

Numéro du rôle : 6450
Arrêt n° 113/2017 du 12 octobre 2017

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 147, alinéa 3, 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 » et aux articles 100/1 et 100/2 du Code judiciaire, insérés par les articles 33 et 34 de la loi du 1er décembre 2013 précitée, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, 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 J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt n° 234.931 du 3 juin 2016 en cause de Andrée Loozen contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 14 juin 2016, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 147, alinéa 3, 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 viole-t-il les articles 10 et 11, combinés avec l'article 152, de la Constitution, en ce qu'il a pour effet qu'un juge (la requérante) qui était nommé à l'ancien tribunal du travail de Verviers-Eupen a été nommé en ordre subsidiaire, sans son consentement et sans avoir posé sa candidature, au nouveau tribunal de commerce d'Eupen et au tribunal de première instance d'Eupen, alors que tous les autres magistrats qui, d'un point de vue fonctionnel, ont été nommés aux mêmes tribunaux par application des alinéas 1er et 2 de l'article 147 précité de la loi du 1er décembre 2013 peuvent ainsi continuer à traiter les mêmes matières, ce qui signifie en particulier pour les juges du travail qu'ils sont nommés au tribunal du travail du ressort de la cour du travail et restent donc exclusivement juges du travail ?

2. L'article 147, alinéa 3, 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 ainsi que les articles 100/1 et 100/2 du Code judiciaire violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils imposent à un juge, dans l'arrondissement judiciaire d'Eupen, une mobilité fonctionnelle, c'est-à-dire une nomination en ordre subsidiaire aux autres tribunaux de l'arrondissement judiciaire, sans son accord, bien que tous les autres cas de mobilité fonctionnelle qui sont organisés par le législateur exigent le consentement du magistrat en question (voy. l'article 65 du Code judiciaire pour le juge de paix qui siège en tant que juge de police et, inversement, les articles 98 et 99^{ter} du Code judiciaire (et en particulier l'article 98, alinéa 4, du Code judiciaire) pour le juge consulaire qui siège au tribunal de première instance ou au tribunal du travail, le juge du travail qui siège au tribunal de commerce ou au tribunal de première instance, ou le juge qui siège au tribunal de première instance mais doit siéger au tribunal du travail ou au tribunal de commerce) ?

3. Le nouvel article 100/1 du Code judiciaire, inséré 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 et l'article 147, en particulier l'alinéa 3, de cette loi violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 151 de la Constitution, en ce que la requérante, sans avoir préalablement posé sa candidature et sans que le Conseil supérieur de la justice ait pu exercer son rôle constitutionnel, peut être nommée à un emploi tandis que tous les autres juges qui changent de fonction ont dû poser leur candidature et suivre la procédure mise en œuvre par application de la Constitution ? ».

La décision de renvoi étant rédigée en allemand, la Cour, par ordonnance du 29 juin 2016, a décidé, conformément à l'article 63, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, que l'instruction de l'affaire serait faite en français.

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Andrée Loozen, assistée et représentée par Me D. Barth, avocat au barreau d'Eupen;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me M. Belmessieri, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 7 juin 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, 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 21 juin 2017 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 21 juin 2017.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La requérante devant le juge *a quo* sollicite, à titre principal, l'annulation de l'arrêté royal du 25 mars 2014 par lequel elle est nommée subsidiairement juge au Tribunal de première instance d'Eupen et juge au Tribunal de commerce d'Eupen, et, à titre subsidiaire, l'annulation de l'intégralité de cet arrêté royal en tant qu'elle est nommée à titre principal juge au Tribunal du travail d'Eupen. L'arrêté attaqué est pris en application de l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013, entré en vigueur le 1er avril 2014, qui prévoit que les magistrats nommés au Tribunal du travail d'Eupen-Verviers qui satisfont à la condition de connaissance de la langue allemande sont nommés au Tribunal du travail d'Eupen et, à titre subsidiaire, au Tribunal de première instance d'Eupen et au Tribunal de commerce d'Eupen.

Andrée Loozen, qui était juge au Tribunal du travail d'Eupen-Verviers, n'émet pas de critique en ce qui concerne sa nomination au nouveau Tribunal du travail d'Eupen. Par contre, en ce qui concerne sa nomination subsidiaire au Tribunal de première instance d'Eupen et au Tribunal de commerce d'Eupen, elle souligne que, comme l'a critiqué la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis relatif à la loi du 1er décembre 2013, elle est nommée juge à deux autres tribunaux, sans son consentement, sans candidature, et sans que soient respectées la procédure de nomination et l'intervention du Conseil supérieur de la justice, conformément à l'article 151 de la Constitution. La requérante considère que cette double nomination subsidiaire méconnaît l'article 152 de la Constitution et que l'enseignement de l'arrêt n° 130/2000 du 6 décembre 2000 ne peut être étendu en l'espèce.

Le juge *a quo* constate que l'alinéa 3 de l'article 147 de la loi du 1er décembre 2013, à la différence de l'alinéa 1er qui organise une nomination « de plein droit » dans le même tribunal du nouvel arrondissement étendu, prévoit, au sein d'un arrondissement judiciaire territorialement inchangé, que le magistrat ayant justifié de la connaissance de l'allemand et nommé dans une juridiction déterminée est aussi, subsidiairement, nommé par un nouvel arrêté de nomination aux deux autres juridictions de l'arrondissement d'Eupen, soit dans de

nouvelles fonctions dans d'autres tribunaux. Le juge *a quo* constate qu'à la lecture de l'arrêt n° 138/2015 du 15 octobre 2015, on ne peut savoir si la Cour constitutionnelle a pris en compte la situation particulière des magistrats visés par l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013 ou si elle s'est prononcée de manière générale à l'égard des magistrats des autres arrondissements. Le juge *a quo* décide dès lors de poser à la Cour, comme le sollicitait la partie requérante, les trois questions préjudicielles reprises ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres rappelle que c'est sur la base de la disposition transitoire contenue dans l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013 que la requérante devant le juge *a quo* a été nommée principalement juge au Tribunal du travail d'Eupen, et subsidiairement juge au Tribunal de commerce et au Tribunal de première instance d'Eupen. Pour les juges qui n'étaient pas déjà nommés dans un tribunal d'Eupen avant l'adoption de la loi du 1er décembre 2013, c'est l'article 100/1 du Code judiciaire qui s'applique.

A.2.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Conseil des ministres rappelle que le principe d'inamovibilité du juge, consacré à l'article 152, alinéa 3, de la Constitution, vise à assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire en évitant toute influence de la part d'un autre pouvoir de l'Etat. Tant la Cour constitutionnelle que le Conseil d'Etat admettent toutefois que des réformes de l'ordre judiciaire ne portent pas atteinte à ce principe lorsqu'elles impliquent que le juge se voie attribuer de nouvelles compétences, que la taille de son arrondissement soit modifiée, ou qu'il soit appelé à siéger dans d'autres tribunaux.

L'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013 ne peut violer l'article 152 de la Constitution, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution, puisqu'il n'aboutit pas à « déplacer » un juge sans son consentement. Il n'existe donc aucune différence de traitement injustifiée entre les juges eupenois et les autres juges, de sorte que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.2.2. Premièrement, la requérante devant le juge *a quo* n'a subi aucune influence de la part du pouvoir exécutif en raison de sa nomination principale et de sa nomination subsidiaire, qui constituent des mesures de pure exécution de la réforme judiciaire réglée par la loi du 1er décembre 2013. Cette mesure ne constitue aucunement une quelconque sanction déguisée à l'égard des magistrats concernés, le Roi ne disposant d'aucune marge de manœuvre en l'espèce. Le pouvoir législatif n'a pas davantage exercé de pression sur les juges d'Eupen, la mesure visant seulement à assurer la mobilité interne au sein de ces trois tribunaux de l'arrondissement d'Eupen, afin de garantir une bonne gestion de la justice.

La Cour constitutionnelle a déjà jugé que l'agrandissement du ressort territorial ou la réorganisation interne des justices de paix ne constituaient pas un déplacement au sens de l'article 152, alinéa 3, de la Constitution, ce qui est transposable à l'éventuelle modification de la compétence matérielle d'un juge.

A.2.3. Deuxièmement, l'arrondissement judiciaire d'Eupen présente plusieurs particularités tant par sa taille géographique réduite que par sa structure spécifique, avec un seul président désigné tant pour le tribunal de première instance que pour le tribunal du travail et le tribunal de commerce. Il est rappelé que c'est à la demande expresse des magistrats d'Eupen que les tribunaux d'Eupen forment, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1er décembre 2013, un arrondissement judiciaire à part entière du ressort de la Cour d'appel de Liège.

Afin de réaliser, pour les nécessités du service, la mobilité des juges entre les trois tribunaux de ce petit arrondissement judiciaire, un mécanisme spécifique de nomination principale et de nomination subsidiaire a été créé pour l'arrondissement d'Eupen, calqué directement sur le mécanisme de nomination prévu par l'article 100 du Code judiciaire, applicable aux juges des autres arrondissements judiciaires. Il était en effet impossible de

créer une nomination principale et subsidiaire dans un tribunal « de même nature », dès lors qu'il n'existe dans cet arrondissement spécifique qu'un seul tribunal de première instance, un seul tribunal de commerce et un seul tribunal du travail, sans divisions.

Cette mesure d'organisation interne et spécifique d'un très petit arrondissement judiciaire garantit par ailleurs le bon fonctionnement de la justice au sein de cet arrondissement dans lequel le nombre de magistrats est très limité, d'autant qu'il existe, de manière générale, une pénurie de magistrats maîtrisant la langue allemande. Si le législateur avait étendu la nomination subsidiaire à des magistrats de la Cour d'appel de Liège, rien n'aurait garanti qu'un juge remplisse la condition de connaissance de la langue allemande lui permettant de siéger dans les tribunaux d'Eupen.

A.2.4. Troisièmement, le juge eupenois nommé à titre subsidiaire à un autre tribunal que celui de sa nomination principale ne siégera effectivement au sein de celui-ci que lorsqu'il aura fait l'objet d'une « désignation » par le chef de corps, l'article 100, § 2, du Code judiciaire, applicable *mutatis mutandis* aux juges de l'arrondissement judiciaire d'Eupen, prévoyant que le chef de corps peut désigner un magistrat en dehors de la juridiction de sa nomination principale si les nécessités du service le justifient. En l'espèce, la requérante devant le juge *a quo* ne fait partie que du cadre du Tribunal du travail d'Eupen auquel elle est nommée à titre principal et son affectation à un autre tribunal ne pourra être que provisoire, en fonction de l'appréciation concrète des nécessités de service par le chef de corps. Cet élément a été pris en compte par la section de législation du Conseil d'Etat pour considérer que la mesure de mobilité envisagée ne constituait pas un déplacement au sens de l'article 152, alinéa 3, de la Constitution.

Le législateur a d'ailleurs prévu diverses garanties pour assurer que cette mesure n'emporte pas d'effets disproportionnés pour le juge concerné, ce dont la Cour a tenu compte dans son arrêt n° 139/2015. En l'espèce, avant de siéger dans le tribunal de sa nomination subsidiaire, le magistrat concerné doit, conformément à l'article 100, § 2, du Code judiciaire, être entendu avant que sa désignation éventuelle puisse être décidée par le chef de corps, et cette désignation doit être motivée et est limitée à une période d'un an renouvelable.

A.3.1. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres estime, à titre liminaire, qu'elle n'appelle pas de réponse en ce qu'elle porte sur les articles 100/1 et 100/2 du Code judiciaire, qui ne sont pas applicables en l'espèce, la nomination attaquée étant fondée uniquement sur l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013.

En toute hypothèse, la question préjudicielle part du postulat erroné que les juges concernés par l'article 100/1 du Code judiciaire ne donnent pas leur consentement à une nomination subsidiaire, alors que ce consentement est exprimé dans le dépôt de leur acte de candidature. Quant à l'article 100/2 du Code judiciaire, il ne prévoit pour le surplus pas de mécanisme de nomination subsidiaire.

A.3.2. Pour le reste, si le consentement des juges concernés par l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013 n'est pas requis pour leur nomination subsidiaire, c'est parce qu'ils ne sont pas « déplacés » au sens de l'article 152, alinéa 3, de la Constitution, de sorte que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Le Conseil des ministres, renvoyant aux développements relatifs à la première question préjudicielle, estime que la différence de traitement entre les juges d'Eupen et les juges des autres arrondissements se justifie par la situation fondamentalement différente des juges de l'arrondissement judiciaire d'Eupen. C'est en raison des caractéristiques de l'arrondissement judiciaire d'Eupen que le législateur n'a pu réaliser la mobilité que par le mécanisme de l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013, sans le consentement préalable du magistrat concerné. Si ce consentement était prévu, il serait impossible voire très difficile de désigner un juge à un autre tribunal de l'arrondissement judiciaire, ce qui serait évidemment préjudiciable pour la bonne organisation de la justice au sein de cet arrondissement.

Par ailleurs, l'interconnexion entre les trois tribunaux d'Eupen, traduite par l'existence d'un seul chef de corps, signifie que ces tribunaux sont davantage liés entre eux que tous les tribunaux « de nature différente » au

sein des autres arrondissements judiciaires. Il est dès lors normal que le président puisse désigner un juge à un tribunal de sa nomination subsidiaire, sans que celui-ci doive, au préalable, donner son consentement.

A.4.1. Le Conseil des ministres considère que la troisième question préjudicielle n'appelle pas de réponse en ce qu'elle porte sur l'article 100/1 du Code judiciaire, qui n'a pas été appliqué en l'espèce.

A.4.2. Pour le surplus, le Conseil des ministres considère que la question préjudicielle appelle une réponse négative, la situation d'un juge visé par l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013 n'étant pas comparable à celle d'un juge qui change de fonction et qui doit, après la publication d'un avis de vacance, poser sa candidature et se soumettre à la procédure de nomination au cours de laquelle le Conseil supérieur de la justice intervient.

Il importe de ne pas confondre, d'une part, la nomination, qui donne accès à la fonction de juge, et, d'autre part, la mobilité, qui touche à l'organisation interne des tribunaux, et que vise uniquement l'article 147, alinéa 3. La disposition en cause organise un mécanisme permettant aux juges des anciens tribunaux d'Eupen, à savoir ceux qui ont déjà parcouru la procédure de nomination en bonne et due forme, d'être intégrés dans la nouvelle structure de l'arrondissement judiciaire d'Eupen, sans que ce mécanisme aboutisse à procéder à de nouvelles nominations au sens de l'article 58*bis* du Code judiciaire.

A.5.1. Andrée Loozen, requérante devant le juge *a quo*, souligne que, dans son rapport dans le cadre du recours en annulation porté devant le juge *a quo*, le premier auditeur avait conclu à l'annulation de sa nomination, sans soulever la question de la constitutionnalité de l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013.

A.5.2. Elle rappelle que depuis l'entrée en vigueur, le 1er avril 2014, de la réforme mise en œuvre par la loi du 1er décembre 2013, le principe posé dans l'article 100, § 1er, alinéas 2 et 3, du Code judiciaire est que les juges du tribunal de première instance sont nommés dans leur arrondissement judiciaire, mais peuvent aussi siéger en dehors de celui-ci, en étant nommés subsidiairement dans tous les tribunaux de première instance du ressort de la Cour d'appel dont ils dépendent. Il en va de même pour, respectivement, les juges au tribunal du travail et au tribunal de commerce, organisés suivant le ressort de la Cour d'appel. Pour ces juges, le législateur a créé un régime de mobilité « interne » ou géographique, dans lequel le juge va toujours siéger dans les matières dans lesquelles il s'est spécialisé, moyennant son consentement préalable. D'un point de vue fonctionnel, ce magistrat n'est donc pas mobile.

A l'inverse, le législateur a créé un régime de mobilité « externe » ou fonctionnelle pour les juges d'Eupen qui postulent pour un tribunal à titre principal et qui sont automatiquement nommés subsidiairement pour les deux autres tribunaux de l'arrondissement : leur mobilité géographique ne change donc pas, mais ils doivent exercer une tout autre fonction, dans des matières pour lesquelles ils ne sont pas spécialisés.

A.5.3. Andrée Loozen souligne que le siège des discriminations critiquées ne se trouve pas dans les articles 100, 100/1 et 100/2 du Code judiciaire, qui ne lui sont pas applicables, mais uniquement dans l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013.

A.6.1. Andrée Loozen invite la Cour à conclure, à titre principal, que les questions préjudicielles appellent une réponse positive.

Tout d'abord, les dispositions en cause créent une distinction injustifiée entre, d'une part, les juges qui étaient nommés dans l'arrondissement judiciaire d'Eupen et qui y ont été nommés sur la base de la disposition transitoire de l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013, et, d'autre part, les autres juges qui ont été nouvellement nommés sur la base de l'article 147, alinéas 1er et 2, de la loi du 1er décembre 2013.

Ensuite, elles créent une distinction injustifiée entre, d'une part, les juges qui avaient été nommés au Tribunal de première instance d'Eupen et qui n'ont été nommés qu'à titre subsidiaire au Tribunal du travail d'Eupen et au Tribunal de commerce d'Eupen sur la base de l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013, mais pas au Tribunal de première instance d'Eupen, et, d'autre part, les juges qui avaient été nommés aux Tribunaux du travail et de commerce de Verviers et d'Eupen et qui, sur la base de la même disposition, ont été

renommés à titre principal au tribunal où ils étaient déjà en fonction, et aussi nommés à titre subsidiaire au tribunal de première instance, et à chaque fois au Tribunal du travail ou au Tribunal de commerce d'Eupen.

A.6.2. Citant différents passages des travaux préparatoires de la loi du 1er décembre 2013, Andrée Loozen constate que l'objectif général du législateur était de mobiliser les magistrats en fonction de leur spécialisation. En ce qui concerne les juges d'Eupen par contre, il est seulement renvoyé aux « spécificités » de la Communauté germanophone et à la nécessité d'une flexibilité, sans que le législateur n'explique quelles sont ces spécificités, qui ont pu justifier le maintien d'un arrondissement judiciaire séparé, avec un régime spécifique. Au contraire, en obligeant un juge à traiter des matières qu'il n'a plus pratiquées depuis de nombreuses années, le législateur aboutit à l'objectif exactement inverse de celui poursuivi généralement par la réforme, à savoir garantir une justice rapide, efficace et de qualité.

Les catégories de magistrats comparées sont donc traitées de manière différente en l'absence de toute justification, et cette distinction va à l'encontre des motifs généraux poursuivis par la réforme organisée par le législateur, ce qui méconnaît les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.6.3. Andrée Loozen considère que, par sa nomination subsidiaire, on lui impose, sans son consentement, une mobilité auprès de juridictions ayant d'autres sphères de compétences matérielles, ce qui est assimilable à un déplacement au sens de l'article 152, alinéa 3, de la Constitution, comme l'a constaté la section de législation du Conseil d'Etat, qui a d'ailleurs explicitement qualifié la mesure comme étant une forme de mobilité externe.

En outre, la disposition transitoire de l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013 organise une nomination de juges sans que le Conseil supérieur de la justice ait joué son rôle constitutionnel, prévu par l'article 151 de la Constitution, notamment en vérifiant les connaissances juridiques par rapport au tribunal pour lequel le juge s'est porté candidat.

A.7. A titre subsidiaire, Andrée Loozen invite la Cour à interpréter l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013 de manière conforme à la Constitution. Selon elle, cette disposition ne peut être interprétée comme permettant une nomination à titre subsidiaire au tribunal de commerce et au tribunal de première instance sans candidature correspondante et sans nouvelle prestation de serment, la loi ne contenant pas de mention stipulant que le magistrat nommé en application de cette disposition l'est de plein droit et sans nouvelle prestation de serment.

Elle rappelle que les juges du Tribunal de commerce et du Tribunal du travail d'Eupen nommés avant la réforme ont vu leur nomination renouvelée à titre principal, ce qui n'a pas été le cas pour les juges au Tribunal de première instance d'Eupen, où les nominations n'ont été effectuées qu'à titre subsidiaire. Ceci s'explique sans doute par le fait que le législateur est parti erronément du principe de l'existence d'un unique tribunal du travail unifié d'Eupen et de Verviers. Or, avant même la création d'un Tribunal du travail d'Eupen, le Tribunal du travail de Verviers ne comptait que trois places de juges. Suite à la création, par la loi du 23 septembre 1985, de l'arrondissement judiciaire d'Eupen, il y a eu quatre juges au Tribunal du travail de Verviers et d'Eupen, dont un seul - la requérante devant le juge *a quo* - maîtrisant la langue allemande et pouvant donc exercer ses fonctions dans l'arrondissement judiciaire d'Eupen. Le Tribunal du travail de Verviers a été fusionné avec les autres tribunaux du travail, tandis que le Tribunal du travail d'Eupen est resté inchangé. Afin d'éviter une différence de traitement injustifiée entre les juges du Tribunal du travail et de commerce et les juges du Tribunal de première instance d'Eupen, nommés avant l'entrée en vigueur de la réforme de 2013, elle estime en outre nécessaire d'interpréter cette disposition en ce sens qu'une nouvelle nomination au Tribunal du travail d'Eupen ne peut avoir lieu.

Elle indique s'être expressément renseignée auprès de l'ancien premier président de la Cour du travail de Liège et auprès de l'auditeur du travail pour savoir si elle pouvait effectuer un choix entre le Tribunal du travail d'Eupen et le Tribunal du travail de Liège, dont elle avait la possibilité de devenir présidente de division en raison de son ancienneté, et il lui a été répondu qu'elle devait rester à Eupen. Il en a été de même pour le nouveau greffier en chef du Tribunal du travail d'Eupen, nommé de plein droit en cette qualité.

A.8. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres soulève, à titre principal, l'irrecevabilité du mémoire d'Andrée Loozen, en ce qu'il a été déposé en allemand, alors que la langue de l'instruction de la présente affaire est le français.

A.9.1. Pour le surplus, le Conseil des ministres répond que la notion de mobilité « externe », développée par la requérante devant le juge *a quo*, ne peut être suivie car elle est réductrice de la réalité. En effet, la mesure contestée relève d'une mobilité fonctionnelle d'un juge, si les nécessités de service le justifient, ce qui n'implique donc pas nécessairement un déplacement au sens de l'article 152, alinéa 3, de la Constitution. Il ne peut davantage être affirmé que dans tous les cas de mobilité fonctionnelle, le consentement préalable du juge est requis sous peine de violer cette disposition constitutionnelle.

A.9.2. Le Conseil des ministres répond que les travaux préparatoires de la loi du 1er décembre 2013 ont exposé à suffisance les spécificités de l'arrondissement judiciaire d'Eupen. Ainsi, c'est à la demande des magistrats d'Eupen que le législateur a doté l'arrondissement d'Eupen d'une structure propre. En outre, l'intégration du Tribunal du travail d'Eupen dans le ressort de la Cour d'appel de Liège n'aurait pas apporté suffisamment de flexibilité aux germanophones, puisqu'elle ne garantissait aucunement qu'un juge du ressort de la Cour du travail de Liège aurait pu siéger à Eupen, compte tenu des exigences linguistiques et de la pénurie de magistrats maîtrisant la langue allemande. La mesure contestée constitue au contraire un outil efficace pour pallier l'insuffisance de magistrats à affecter à Eupen.

A.9.3. Quant à la pertinence de la mesure par rapport aux objectifs poursuivis, Andrée Loozen confond les objectifs de la réforme avec les moyens utilisés pour y parvenir lorsqu'elle affirme que la réforme opérée par la loi de 2013 visait à une plus grande spécialisation des magistrats.

En outre, la spécialisation des magistrats ne peut atteindre l'objectif de meilleure gestion de la justice que si elle s'accompagne, en parallèle, d'un élargissement d'échelle du ressort territorial des juridictions. A l'inverse, dans le petit arrondissement judiciaire d'Eupen, il n'y a pas suffisamment de magistrats pour organiser une mobilité uniquement entre magistrats spécialisés. Le législateur ne pouvait donc organiser qu'un mécanisme de nominations subsidiaires, couplé à une désignation postérieure par le chef de corps, afin d'assurer la meilleure gestion possible de la justice pour ce petit arrondissement. Par ailleurs, ce n'est pas parce qu'une mobilité entre magistrats spécialisés n'est pas possible qu'un magistrat concerné ne rendra pas une justice de qualité.

Au regard des caractéristiques propres de l'arrondissement judiciaire d'Eupen, la mesure en cause « ne peut s'analyser que comme une mesure de mobilité 'interne', propre à cet arrondissement », et pour laquelle le consentement préalable du magistrat n'est pas - et ne peut être - requis. Pour ces mêmes raisons, cette mesure de mobilité ne peut être comparée aux autres mesures de mobilité prévues par le Code judiciaire et énoncées dans la deuxième question préjudicielle.

A.9.4. Le Conseil des ministres conteste l'interprétation suggérée par la requérante devant le juge *a quo*. L'absence de consentement préalable du magistrat concerné par une nomination subsidiaire n'étant pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 152 de la Constitution, la réponse aux questions préjudicielles peut inconditionnellement être négative.

Selon le Conseil des ministres, l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013 est une disposition spécifique par rapport à l'article 147, alinéas 1er et 2, de la même loi, de sorte que l'absence de candidature et de prestation de serment, prévue de manière générale par les alinéas 1er et 2 de l'article 147, s'applique également pour les juges d'Eupen visés à l'alinéa 3 de ce même article.

A.9.5. Enfin, la requérante devant le juge *a quo* ne peut soulever pour la première fois, dans son mémoire, la différence de traitement entre, d'une part, les juges du Tribunal du travail et du Tribunal de commerce d'Eupen et, d'autre part, les juges du Tribunal de première instance d'Eupen, en ce que ces derniers ne sont pas renommés au tribunal de première instance, mais uniquement à titre subsidiaire au Tribunal de commerce et au Tribunal du travail d'Eupen. Cette différence de traitement ne fait en effet pas l'objet des questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat et ne peut donc pas être examinée dans le cadre de la présente affaire.

En tout état de cause, les juges du Tribunal de première instance d'Eupen sont aussi nommés à titre subsidiaire, sans leur consentement préalable, aux autres tribunaux de l'arrondissement d'Eupen, de sorte que leur situation n'est pas différente de celle de la requérante devant le juge *a quo*.

A.10.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, Andrée Loozen répond que l'interprétation donnée par le Conseil des ministres à l'article 100, § 2, du Code judiciaire, selon laquelle une décision d'affectation devrait être préalable pour obliger le juge à siéger dans le tribunal de sa nomination subsidiaire, ne s'impose en aucun cas avec certitude.

En effet, l'article 100, § 2, du Code judiciaire vise les nominations subsidiaires par rapport au principe énoncé à l'article 100, § 1er, du Code judiciaire, sans que les articles 100/1 et 100/2 s'y réfèrent. Rien ne permet donc de présumer que l'article 100, § 2, du Code judiciaire soit applicable *mutatis mutandis* à la situation des juges nommés subsidiairement à Eupen. Au contraire, ce système serait concrètement inapplicable à Eupen, puisque la décision d'affectation est prise avec l'accord des chefs de corps respectifs, alors qu'à Eupen, il n'y a qu'un seul président, qui prend la décision seul, ce qui prive la requérante devant le juge *a quo* d'une garantie supplémentaire accordée aux autres juges. Selon Andrée Loozen, ce qui est déterminant n'est d'ailleurs pas tant de savoir si elle sera contrainte de siéger, mais de constater que son consentement n'est pas requis pour être nommée subsidiairement au tribunal de commerce et au tribunal de première instance.

A.10.2. En ce qui concerne la justification alléguée de la mesure, Andrée Loozen répond que la petitesse de l'arrondissement judiciaire d'Eupen est la conséquence d'un choix du législateur. Tous les juges nommés à Eupen ont la capacité légale de siéger en langue française de sorte qu'une mobilité géographique externe avec d'autres tribunaux aurait parfaitement pu être organisée. Par ailleurs, rien n'indique que tous les magistrats en capacité légale de statuer en langue allemande doivent être tous nommés dans l'arrondissement judiciaire d'Eupen, certains juges nommés dans la partie francophone du pays disposant de cette capacité. Si la langue était le seul critère déterminant pour le législateur, il aurait dû adopter une norme *ad hoc* faisant en sorte que tous les magistrats germanophones soient nommés dans l'arrondissement judiciaire d'Eupen.

Andrée Loozen constate par ailleurs qu'avant la réforme, les magistrats d'Eupen étaient rattachés à leur tribunal de première instance, de commerce et du travail, et ces tribunaux ont fonctionné durant plus de 25 ans, sans qu'il ait fallu faire venir du personnel de l'extérieur. Elle précise qu'elle ne remet en cause que l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013 : si la Cour devait considérer que cette disposition transitoire est inconstitutionnelle, cela n'aurait qu'un impact limité sur l'arrondissement judiciaire d'Eupen, puisque la requérante devant le juge *a quo* est la seule juge concernée par une telle déclaration d'inconstitutionnalité. Si les deux juges nouvellement nommés conformément aux articles 100/1 et 100/2 du Code judiciaire ont accepté, en posant leur candidature, leurs nominations principale et subsidiaire, ce n'est toutefois pas son cas.

A.10.3. Andrée Loozen se réfère à son mémoire en ce qui concerne une atteinte à l'objectif de l'article 152 de la Constitution. Pour le surplus, elle répond que la question qui se pose en l'espèce porte sur une éventuelle violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus le cas échéant en combinaison avec l'article 152 de la Constitution. Or, même si la Cour n'a pas été saisie de cette question dans l'arrêt n° 139/2015, cet arrêt énonce déjà, en son B.37.1, plusieurs éléments permettant de conclure que la mobilité fonctionnelle ne se justifie pas d'un point de vue constitutionnel.

A.11.1. En ce qui concerne les deuxième et troisième questions préjudicielles, Andrée Loozen répond que, même si ces questions portent sur les articles 100/1 et 100/2 du Code judiciaire, qui ne sont pas applicables en l'espèce, elles se réfèrent aussi à l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013, de sorte qu'elles appellent, dans cette mesure, une réponse.

A.11.2. Sur le fond, elle répond qu'elle ne voit pas pourquoi sa situation ne serait pas comparable à celle d'un juge changeant de fonction - en l'espèce sa fonction a été changée par la mesure de mobilité - ni en quoi le fait d'avoir suivi une procédure de nomination change quelque chose. Elle estime être la seule à devoir subir une modification de sa fonction sans que le Conseil supérieur de la justice ait eu au préalable à émettre son avis sur celle-ci.

– B –

Quant à l'objet des questions préjudicielles

B.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 147, alinéa 3, 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 » (ci-après : la loi du 1er décembre 2013), ainsi que sur les articles 100/1 et 100/2 du Code judiciaire, insérés par les articles 33 et 34 de la loi du 1er décembre 2013.

L'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013 dispose :

« Les magistrats nommés au tribunal de première instance d'Eupen sont nommés, à titre subsidiaire, au tribunal de commerce et au tribunal du travail d'Eupen. Les magistrats nommés au tribunal de commerce ou au tribunal du travail d'Eupen-Verviers qui satisfont à la condition de connaissance de la langue allemande sont respectivement nommés au tribunal de commerce ou au tribunal du travail d'Eupen, et à titre subsidiaire, au tribunal de première instance et, selon le cas, au tribunal du travail ou de commerce ».

Les articles 100/1 et 100/2 du Code judiciaire, insérés par les articles 33 et 34 de la loi du 1er décembre 2013, disposent :

« Art. 100/1. Dans l'arrondissement judiciaire d'Eupen, les juges nommés dans un tribunal sont nommés à titre subsidiaire dans les autres tribunaux de l'arrondissement visés au présent chapitre.

Art. 100/2. Dans l'arrondissement d'Eupen, un seul président est désigné pour le tribunal de première instance, le tribunal du travail et le tribunal de commerce. Il exerce au sein de ces tribunaux les compétences que la loi confère au président du tribunal ».

B.2. Les trois questions préjudicielles invitent la Cour à se prononcer sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 151 et 152 de la Constitution, du mécanisme de mobilité par nomination subsidiaire dans l'arrondissement judiciaire d'Eupen.

Par la première question préjudicielle, la Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11, combinés avec l'article 152, de la Constitution, de l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013 en ce que cette disposition prévoit qu'un juge qui était nommé aux tribunaux du travail de Verviers et d'Eupen est nommé en ordre subsidiaire, sans son consentement et sans avoir posé sa candidature, au nouveau Tribunal de commerce d'Eupen et au Tribunal de première instance d'Eupen, « alors que tous les autres magistrats qui, d'un point de vue fonctionnel, ont été nommés aux mêmes tribunaux par application des alinéas 1er et 2 de l'article 147 précité de la loi du 1er décembre 2013 peuvent ainsi continuer à traiter les mêmes matières ».

Par la deuxième question préjudicielle, la Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution des dispositions en cause en ce qu'elles imposent à un juge, dans l'arrondissement judiciaire d'Eupen, une mobilité fonctionnelle par une nomination en ordre subsidiaire aux autres tribunaux de l'arrondissement judiciaire, alors que tous les autres cas de mobilité fonctionnelle organisés par le législateur exigeraient le consentement du magistrat en question.

Par la troisième question préjudicielle, la Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11, combinés avec l'article 151, de la Constitution, des dispositions en cause « en ce que la requérante, sans avoir préalablement posé sa candidature et sans que le Conseil supérieur de la justice ait pu exercer son rôle constitutionnel, peut être nommée à un emploi tandis que tous les autres juges qui changent de fonction ont dû poser leur candidature et suivre la procédure mise en œuvre par application de la Constitution ».

B.3. La partie requérante devant le juge *a quo*, qui était nommée juge aux Tribunaux du travail de Verviers et d'Eupen et justifiait de la connaissance de la langue allemande, sollicite l'annulation, totale ou partielle, de l'arrêté royal par lequel elle est nommée à titre principal juge au Tribunal du travail d'Eupen, et nommée à titre subsidiaire juge au Tribunal de première instance d'Eupen et juge au Tribunal de commerce d'Eupen.

L'arrêté royal attaqué devant le juge *a quo* a été pris en application de l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013.

B.4.1. Le Conseil des ministres soulève tout d'abord l'irrecevabilité des mémoires de la partie requérante devant le juge *a quo*, en ce qu'ils ont été déposés en allemand, alors que la Cour a décidé par ordonnance que la langue de l'instruction de la présente affaire est le français.

B.4.2. Aux termes de l'article 62, alinéa 2, 6°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les personnes ayant à justifier d'un intérêt utilisent, dans leurs actes et déclarations, la langue de leur choix, hormis le cas où elles sont soumises à la législation sur l'emploi des langues en matière administrative, auquel cas elles utilisent la langue qui est déterminée par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

B.4.3. Eu égard à ce qui précède, la partie requérante devant le juge *a quo* pouvait rédiger ses mémoires en allemand.

B.5.1. Le Conseil des ministres considère ensuite que les deuxième et troisième questions préjudicielles n'appellent pas de réponse en ce qu'elles visent les articles 100/1 et 100/2 du Code judiciaire, l'arrêté royal attaqué devant le juge *a quo* n'étant fondé que sur le seul article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013.

Dans son mémoire, la partie requérante devant le juge *a quo* a également précisé que le siège des différences de traitement qu'elle critique se trouve dans le seul article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013.

B.5.2. C'est en règle à la juridiction qui interroge la Cour qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige qu'elle doit trancher.

C'est uniquement lorsque ce n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.5.3. L'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013 concerne la nomination, dans les tribunaux du nouvel arrondissement d'Eupen, de magistrats déjà nommés, respectivement, au Tribunal de première instance d'Eupen (première phrase) ou au Tribunal de commerce ou au Tribunal du travail d'Eupen-Verviers et qui satisfont à la condition de connaissance de la langue allemande (seconde phrase). Située dans le chapitre 14 (« Mesures transitoires ») de la loi du 1er décembre 2013, cette disposition prévoit un régime transitoire pour des magistrats déjà nommés.

L'article 100/1 du Code judiciaire concerne les nominations de nouveaux juges dans l'arrondissement judiciaire d'Eupen à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 1er décembre 2013, soit le 1er avril 2014.

L'article 100/2 du Code judiciaire prévoit que, dans l'arrondissement judiciaire d'Eupen, un seul président est désigné pour le tribunal de première instance, le tribunal du travail et le tribunal de commerce.

Les articles 100/1 et 100/2 sont situés dans la section X (« Nominations simultanées dans plusieurs tribunaux ») du chapitre II du titre Ier du livre Ier du Code judiciaire.

B.5.4. Comme l'ont souligné le Conseil des ministres ainsi que la partie requérante devant le juge *a quo*, le litige devant celui-ci concerne l'application du régime transitoire prévu dans l'article 147, alinéa 3, de la loi du 1er décembre 2013.

Dès lors que les articles 100/1 et 100/2 du Code judiciaire ne sont pas susceptibles de s'appliquer à la situation de la partie requérante devant le juge *a quo*, les questions préjudicielles ne sont manifestement pas utiles à la solution du litige en ce qu'elles visent ces dispositions.

B.5.5. Les deuxième et troisième questions préjudicielles n'appellent dès lors pas de réponse en ce qu'elles visent les articles 100/1 et 100/2 du Code judiciaire.

B.6.1. Il ressort par ailleurs du litige porté devant le juge *a quo* que seul est en cause le mécanisme de nomination subsidiaire par lequel un juge qui était nommé aux tribunaux du travail de Verviers et d'Eupen et qui justifie de la condition de connaissance de la langue allemande est nommé en ordre subsidiaire au nouveau Tribunal de commerce d'Eupen et au Tribunal de première instance d'Eupen.

B.6.2. La Cour limite dès lors son examen à l'article 147, alinéa 3, seconde phrase, de la loi du 1er décembre 2013.

B.7. Les trois questions préjudicielles invitent dès lors à comparer la situation des juges concernés par la disposition en cause, qui prévoit un mécanisme transitoire de mobilité par nomination subsidiaire dans lequel un juge qui était nommé aux tribunaux du travail de Verviers et d'Eupen et qui satisfait à la condition de connaissance de la langue allemande est nommé, sans son consentement et sans avoir posé sa candidature, en ordre subsidiaire au nouveau Tribunal de commerce d'Eupen et au Tribunal de première instance d'Eupen, avec :

- d'une part, la situation des magistrats nommés conformément à l'article 147, alinéas 1er et 2, de la loi du 1er décembre 2013, qui peuvent continuer à traiter des mêmes matières, dans le respect du principe d'inamovibilité des juges garanti par l'article 152 de la Constitution (première question préjudicielle);

- d'autre part, la situation des magistrats concernés par d'autres mécanismes de mobilité fonctionnelle, qui doivent exprimer préalablement leur consentement (deuxième question préjudicielle);

- et, enfin, la situation des autres juges qui changent de fonction, qui ont dû poser leur candidature et suivre la procédure mise en œuvre par application de l'article 151 de la Constitution, supposant notamment l'intervention du Conseil supérieur de la justice (troisième question préjudicielle).

La Cour examine les trois questions préjudicielles ensemble.

B.8.1. Dans son mémoire, la partie requérante devant le juge *a quo* allègue également l'existence d'une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les magistrats qui étaient nommés aux tribunaux du travail ou aux tribunaux de commerce de Verviers et d'Eupen et qui satisfont à la condition de connaissance de la langue allemande, qui doivent, en vertu de la disposition en cause, faire l'objet d'une nouvelle nomination dans la fonction qu'ils exerçaient déjà, et, d'autre part, les magistrats nommés au Tribunal de première instance d'Eupen, qui sont uniquement nommés, à titre subsidiaire, au Tribunal de commerce et au Tribunal du travail d'Eupen.

B.8.2. Une partie intervenante devant la Cour ne peut modifier le contenu d'une question préjudicielle. La Cour limite son examen aux seules différences de traitement évoquées dans les questions préjudicielles.

Quant au fond

B.9.1. La loi du 1er décembre 2013 a pour objectif de redessiner l'organisation judiciaire en vue d'une meilleure gestion et d'une plus grande efficacité, de l'élimination de l'arriéré, d'une justice rendue plus rapidement et de meilleurs services (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2858/001, pp. 6-7).

Pour atteindre ces objectifs, la loi prévoit tout d'abord un élargissement d'échelle et crée douze arrondissements par une fusion des 27 arrondissements existants. Les nouveaux arrondissements coïncident avec les provinces, à l'exception d'un arrondissement séparé pour Bruxelles et pour Eupen. Selon le législateur, cet élargissement d'échelle offre l'opportunité de transférer les moyens et les compétences stratégiques du niveau central et doit contribuer à mettre un terme à la dispersion des ressources humaines et des moyens (*ibid.*, p. 7). Cette réforme permet ensuite de continuer à développer les possibilités existantes de mobilité horizontale des magistrats et du personnel judiciaire. Grâce à l'élargissement d'échelle et au développement des possibilités de mobilité horizontale, les magistrats et le personnel judiciaire pourraient être mieux affectés en fonction de la charge de travail et de leur spécialisation (*ibid.*, pp. 7-8).

B.9.2. La réforme mise en œuvre dans la loi du 1er décembre 2013 s'articule autour de deux axes principaux qui sont, d'une part, la réduction du nombre des arrondissements judiciaires de 27 à 12, par une fusion des arrondissements existants, et, d'autre part, la mobilité accrue des magistrats, indissociable de cet élargissement d'échelle.

B.10.1.1. En ce qui concerne la compétence territoriale des cours et tribunaux, si la loi du 1er décembre 2013 fait coïncider, en principe, les nouveaux arrondissements avec les provinces, le législateur a toutefois estimé nécessaire d'instaurer un régime adapté pour l'arrondissement judiciaire d'Eupen et opté pour le maintien d'un arrondissement séparé, doté d'une structure propre :

« Le présent projet de loi crée 12 arrondissements au travers d'une fusion des 27 arrondissements existants. Les nouveaux arrondissements coïncideront avec les provinces, avec, compte tenu de notre structure étatique, un arrondissement séparé pour Bruxelles et Eupen. De ce fait, les arrondissements de Louvain et Nivelles resteront également séparés. Nivelles sera renommé Brabant wallon » (*ibid.*, p. 9).

L'exposé des motifs du projet devenu la loi du 1er décembre 2013 fait état de la situation spécifique de l'arrondissement judiciaire d'Eupen :

« Compte tenu du statut spécifique de la Communauté germanophone, l'arrondissement d'Eupen se voit doter d'une structure propre. Jusqu'il y a peu, Eupen partageait le tribunal du travail et le tribunal de commerce avec Verviers. Verviers sera intégré dans le plus grand arrondissement de Liège. Eupen restera un arrondissement séparé. L'intégration du tribunal du travail et du tribunal de commerce d'Eupen dans le grand cadre du ressort de Liège n'apporterait pas suffisamment de flexibilité aux Germanophones dans ces tribunaux. C'est la raison pour laquelle la Communauté germanophone a demandé que les tribunaux germanophones soient organisés selon une structure unique séparée. Séparer les tribunaux, le parquet et l'auditorat serait néfaste pour l'organisation en raison du cadre très restreint.

Une collaboration sera donc instaurée entre les tribunaux à Eupen avec un chef de corps, un greffier en chef et un secrétaire en chef pour les tribunaux respectifs, le parquet et l'auditorat. Le président du tribunal de première instance endossera également les fonctions de président des autres tribunaux. Il en va de même pour le procureur pour le parquet et l'auditorat. Les magistrats et les membres du personnel judiciaire seront simultanément nommés dans tous les tribunaux de l'arrondissement » (*ibid.*, pp. 10-11).

Le rapport mentionne également :

« L'arrondissement d'Eupen reçoit une structure propre avec un président, un cadre et un greffier en chef pour tous les tribunaux. Les juges et le personnel judiciaire sont nommés simultanément dans les tribunaux de première instance, de commerce et du travail » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2858/007, p. 7).

« L'arrondissement judiciaire d'Eupen présente des spécificités, qui ne permettent pas une comparaison pertinente avec d'autres arrondissements. Les juridictions de cet arrondissement sont en effet bilingues » (*ibid.*, p. 34).

B.10.1.2. Le commentaire des articles 33 et 34 du projet de loi devenu la loi du 1er décembre 2013 expose également :

« La Communauté germanophone souhaite disposer d'une structure propre, dotée de tribunaux propres, sans fusion avec les autres tribunaux de la province de Liège. Compte tenu de la taille limitée de l'arrondissement d'Eupen, cela conduit à un tribunal d'un ou de deux magistrats pour le tribunal de commerce et le tribunal du travail et de 6 magistrats pour le tribunal de première instance. Cela rend le tribunal extrêmement vulnérable en cas d'absence. C'est la raison pour laquelle le choix d'une structure semi-unique est fait pour Eupen. Les magistrats et le personnel judiciaire seront nommés dans tous les tribunaux. Les tribunaux seront placés sous la direction d'un seul chef de corps » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2858/001, p. 33).

Le rapport mentionne également :

« *La ministre* souligne que l'article 33 en projet insère un article 100/1 dans le Code judiciaire afin de répondre au souhait de la Communauté germanophone de disposer d'une structure propre, dotée de tribunaux propres, sans fusion avec les autres tribunaux de la province de Liège.

Compte tenu de la taille de l'arrondissement d'Eupen et du nombre réduit de magistrats siégeant respectivement dans le tribunal de commerce, le tribunal du travail et le tribunal de première instance, la disposition en projet privilégie le choix d'une structure semi-unique : les magistrats et le personnel judiciaire nommés dans un des tribunaux le seront également à titre subsidiaire dans les autres tribunaux.

[...] s'interroge quant à la praticabilité de la solution retenue par l'article en projet, lequel obligera l'ensemble des magistrats nommés à Eupen non seulement à maîtriser l'allemand mais également à être polyvalents.

La ministre répète que ce choix a été opéré en raison de la taille de l'arrondissement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2858/007, p. 86).

B.10.1.3. Le commentaire de l'article du projet devenu l'article 147 de la loi du 1er décembre 2013 mentionne :

« Vu la réglementation particulière à Eupen, les magistrats d'Eupen et les magistrats germanophones de l'ancien tribunal d'Eupen-Verviers sont nommés dans tous les tribunaux d'Eupen.

Ici, le législateur suit le même principe que pour les autres renominations. Le magistrat est renommé en fonction de la nouvelle structure que le législateur met en place. Cette structure est une structure de trois tribunaux avec un chef de corps et des nominations des magistrats d'Eupen dans ces trois tribunaux » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2858/001, p. 54).

B.10.2. Il ressort dès lors des travaux préparatoires précités que c'est à la demande expresse de la Communauté germanophone, afin de tenir compte des spécificités linguistiques et de la taille limitée de l'arrondissement d'Eupen, que les tribunaux situés dans les cantons d'Eupen et de Saint-Vith sont restés séparés pour former un arrondissement judiciaire à part, doté d'une « structure semi-unique ».

B.10.3.1. En vertu du point 9 de l'article 4 de l'annexe « Limites territoriales et siège des cours et tribunaux » du Code judiciaire, tel qu'il a été remplacé par l'article 108 de la loi du 1er décembre 2013 :

« Les cantons d'Eupen et de Saint-Vith forment un arrondissement judiciaire.

Le tribunal de première instance, le tribunal du travail et le tribunal de commerce, ayant leur siège à Eupen, exercent leur juridiction dans l'arrondissement d'Eupen ».

Au sein du ressort de la Cour d'appel de Liège, l'arrondissement d'Eupen reste dès lors un arrondissement séparé, avec un tribunal de première instance, un tribunal du travail et un tribunal de commerce (article 108 de la loi du 1er décembre 2013), pour lesquels un seul président est désigné (article 100/2 du Code judiciaire, inséré par l'article 34 de la loi du 1er décembre 2013).

B.10.3.2. Un mécanisme spécifique de nomination des juges dans l'arrondissement d'Eupen est organisé, dans lequel une nomination principale dans un des tribunaux est couplée à une nomination subsidiaire dans les deux autres tribunaux de l'arrondissement (article 100/1 du Code judiciaire, inséré par l'article 33 de la loi du 1er décembre 2013). Ce

mécanisme de nomination subsidiaire est inspiré de celui organisé pour les juges des autres arrondissements judiciaires (article 100 du Code judiciaire, tel qu'il a été remplacé par l'article 32 de la loi du 1er décembre 2013 et modifié par l'article 104 de la loi du 8 mai 2014).

En outre, un mécanisme de mobilité géographique est également organisé, permettant aux juges au tribunal de première instance, au tribunal de commerce ou au tribunal du travail, dans le ressort de la Cour d'appel de Liège, d'être respectivement délégués, moyennant leur consentement et dans le respect de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, dans les tribunaux de première instance, de commerce ou du travail d'Eupen, ou, inversement, aux juges aux tribunaux de première instance, de commerce ou du travail d'Eupen d'être respectivement délégués dans un tribunal de première instance, de commerce ou du travail du ressort (article 98, alinéa 4, du Code judiciaire, inséré par l'article 28 de la loi du 1er décembre 2013).

B.11.1. L'arrondissement judiciaire d'Eupen a été créé par la loi du 23 septembre 1985 « relative à l'emploi de la langue allemande en matière judiciaire et à l'organisation judiciaire » (ci-après : la loi du 23 septembre 1985), qui l'a doté d'un tribunal de première instance, d'un tribunal du travail et d'un tribunal de commerce.

La création de cet arrondissement correspondait au « souhait unanime émis par nos concitoyens de langue allemande » (*Doc. parl.*, Chambre, 1984-1985, n° 1136/1, p. 2).

B.11.2. Avant l'entrée en vigueur de la réforme opérée par la loi du 1er décembre 2013, le tribunal de première instance d'Eupen disposait d'un cadre propre (voy. le tableau III « Tribunaux de première instance » annexé à la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, tel qu'il a été modifié par l'article 37 de la loi du 23 septembre 1985), dont les juges et le président devaient justifier de la connaissance de la langue allemande, conformément à l'article 45*bis*, § 1er, de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, avant sa modification par la loi du 1er décembre 2013.

Les tribunaux du travail de Verviers et d'Eupen disposaient par contre d'un cadre unique, tout comme les tribunaux du commerce de Verviers et d'Eupen. Ce système est inspiré de celui « institué pour certains arrondissements à faible population » : « les magistrats, ayant justifié de la connaissance approfondie de la langue allemande, desserviront à la fois les tribunaux du travail et de commerce de Verviers et d'Eupen » (*ibid.*).

Le cadre des tribunaux du travail de Verviers et d'Eupen comportait trois juges et un président (voy. le tableau « Tribunaux du travail » figurant à l'article 1er de la loi du 7 juillet 1969 déterminant le cadre du personnel des cours et tribunaux du travail, tel qu'il a été modifié par l'article 39 de la loi du 23 septembre 1985). Conformément à l'article 45*bis*, § 2, de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, avant sa modification par la loi du 1er décembre 2013, un juge devait, parmi les magistrats des tribunaux du travail d'Eupen et de Verviers, justifier notamment de la connaissance de la langue allemande.

B.11.3. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme opérée par la loi du 1er décembre 2013, les tribunaux du travail de Verviers et d'Eupen ont été supprimés et remplacés, d'une part, par le Tribunal du travail de Liège, division Verviers, et, d'autre part, par le Tribunal du travail d'Eupen.

Il ressort du tableau « Tribunaux du travail » figurant à l'article 1er de la loi du 7 juillet 1969 déterminant le cadre du personnel des cours et tribunaux du travail, tel qu'il a été remplacé par l'article 111 de la loi du 1er décembre 2013, lui-même remplacé par l'article 55 de la loi du 6 janvier 2014, que le cadre du nouveau Tribunal du travail d'Eupen comprend un seul juge, tout comme le cadre du nouveau Tribunal de commerce d'Eupen (tableau figurant à l'article 1er de la loi du 15 juillet 1970 déterminant le cadre du personnel des tribunaux de commerce et modifiant la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire, tel qu'il a été remplacé par l'article 112 de la loi du 1er décembre 2013, lui-même remplacé par l'article 56 de la loi du 6 janvier 2014). Le cadre du Tribunal de première instance d'Eupen comporte quant à lui six juges (tableau III « Tribunaux de première instance » annexé à la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire, tel qu'il a été remplacé par l'article 109 de la loi du 1er décembre 2013, lui-même remplacé par l'article 54 de la loi du 6 janvier 2014).

B.12.1. L'article 151 de la Constitution dispose :

« § 1er. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. [...]

[...]

§ 2. Il y a pour toute la Belgique un Conseil supérieur de la Justice. Dans l'exercice de ses compétences, le Conseil supérieur de la Justice respecte l'indépendance visée au § 1er.

Le Conseil supérieur de la Justice se compose d'un collège francophone et d'un collège néerlandophone. Chaque collège comprend un nombre égal de membres et est composé paritairement, d'une part, de juges et d'officiers du ministère public élus directement par leurs pairs dans les conditions et selon le mode déterminés par la loi, et d'autre part, d'autres membres nommés par le Sénat à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, dans les conditions fixées par la loi.

Au sein de chaque collège, il y a une commission de nomination et de désignation ainsi qu'une commission d'avis et d'enquête, qui sont composées paritairement conformément à la disposition visée à l'alinéa précédent.

La loi précise la composition du Conseil supérieur de la Justice, de ses collèges et de leurs commissions, ainsi que les conditions dans lesquelles et le mode selon lequel ils exercent leurs compétences.

§ 3. Le Conseil supérieur de la Justice exerce ses compétences dans les matières suivantes :

1° la présentation des candidats à une nomination de juge, telle que visée au § 4, alinéa premier, ou d'officier du ministère public;

[...]

§ 4. Les juges de paix, les juges des tribunaux, les conseillers des cours et de la Cour de cassation sont nommés par le Roi dans les conditions et selon le mode déterminés par la loi.

Cette nomination se fait sur présentation motivée de la commission de nomination et de désignation compétente, à la majorité des deux tiers conformément aux modalités déterminées par la loi et après évaluation de la compétence et de l'aptitude. Cette présentation ne peut être refusée que selon le mode déterminé par la loi et moyennant motivation.

[...] ».

B.12.2. L'article 152 de la Constitution dispose :

« Les juges sont nommés à vie. Ils sont mis à la retraite à un âge déterminé par la loi et bénéficient de la pension prévue par la loi.

Aucun juge ne peut être privé de sa place ni suspendu que par un jugement.

Le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement ».

B.13. L'interdiction de déplacement d'un juge, sans son consentement, prévue par l'article 152, alinéa 3, de la Constitution, tend, avec les autres dispositions du même article, à protéger l'indépendance du juge à l'égard des autres pouvoirs de l'Etat; le juge, nommé dans une juridiction déterminée, ne doit pas craindre d'être déplacé dans une autre juridiction en raison de la manière dont il rend la justice ou pour quelque autre motif que ce soit.

