateur, sous le bénéfice de l'urgence, en vue de remédier à l'arriéré judiciaire et au manque de mobilité des magistrats, mais que, dès l'adoption de la loi du 10 février 1998, il fut question de réformes ultérieures plus fondamentales, par le biais notamment d'une plus grande flexibilité des magistrats, dont la loi attaquée constitue la mise en œuvre. Le Conseil des ministres en conclut que les dispositions attaquées traduisent une réforme discutée dès l'instauration de la fonction de juge de complément.

- B -

B.1. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés le cas échéant avec le principe de la sécurité juridique, par les articles 96 et 136 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. Elles reprochent au législateur d'avoir supprimé le supplément de traitement alloué aux juges de complément, à la différence des suppléments de traitement accordés aux anciens chefs de corps, greffiers en chef et secrétaires en chef.

B.2.1. L'article 96 de la loi attaquée dispose :

« A l'article 357 du [Code judiciaire], modifié en dernier lieu par la loi du 29 décembre 2010, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 1er, le 6° est abrogé;

2° dans le paragraphe 2, alinéa 1er, les mots ‘ et aux substituts du procureur du Roi de complément, ’ sont abrogés ».

Avant sa modification par la disposition attaquée, l’article 357 du Code judiciaire disposait :

« § 1er. Il est alloué :

[...]

6° un supplément de traitement de 2 602,89 EUR aux juges de complément visés à l’article 86*bis* et aux substituts du procureur du Roi de complément; ce supplément de traitement est réduit de moitié lorsque le dernier supplément de traitement visé à l’article 360*bis* est alloué;

[...] ».

B.2.2. L’article 136 de la loi attaquée dispose :

« L’application de la présente loi ne peut porter atteinte aux traitements, augmentations de traitement, suppléments de traitement et pensions des magistrats, des greffiers en chef et des secrétaires en chef, des greffiers et des secrétaires ainsi que des membres du personnel des greffes et secrétariats de parquet qui sont en fonction au moment de son entrée en vigueur.

Par dérogation à l’alinéa 1er, les juges de complément et substituts de complément visés à l’article 150 ne conservent pas le supplément de traitement ».

B.3.1. Avant son abrogation par l’article 23 de la loi attaquée, l’article 86*bis* du Code judiciaire habilitait le Roi à nommer des juges de complément « par ressort de la cour d’appel ou de la cour du travail », et réglait notamment leur nombre, leur fonction et les modalités de leur intervention. L’alinéa 3 précisait notamment que ces juges de complément étaient désignés pour exercer temporairement leur fonction, selon les nécessités du service, auprès d’un ou de plusieurs tribunaux de première instance, du travail ou de commerce situés dans le ressort, selon le cas, de la cour d’appel ou de la cour du travail. Contrairement aux autres juges, qui, lors de la création de la fonction de juge de complément, exerçaient en principe leur fonction auprès d’un seul tribunal, ceux-ci pouvaient exercer leur fonction auprès de plusieurs tribunaux. L’article 357, § 1er, 6°, du Code judiciaire allouait à ces juges de complément un supplément de traitement, dont cette disposition fixait le montant.

L'article 86*bis* du Code judiciaire a été abrogé par l'article 23 de la loi du 1er décembre 2013. L'article 357, § 1er, 6°, précité, a pour sa part été abrogé par l'article 96, 1°, de la loi attaquée. Enfin l'article 136, alinéa 2, de celle-ci prévoit que « par dérogation à l'alinéa 1er, les juges de complément et substituts de complément visés à l'article 150 ne conservent pas le supplément de traitement ».

B.3.2. L'article 150, § 1er, de la loi attaquée dispose, notamment, que les juges de complément délégués dans un tribunal de première instance sont nommés d'office, sans qu'il soit fait application de l'article 287*sexies* du Code judiciaire et sans nouvelle prestation de serment, « dans un tribunal de première instance auquel ils ont été désignés [...] et, à titre subsidiaire, à tous les tribunaux de première instance du ressort de la cour d'appel ». L'article 150, § 3, prévoit que les juges de complément délégués aux tribunaux de commerce sont nommés, moyennant les mêmes dispenses précitées, « au tribunal de commerce du ressort de la cour d'appel ». L'article 150, § 4, prévoit que les juges de complément délégués aux tribunaux du travail, sont nommés, moyennant les mêmes dispenses précitées, « au tribunal du travail du ressort de la cour du travail ».

B.3.3. Au cours des travaux préparatoires, les articles 23, 136 et 150, précités, ont été commentés comme suit :

« Art. 23 *La ministre* explique que cet article modifiant l'article 86*bis* du Code judiciaire vise à abroger la base légale à la nomination de juges de complément dans les tribunaux de première instance, de commerce et du travail. En effet, d'une part, il résulte de l'élargissement territorial des arrondissements que ce qui constitue aujourd'hui des problèmes de mobilité entre arrondissements différents se réduira pour partie à une question d'organisation interne du tribunal de première instance ou du parquet du procureur du Roi.

D'autre part, dès lors que les tribunaux de commerce, les tribunaux du travail et les auditorats du travail seront, en dehors des cas particuliers d'Eupen et du ressort de Bruxelles, respectivement fusionnés en un seul tribunal de commerce ou du travail ou en un seul auditorat du travail par ressort, les magistrats de complément ne se justifieront plus à ce niveau » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2858/007, pp. 74-75).

« *Art. 132* Cette réforme ne peut pas porter atteinte aux droits en matière pécuniaire et de pension des magistrats, des greffiers, des secrétaires et du reste du personnel judiciaire dans les tribunaux et les parquets. Une exception est prévue pour la prime destinée au juge de complément. Compte tenu de ce que cette catégorie cesse d'exister et est reprise dans les cadres, cette prime tombe » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2858/001, pp. 52-53).

« *Art. 144* La ministre explique qu'en vertu de cette disposition, les juges de complément au tribunal de première instance et les substituts du procureur du Roi de complément sont intégrés dans les cadres » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2858/007, p. 169).

B.4.1. Comme il ressort des travaux préparatoires précités, la suppression de la fonction de magistrat de complément trouve sa justification dans le fait que les besoins qui avaient justifié la création de cette fonction – parer à l'absence de magistrats, pour raison de maladie ou de mission, ainsi qu'à des surcharges de travail - étaient désormais pris en charge par la réforme globale introduite par la loi attaquée, et en particulier par l'élargissement du ressort des tribunaux et la mobilité renforcée accompagnant cet élargissement de compétence territoriale.

Dès lors que la fonction de magistrat de complément était ainsi supprimée, il convenait également de supprimer, pour l'avenir, le supplément de traitement qui y était lié.

La Cour doit vérifier si, pour les magistrats de complément déjà nommés, il est raisonnablement justifié de supprimer le supplément de traitement auparavant lié à leur fonction, alors même que ces magistrats restent soumis au régime de mobilité étendu, déterminé par l'article 150, §§ 1er et 4, de la loi attaquée.

B.4.2.1. Comme il ressort des travaux préparatoires cités ci-dessus, la création, par la loi du 28 mars 2000, d'un supplément de traitement pour les magistrats de complément tendait à remédier au manque d'attrait porté à cette fonction :

« Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que la tâche du magistrat de complément est passablement ingrate. Il est affecté là où les problèmes résident et ne reçoit jamais l'occasion de s'intégrer quelque part.

Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la loi sur le Conseil supérieur de la Justice entraîne que les magistrats de complément n'entrent pas en ligne de compte pour une désignation à un mandat adjoint, au contraire des magistrats nommés sur le cadre, y compris ceux en application de l'article 100 du C.J., ce qui constitue une importante perte financière,

potentielle il est vrai. Un avantage financier peut bien dès lors compenser cet inconvénient » (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0307/002, pp. 3-4).

Le supplément de traitement concerné visait donc à compenser les désavantages de la fonction de magistrat de complément.

B.4.2.2. La loi du 1er décembre 2013, attaquée, modifie en substance le statut des magistrats de complément nommés avant son entrée en vigueur concernant les désavantages auparavant liés à cette fonction.

Ceux-ci bénéficient désormais d'une affectation définitive et sont intégrés au cadre (article 150); du fait de cette nomination, ils entrent également en considération pour une désignation à un mandat adjoint. L'article 151 de la loi attaquée prévoit que ces magistrats conservent l'ancienneté acquise comme magistrat de complément et prennent rang à la date de leur nomination comme magistrat de complément.

Il est dès lors raisonnablement justifié que les magistrats de complément, qui, en vertu de l'article 86*bis* précité, étaient déjà nommés « par ressort de la cour d'appel ou de la cour du travail », ne bénéficient plus du supplément de traitement qui visait à compenser les désavantages liés à leur fonction, et ce nonobstant le maintien, par la loi attaquée, d'une certaine mobilité. En revanche, les anciens chefs de corps, greffiers en chef et secrétaires en chef continuent, en vertu des articles 154, 158 et 159 de la loi attaquée, à exercer des responsabilités particulières auprès des nouveaux chefs de corps, greffiers en chef ou secrétaires en chef. Il n'est dès lors pas déraisonnable de maintenir leur supplément de traitement.

B.5. Le contrôle des mesures attaquées au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique, n'aboutit pas à une autre conclusion.

En effet, si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si l'absence d'une mesure transitoire entraîne une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance

légitime. Le principe de confiance est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

Or, la disposition attaquée est raisonnablement justifiée pour les motifs exposés en B.4. Par ailleurs, la suppression d'un supplément de traitement n'affecte pas de manière excessive le principe de la confiance légitime lorsque la fonction pour laquelle ce supplément de traitement était accordé a disparu et que le statut des magistrats qui en bénéficiaient a été substantiellement modifié par les dispositions attaquées, en ce compris eu égard aux désavantages que ce supplément de traitement compensait.

B.6. Le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 29 octobre 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels