

Le retard judiciaire sème le trouble

Alain Zenner, avocat et ancien sénateur, commente la condamnation de l'État dans l'affaire de l'arriéré judiciaire bruxellois.

L'arrêt de cassation du 28 septembre sur l'arriéré judiciaire bruxellois et la responsabilité du pouvoir législatif est une déflagration dont on commence à peine à mesurer les effets du côté du gouvernement et du législateur. Cet arrêt considère que l'inaction du législateur peut justifier la condamnation de l'État. Cette inaction est due à de profonds désaccords communautaires et à l'impossibilité de dégager une majorité pour changer la loi. L'impact financier de la décision de la plus haute instance judiciaire du pays va-t-il faire vaciller l'État sur ses bases? Le cocktail est explosif: un tiers budgétaire, un tiers communautaire et un tiers institutionnel.

Alain Zenner est avocat plaquant chez Freshfields. L'ancien secrétaire d'État et sénateur nous livre un avis basé sur sa double expérience du prétoire et du Parlement.

Quels étaient les faits à la base du litige tranché par cet arrêt?

Se disant victime d'une erreur médicale, une patiente avait mis en cause la responsabilité de la clinique et du chirurgien qui l'avait opérée en 1987. Après plusieurs années d'expertises médicales complexes, un jugement avait été prononcé en 1995. Puis, un appel avait été formé et il avait fallu deux ans de plus aux



Laurent Marlière

Professeur à l'EFB Paris
Président des Legal Awards

parties pour se préparer à plaider; une fixation avait été demandée à cet effet en 1997. Quatre ans plus tard, la cour n'avait toujours pas traité l'affaire. La demanderesse, appuyée par le barreau de Bruxelles, a déposé plainte. Comme il n'y a pas assez de candidats bilingues, plusieurs places de magistrats demeurent vacantes dans la capitale, a-t-elle notamment fait valoir, d'où un arriéré judiciaire important. Dans ces conditions, estimait-elle, le législateur n'avait qu'à changer la loi pour assouplir les conditions du bilinguisme. Le tribunal d'abord, puis la Cour d'appel, ont condamné l'État. Le pourvoi contre l'arrêt d'appel a été rejeté le 29 septembre.

Qui a raison, le Parlement ou la justice?

Le président de la Chambre s'est indigné: «Le Parlement a des comptes à rendre à l'électeur, pas à la justice.»

D'autres se sont réjouis de la décision, considérant que la cour suprême attend du pouvoir législatif qu'il modifie sans tarder le statut des magistrats bruxellois. La décision n'est pas facile à interpréter: il s'agit d'un arrêt de rejet. La cour était manifestement bornée par les limites du pourvoi, qui aurait pu être mieux charpenté et l'aurait sans doute été s'il avait été rédigé à la lumière des derniers développements de la doctrine et de la jurisprudence en la matière, plutôt qu'il y a quatre ans. Pour moi, l'arrêt n'ajoute cependant rien à ce qui est déjà acquis en la matière.

Pas assez de juges francophones à Bruxelles?

Je pense comme Olivier Maingain que la meilleure manière de résorber l'arriéré et d'accélérer le cours de la justice à Bruxelles est d'assouplir les exigences de bilinguisme. Mais ce n'est pas ce que dit la cour: son arrêt implique certes que des mesures soient prises, mais il laisse au législateur le soin de les définir. Il a d'autres moyens de le faire que de remettre en cause le statut. Je partage cependant les préoccupations du président de la Chambre devant les excès de certains juges, que ce soit à l'égard de l'exécutif ou du législatif. La Cour de cassation n'avait d'ailleurs pas manqué jusqu'ici de les sanctionner. Et dans

l'arrêt présent je ne vois autre chose que la confirmation de sa jurisprudence, même si je déplore que nos hauts magistrats n'aient pas trouvé dans le pourvoi de quoi annuler l'arrêt d'appel, dont les considérations de fait étaient contestables.

Un exemple de ces excès et de leur sanction?

Je peux citer un arrêt du 10 juin 2003 de la Cour d'appel de Bruxelles, qui n'avait pas hésité à se subs-

tituer au gouvernement pour ce qui concerne le choix des routes aériennes et les nuisances sonores liées aux vols de nuit à l'aéroport de Zaventem, un autre problème à connotations linguistiques. Saisie en appel d'un référé initié par des riverains, la Cour d'appel s'était permis d'ordonner la dispersion des vols, au lieu de leur concentration pour laquelle avait opté la ministre

de la Mobilité. La Cour de cassation n'a pas manqué de réagir rapidement: par arrêt du 4 mars 2004 elle a cassé l'arrêt d'appel au motif que, s'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire plutôt que d'une compétence liée, le juge ne pouvait imposer ou interdire un comportement au pouvoir exécutif qu'au cas où il pouvait raisonnablement considérer que ce pouvoir n'avait pas agi dans les limites qui s'imposaient légalement à lui.

«Il aurait fallu trouver une parade, dégager un principe valant exception...»

Concernant la responsabilité du pouvoir législatif, un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 28 juin 2005 va jusqu'à remettre en cause les conclusions d'une commission parlementaire d'enquête, chargée en 1997 «d'élaborer une politique en vue de lutter contre les pratiques illégales des sectes et le danger qu'elles représentent pour la société et particulièrement les mi-

neurs d'âge». Saisie des années après la publication du rapport de la Chambre, approuvé en séance plénière, par l'Église universelle du Royaume de Dieu, qui y avait été qualifiée de «véritable association criminelle dont le seul but est l'enrichissement», la cour avait estimé que la commission d'enquête avait manqué à un devoir de prudence dans la rédaction du rapport et porté ainsi atteinte à l'image de l'association. Elle avait condamné l'État à verser un euro symbolique et à publier une synthèse de l'arrêt dans deux journaux.

Il s'agissait là d'une violation flagrante de la Constitution qui illustre tristement une pratique du gouvernement des juges de plus en plus inquiétante.

Et ici aussi, la cour suprême est intervenue en cassant cette décision par son arrêt du 1^{er} juin dernier, connu comme «l'arrêt sectes», au motif que «si les citoyens disposaient du droit d'intenter une action en dommages et intérêts contre l'État sur la base d'une opinion prétendument fautive exprimée dans le cadre des activités parlementaires, cette liberté d'expression se trouverait limitée en violation de la Constitution».

Sur l'arriéré judiciaire bruxellois, la Cour de cassation a laissé passer... Or, en se prononçant sur ce qui est convenable ou non dans l'organisation judiciaire, la Cour d'appel ne s'était-elle pas en quelque sorte substituée au Parlement?

Au XIX^e siècle – depuis un arrêt du 27 juin 1845 –, la Cour de cassation jugeait impossible de mettre en cause la responsabilité du législateur du fait du caractère prétendument fautif de ses lois. Mais entre-temps la jurisprudence en matière de responsabilité civile a beaucoup évolué. L'idée s'est installée (contrairement à ce qui est reçu en France) que l'article 1382 du Code civil s'applique aux collectivités publiques aussi bien qu'aux personnes privées. Ceci a permis de mettre en cause la responsabilité de l'État pour les fautes du pouvoir exécutif (depuis l'arrêt Flandria du 5 novembre 1920), puis pour celles du pouvoir judiciaire (depuis l'arrêt Anca du 19 décembre 1991) et pour celles du pouvoir législatif. L'«arrêt sectes» admettait déjà très clairement le principe que l'État doit en règle répondre des dommages commis fautivement par le Parlement.

Quelle est la différence entre le principe et son application?

L'application du principe me paraît malheureuse. Le ministère public avait rappelé que le critère d'appréciation de la faute est celle de la personne comparable, placée dans les mêmes circonstances. Qui peut croire qu'un autre Parlement aurait pu mieux faire sur le plan linguistique? S'agissant d'une omission, la différence entre condamnation de l'État et censure du Parlement est très ténue... Dans ce cas-ci comme dans l'«arrêt sectes», il aurait fallu trouver une parade, dégager un principe valant exception, trouver une cause de justification... ◇

Une justice à deux vitesses

Alain Zenner s'étonne que certaines affaires soient traitées bien plus rapidement que d'autres. «Ce qui frappe, c'est la célérité curieuse avec laquelle a été rendu l'arrêt d'appel qui a condamné l'État: sur une citation du 27 mars 2001, un jugement a été rendu dès le 6 novembre. L'appel formé le 9 janvier 2002 a été tranché dès le 4 juillet 2002. À s'en tenir à cette affaire, on pourrait considérer que la justice belge est particulièrement rapide! Il en va évidemment autrement lorsque l'on examine l'action contre le médecin et la clinique, puisqu'elle n'avait pas encore été traitée à cette époque. Qu'y a-t-il qui justifie cette différence de traitement: pourquoi une affaire est-elle traitée plus rapidement que l'autre?»

Serait-ce que les avocats et les magistrats auraient été plus sensibles à l'une qu'à l'autre? La Cour de Bruxelles pouvait-elle bien traiter impartialement d'une affaire dans laquelle elle avait en quelque sorte un intérêt? À l'époque, j'ai vu dans cette décision un arrêt passe-droit. En revanche, la Cour de cassation a été particulièrement lente en l'espèce, en mettant plus de quatre ans à rendre son arrêt. Le délai usuel est plutôt d'un an, et entre-temps nombre d'affaires plus récentes ont été tranchées, dont précisément l'«arrêt sectes». Ici encore, pourquoi cette justice à deux vitesses? Et dans ces conditions, la Cour était-elle bien mise pour faire de la lenteur de la justice reproche au législateur? ◇

OUVREZ votre bureau sur le web