Cette disposition constitutionnelle ne peut toutefois être considérée, comme le Conseil d'Etat l'a également relevé dans son avis relatif à l'avant-projet de loi qui a conduit à la disposition en cause (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC. 53-2858/001, pp. 105-106), comme empêchant le législateur de procéder à des réformes qui visent à assurer une meilleure administration de la justice : la loi attaquée se donne en effet pour objectifs, selon ses travaux préparatoires précités, d'assurer une meilleure gestion et une plus grande efficacité de l'appareil judiciaire, d'éliminer l'arriéré et de rendre la justice plus rapidement et, enfin, de promouvoir une jurisprudence de qualité et de meilleurs services, tout en maintenant une proximité suffisante du citoyen; parmi les mesures visant à atteindre ces objectifs figure notamment une plus grande mobilité des magistrats.

Par ailleurs, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe recommande, à titre de tempérament à l'inamovibilité des juges, qu'« un juge ne devrait recevoir une nouvelle affectation ou se voir attribuer d'autres fonctions judiciaires sans y avoir consenti, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire » (Recommandation CM/Rec (2010)12 aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, considérant 52).

B.14.1. La mesure en cause prévoit, à titre transitoire, un mécanisme de nomination subsidiaire calqué sur celui prévu, pour les juges de l'arrondissement d'Eupen nommés à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 1er décembre 2013, dans l'article 100/1 du Code judiciaire, inséré par l'article 33 de la loi du 1er décembre 2013.

Ce mécanisme de nomination subsidiaire ne peut être considéré comme un « déplacement » au sens de l'article 152 de la Constitution, mais comme une mesure d'organisation judiciaire qui met en oeuvre la mobilité renforcée des juges que vise la réforme opérée par la loi du 1er décembre 2013, au regard du souhait de la Communauté germanophone, rencontré par le législateur, de maintenir un arrondissement judiciaire séparé pour Eupen, doté d'une structure propre.

B.14.2. Comme l'exposent les travaux préparatoires cités en B.10.1, l'arrondissement d'Eupen présente des spécificités qui le différencient des autres arrondissements et qui justifient que les juges exerçant leurs fonctions dans cet arrondissement soient soumis à des règles adaptées à celui-ci.

Si ce mécanisme de nomination subsidiaire aboutit à la création d'une mobilité dite « fonctionnelle », entre les trois tribunaux de l'arrondissement judiciaire d'Eupen, par opposition à une mobilité dite « géographique », organisée pour les autres juges des autres arrondissements, cette mobilité fonctionnelle constitue la conséquence du maintien d'un arrondissement judiciaire séparé, doté d'une structure propre, ce qui, comme le mentionnent les travaux préparatoires cités en B.10.1, correspond à la volonté de la Communauté germanophone.

Le maintien de trois tribunaux compétents pour des matières différentes dans un arrondissement judiciaire séparé, à la taille géographique réduite et au cadre limité de magistrats, dans lequel s'imposent des exigences linguistiques qui ne valent pas dans les autres arrondissements, justifie que des règles spécifiques de mobilité soient organisées pour les magistrats nommés dans cet arrondissement.

B.14.3. Ce régime n'a en outre pas d'effets disproportionnés dès lors que le magistrat concerné n'est nommé que dans le cadre de la juridiction dans laquelle il est nommé à titre

principal et non dans le cadre de la juridiction où il est nommé à titre subsidiaire. Ce juge ne siège par conséquent effectivement dans les juridictions auxquelles il est nommé à titre subsidiaire que si les nécessités de service le requièrent et si le chef de corps en décide ainsi.

B.15. Si la différence entre le régime de mobilité organisé dans l'arrondissement d'Eupen et celui organisé dans les autres arrondissements est, dans son principe, justifiée par les spécificités de cet arrondissement et proportionnée pour les nominations effectuées à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 1er décembre 2013, pour lesquelles les juges concernés ont dû poser leur candidature, en connaissant le régime de nomination subsidiaire qui leur est applicable, il convient toutefois d'examiner s'il en va de même pour les magistrats nommés avant l'entrée en vigueur de la loi du 1er décembre 2013, auxquels s'applique la disposition en cause.

B.16.1. Par rapport aux autres mesures de mobilité prévues par la loi du 1er décembre 2013, le régime instauré par la disposition en cause présente plusieurs particularités : il s'agit d'un régime de mobilité fonctionnelle obligée par une nomination à titre principal dans un tribunal couplée à une nomination à titre subsidiaire dans les deux autres tribunaux de l'arrondissement judiciaire d'Eupen; d'autre part, ce régime de mobilité fonctionnelle est un régime transitoire, s'appliquant à des juges déjà nommés, respectivement, aux tribunaux du travail ou de commerce de Verviers et d'Eupen; il ressort de la formulation de la disposition en cause qu'à la différence de ce que prévoit l'article 147, alinéas 1er et 2, de la loi du 1er décembre 2013 (nomination « de plein droit »), ce régime transitoire impose une nouvelle nomination à titre principal dans la fonction existante ainsi qu'une nomination subsidiaire dans les deux autres tribunaux de l'arrondissement; enfin, cette nouvelle nomination s'applique dans un arrondissement judiciaire territorialement inchangé.

Bien que le texte de la disposition en cause ne le prévoie pas expressément, à la différence de l'article 147, alinéas 1er et 2, de la loi du 1er décembre 2013, cette nouvelle nomination doit s'entendre comme ayant lieu « sans qu'il soit fait application de l'article 287*sexies* du Code judiciaire et sans nouvelle prestation de serment ».

B.16.2. En l'espèce, l'absence de consentement du juge concerné se cumule avec une nouvelle nomination principale dans la fonction déjà exercée de juge au tribunal du travail ou au tribunal de commerce, assortie d'une nomination subsidiaire dans deux nouvelles fonctions, respectivement, de juge au tribunal de première instance et de juge au tribunal du travail ou au tribunal de commerce.

La mesure en cause soumet ainsi immédiatement les juges nommés des tribunaux du travail ou de commerce de Verviers et d'Eupen au même régime que celui prévu par l'article 100/1 du Code judiciaire valant, à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 1er décembre 2013, pour les juges nouvellement nommés dans les tribunaux de l'arrondissement d'Eupen.

B.16.3. Si le législateur estime un changement de politique nécessaire, il peut juger que celui-ci s'applique immédiatement et il n'est en principe 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 fait naître une différence de traitement non raisonnablement justifiée ou s'il est porté une atteinte disproportionnée au principe de confiance.

B.16.4. En imposant une nouvelle nomination à titre principal dans la fonction existante, couplée à une nomination subsidiaire au Tribunal de première instance et, respectivement, au Tribunal du travail ou de commerce d'Eupen, la mesure transitoire prévue par la disposition en cause non seulement prive le juge concerné d'une procédure de nomination qui respecte les garanties offertes par l'article 151 de la Constitution, mais oblige en outre ce juge à être à nouveau nommé à titre principal dans une fonction qu'il exerçait déjà, et à être nommé à titre subsidiaire dans des fonctions auxquelles il n'a aucunement postulé.

En appliquant immédiatement un mécanisme de nomination subsidiaire aux juges nommés des Tribunaux du travail ou de commerce de Verviers et d'Eupen, la mesure en cause impose un régime de mobilité fonctionnelle à des juges qui ont, pendant des années,

traité un contentieux très spécifique dans lequel ils ont développé une expertise et qui peuvent légitimement ne pas avoir envisagé de devoir juger dans d'autres matières.

Cette mesure n'apparaît d'ailleurs pas indispensable pour assurer la continuité du service de la justice dès lors que, comme il est dit en B.10.3.2, il existe un mécanisme de mobilité permettant aux juges du ressort de la Cour d'appel de Liège, avec leur consentement et dans le respect de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, d'être délégués dans les tribunaux de l'arrondissement d'Eupen (article 98, alinéa 4, du Code judiciaire, inséré par l'article 28 de la loi du 1er décembre 2013).

B.17. Les questions préjudicielles appellent une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 147, alinéa 3, seconde phrase, 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 » viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 151 et 152 de la Constitution, en ce qu'il impose aux magistrats nommés au Tribunal de commerce ou au Tribunal du travail d'Eupen-Verviers qui satisfont à la condition de connaissance de la langue allemande d'être nommés, à titre subsidiaire, au tribunal de première instance et, selon le cas, au tribunal du travail ou de commerce.

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 12 octobre 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels