L'État belge est-il hors la loi à l'égard de certains justiciables et de son système de justice ?

Jean-Pierre Buyle

Ancien bâtonnier du barreau de Bruxelles

Ancien président d'AVOCATS.BE

I. Introduction – Notion d'État de droit

1. Le concept d'État de droit n'est-il pas paradoxal ? Ce principe fonde nos économies libérales. Et pourtant, ce principe est de plus en plus attaqué, notamment par une partie de la droite et de l'extrême droite.

La notion d'État de droit est le fruit de la réflexion des grands philosophes comme John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Charles de Montesquieu ou Hans Kelsen. C'est une notion qui est l'héritière des Lumières et de la Révolution française.

La conception classique de l'État de droit désigne un régime politique où les pouvoirs publics sont assujettis au droit, tant dans l'exercice de la puissance publique que dans les relations avec les particuliers.

Dans un sens plus moderne, l'État de droit est celui qui respecte les règles matérielles inspirées par un système de valeurs dont l'expression actuelle repose sur les droits humains et la démocratie.²⁴ L'ONU dit qu'il n'y a pas d'État de droit dans les sociétés où les droits de l'homme ne sont pas protégés.

2. Sur le plan européen, les valeurs de l'Union sont inscrites à l'article 2 du Traité de l'Union européenne : le respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'État de droit ainsi que des droits de l'homme.

En 2020, la Commission européenne a donné une définition de l'État de droit :

« L'État de droit [...] garantit que toutes les autorités publiques agissent toujours dans les limites fixées par la loi, conformément aux valeurs de la démocratie et aux droits fondamentaux, et sous le contrôle de juridictions indépendantes et impartiales. Il recouvre le principe de légalité, qui suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable, démocratique et pluraliste, ainsi que les principes de sécurité juridique, d'interdiction de l'exercice arbitraire du pouvoir exécutif, de protection juridictionnelle effective assurée par des juridictions

²⁴ B. FRYDMAN et I. RORIVE, *Introduction au droit*, vol. II, Bruxelles, P.U.B., 2015, pp. 47 et s. ; en ce sens, préambule du Traité de Maastricht de 1992.

indépendantes et impartiales, de contrôle juridictionnel effectif, y compris le respect des droits fondamentaux, de séparation des pouvoirs et d'égalité devant la loi. »²⁵

II. L'État belge respecte-t-il l'État de droit ?

3. La Belgique est un État de droit qui se respecte. Sur plusieurs plans, notre État est exemplaire.

Dans le dernier rapport annuel de la Commission européenne sur l'État de droit dans l'Union européenne publié le 25 juillet 2024, on relève que notre pays a accompli certains progrès - mais on le dit pour presque tous les États membres. On précise cependant que des mesures supplémentaires sont nécessaires notamment en ce qui concerne le système judiciaire. Nous y reviendrons.

Deux rapports internationaux récents ont été publiés sur l'État de droit dans notre pays. Ils se montrent moins optimistes :

A. Le rapport du réseau européen des institutions nationales des droits humains diffusé le 2 mai 2024

Ce rapport est initié par l'Institut fédéral des droits humains, UNIA, MYRIA, le Conseil central de surveillance pénitentiaire et le Service de lutte contre la pauvreté. Ces institutions avaient déjà relevé en 2023 un véritable affaiblissement de l'État de droit dans notre pays, et le fait que les tribunaux européens avaient condamné notre pays pour plusieurs violations humaines telles que les mauvaises conditions de détention, l'internement prolongé de personnes souffrant de maladies mentales et la longue durée des procédures judiciaires. Le rapport 2024 pointe le manque de suivi de la Belgique à l'égard de ces violations des droits humains.

B. Le rapport de l'ONG World Justice Project 2024

Ce rapport constate que la Belgique a à nouveau décliné sur le plan de l'État de droit.

²⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 30 septembre 2020 concernant le rapport de 2020 sur l'État de droit, COM(2020) 580 final.

Je voudrais épinglez dans cette contribution deux sujets qui m'interpellent, à savoir l'attitude de la Belgique à l'égard des justiciables les plus faibles, d'une part, et à l'égard de son système de justice, d'autre part.

1. *L'attitude de la Belgique à l'égard des justiciables les plus faibles*

4. J'ai retenu trois exemples : les demandeurs d'asile, les prisonniers et les enfants mineurs.

a. L'accueil des demandeurs d'asile

Comme l'écrivait Jean de Codd dans *La Libre* :

« Contrairement au prescrit légal, plusieurs milliers de migrants sont dans la rue, sans feu ni lieu. Leurs avocats introduisent des recours devant les tribunaux. Ceux-ci condamnent l'État à tour de bras. »²⁶

L'État belge a été en effet condamné à des milliers de reprises pour son application du droit à l'accueil. Notre État ne remplit pas son obligation de fournir un logement aux personnes nouvellement arrivées en Belgique et aux demandeurs d'asile. La Cour européenne des droits de l'homme a exigé à plus de 500 reprises que la Belgique fournisse un toit aux demandeurs d'asile laissés à la rue.²⁷ Par jugement du 29 juin 2023, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a condamné l'État belge à mettre un terme à la violation systématique du droit de l'Union en matière d'accueil et à prendre les mesures nécessaires pour permettre sans délai aux demandeurs d'asile de bénéficier de l'aide légale sous peine d'une astreinte avec un maximum de deux millions d'euros.

Dans une note d'observation²⁸, Marie Messiaen, conseillère à la Cour du travail de Mons, écrit :

« La Belgique est devenue un État de non-droit. »

Il nous apparaît symptomatique de l'incurie du gouvernement belge que les dispositions relatives aux droits subjectifs des requérants à un accueil matériel pendant l'intégralité de leur procédure d'asile ne font l'objet d'aucune discussion et encore moins contestation. Les décisions se limitent à rappeler les principes

²⁶ J. DE CODD, « Le modèle belge du droit d'asile est-il tenable ? », *La Libre*, 5 décembre 2023.

²⁷ M. BIERMÉ, « La Belgique incapable de répondre aux injonctions de la CEDH », *Le Soir*, 10 décembre 2022.

²⁸ M. MESSIAEN, « Le recours en justice, une condition extra-légale du droit à l'accueil », *J.L.M.B.*, n° 2023/38, 17 novembre 2023, pp. 1714-1720.

juridiques, dont personne ne conteste l'applicabilité aux milliers de dossiers traités par les juridictions sociales.

Ce contentieux massif, induit par le gouvernement, constitue un gouffre pour les finances publiques (que l'on songe au montant de l'aide juridique débloquée pour les avocats, aux frais d'huissier, aux astreintes...) et une fragilisation du pouvoir judiciaire par le pouvoir exécutif.»

b. Les prisonniers

5. Récemment, le journal *Le Monde* titrait : « En Belgique, l'état des prisons tourne à la "catastrophe nationale" – Surpopulation, bâtiments délabrés, carence des services de santé, manque de personnel : la situation des détenus empire, en dépit de rapports accablants »³⁹, notamment du Comité pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe, le Conseil central de surveillance pénitentiaire et l'Observatoire international des prisons.

À de nombreuses reprises, la justice belge a constaté les manquements de la Belgique à l'État de droit. La justice l'a condamnée à réduire le taux de densité carcérale à 110 % et à mettre un terme à la surpopulation pénitentiaire dans plusieurs prisons et au traitement inhumain et dégradant présent dans de nombreuses prisons, le tout sous peine d'astreinte.⁴⁰ L'imposition d'une astreinte est motivée par le fait que les rétroactes et les rapports d'expertise ont révélé à suffisance, qu'un risque existait que l'État belge ne respecte pas les condamnations prononcées par des décisions antérieures.⁴¹

La Cour d'appel de Liège a considéré que l'État belge commettait deux fautes :

- dans le chef du pouvoir législatif, en ce qu'il n'avait pas pris les mesures nécessaires pour faire respecter l'article 23 de la Constitution, la Convention européenne des droits de l'homme et les règles pénitentiaires européennes ;
- dans le chef du pouvoir exécutif, en ce qu'il n'avait pas exécuté les décisions prises par le pouvoir législatif : « *Un État normalement diligent et prudent n'aurait pas laissé se créer et perdurer une telle situation* ».⁴²

La justice européenne a fait de façon répétée les mêmes constats. Elle a recommandé à la Belgique d'envisager l'adoption de mesures générales afin de

³⁹ J.-P. STROOBANTS, *Le Monde*, 1^{er} mars 2023, p. 5.

⁴⁰ Civ. Liège, 28 novembre 2022 (prison de Lantin) ; Civ. Hainaut (div. Mons), 12 septembre 2019 et 22 juin 2023 (prison de Mons) ; Civ. Bruxelles, 9 janvier 2019 (prisons de Forest et de Saint-Gilles) ; Bruxelles, 18 février 2025 (prisons de Haren et de Saint-Gilles).

⁴¹ Civ. Liège, 28 novembre 2022.

⁴² Liège, 20 octobre 2020.

garantir aux détenus des conditions de détention conformes à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.⁴³

Pourquoi la prison ne pourrait-elle pas être compatible avec la dignité ? Doit-on donner raison à Michel Foucault qui écrivait « *Le châtimement est passé d'un art des sensations insupportables à une économie de droits suspendus* » ? La prison ne devrait être que la privation d'aller et venir et de rien d'autre.

Dans d'autres pays comme aux Pays-Bas, en Suède ou en Allemagne, on a fermé des prisons, on a introduit une réelle politique de réinsertion, on a encouragé le recours aux peines courtes, aux sanctions financières et à la justice négociée. Cela montre que l'encombrement des prisons n'est pas une fatalité.

c. L'enfermement des enfants mineurs dans un centre fermé

6. À l'été 2018, après dix ans d'interruption, le gouvernement a adopté un arrêté royal autorisant la détention d'enfants mineurs migrants dans le centre fermé 127 bis, situé à côté des pistes de l'aéroport de Bruxelles National.

Quinze associations de défense des droits des enfants et des étrangers et avocats.be ont introduit des recours au Conseil d'État.

Par arrêt du 4 avril 2019, le Conseil d'État leur a donné raison et a ordonné la suspension de cet enfermement, en pointant notamment différentes dispositions réglementaires susceptibles de contrevenir à la Convention des droits de l'homme qui interdit les traitements inhumains et dégradants (article 3) et l'atteinte à la vie privée et familiale ainsi qu'au domicile (article 8).

Voilà trois exemples de justiciables fragiles et vulnérables (les réfugiés, les prisonniers et les enfants mineurs) que l'État belge ne respecte pas (en tant qu'État de droit) dans leurs droits fondamentaux. On aurait pu prendre d'autres exemples récents jugés par les tribunaux comme incompatibles avec l'État de droit tels que l'enfermement de certains malades mentaux dans les prisons ou les fouilles à corps avec genuflexions imposées aux accusés détenus jugés par la Cour d'appel de Bruxelles lors du procès des attentats de Bruxelles.

2. L'attitude de la Belgique à l'égard de son système de justice

7. L'État belge est en grave manquement à l'égard d'un pilier fondamental de l'État de droit, la justice, le maillon faible des trois pouvoirs.

Je voudrais le démontrer au travers de deux exemples : les moyens financiers et l'exécution des décisions de justice.

⁴³ Cour eur. dr. h., 16 mai 2017, *Sylla et Nollomont c. Belgique*, req. n° 37768/13 et 36467/14 (prisons de Forest et Lantin) ; 25 novembre 2014, *Vasilescu c. Belgique*, req. n° 64682/12 (prisons d'Anvers et Merksplas).

a. Les moyens humains et matériels mis à la disposition de la justice, d'abord

Les procédures sont souvent longues devant certaines juridictions comme la Cour d'appel de Bruxelles dont l'arriéré ne cesse d'augmenter. Les justiciables doivent parfois attendre cinq ans entre le moment où l'affaire est introduite et celui où l'affaire est jugée. De nombreuses affaires ne sont jamais jugées, compte tenu de la prescription intervenue entretemps ou du délai déraisonnable écoulé. Cela décrédibilise la justice et empêche le justiciable d'avoir un recours effectif à la justice.

Par jugement du Tribunal de première instance de Bruxelles du 13 mars 2020 et par un arrêt de la Cour de Bruxelles du 6 novembre 2023, la responsabilité de l'État a été reconnue. Même si des fonds supplémentaires de 500 millions d'euros ont été attribués à la justice par le gouvernement Vivaldi, ces moyens sont totalement insuffisants.

Les juridictions ont rappelé que les cadres applicables pour les magistrats et les greffiers résultent de la loi. Se fondant sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et sur l'avis de la section de législation du Conseil d'État, les juridictions ont précisé que le ministre de la Justice devait remplir les cadres légaux à concurrence de la totalité des effectifs légalement fixés pour chaque juridiction. Les nombres fixés dans les cadres s'imposent au ministre de la Justice.

Si l'État estime que le cadre légal est devenu inadéquat, il incombe « *au pouvoir exécutif tenu dans un État de droit au respect des lois et de ses propres règlements, de soumettre au législateur une loi destinée à le modifier à l'abroger* ».

Les cadres légaux ne constituent pas des maxims en deçà desquels le Roi est libre de déterminer le nombre d'acteurs de justice, dans l'exercice d'une compétence discrétionnaire d'appréciation.

L'État doit veiller à ce que la cause de toute personne soit entendue dans un délai raisonnable, conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce principe a été rappelé à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁴ et par la Cour de cassation.⁴⁵

Commet une faute l'État qui ne publie pas les places vacantes dès que la vacance d'un emploi est acquise, voire de manière anticipée lorsqu'elle est prévisible. Il en va de l'obligation de se conformer aux obligations internationales et à la Constitution ainsi qu'aux principes de bonne administration. Il en va aussi de veiller à la continuité du service public que les juridictions procurent aux justiciables.

⁴⁴ Cour eur. dr. h., 5 septembre 2023, *Van den Kerkhof c. Belgique*, req. n° 13630/19 et référant cité. L'article 6, alinéa 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme impose aux États signataires d'organiser leur système judiciaire de manière que les tribunaux puissent connaître des contestations sur les droits et obligations de caractère contentieux dans un délai raisonnable. La surcharge chronique du calendrier d'une juridiction ne constitue pas une explication valable de la durée déraisonnable d'une procédure.

⁴⁵ Cass., 28 septembre 2006, R.G. n° C.02.0570.F.

En conséquence de quoi, l'État belge a été condamné à publier l'ensemble des places de magistrats et de greffiers vacantes et prévisibles dans les six mois, sous peine d'une astreinte.

b. La non-exécution des décisions de justice

On sait que ces dernières années, la Belgique n'exécute pas les milliers de décisions judiciaires qui la condamnent en matière d'accueil des demandeurs d'asile, ni ne paye les astreintes.

Il s'agit de condamnations prononcées par des juridictions tant en Belgique qu'à Strasbourg.

La Belgique a ainsi été enjointe par la Cour européenne des droits de l'homme à exécuter des ordonnances du Tribunal du travail⁴⁶ puis condamnée par le juge des référés à respecter l'injonction faite par la Cour européenne des droits de l'homme de respecter un jugement prononcé par le Tribunal du travail.⁴⁷

Dans un jugement du 29 juin 2023, le Tribunal de première instance de Bruxelles a considéré que l'État belge commettait une faute en n'exécutant pas les très nombreuses décisions de justice rendues à son égard.

Le Tribunal a précisé que ce défaut d'exécution était inacceptable, dès lors qu'il mettait en péril l'une des bases fondamentales de l'État de droit.

Et de se référer à la Cour européenne de Strasbourg pour qui le droit à l'exécution d'un jugement fait partie intégrante du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme⁴⁸ et à la Cour constitutionnelle pour qui le droit à l'exécution effective des décisions de justice constitue l'un des éléments fondamentaux d'un État de droit.⁴⁹

Qui plus est, lorsque le 13 septembre 2023, le Conseil d'État a prononcé un arrêt suspendant l'exécution de la décision de la secrétaire d'État à l'asile et à la migration de ne plus faire bénéficier des mesures d'accueil les hommes seuls ayant demandé l'asile, ce membre du gouvernement a déclaré que sa politique ne changerait pas, car elle n'en avait pas les moyens.

On pourrait donner aussi d'autres exemples montrant que l'État ne respecte pas des décisions de Justice. Que l'on songe aux affaires *Trabelsi* ou *Salah Abdeslam*...

Dans son rapport annuel sur l'État de droit, la Commission européenne s'est dite préoccupée de ce que le gouvernement ne respectait pas les décisions de justice. Au 1^{er} janvier 2023, la Belgique avait 22 arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en cours d'exécution (notamment sur l'arriéré judiciaire et la surpopulation carcérale), certains depuis plus de dix ans.

⁴⁶ Arrêt du 13 décembre 2022.

⁴⁷ Civ. Bruxelles (réf.), 4 mai 2023.

⁴⁸ Cour eur. dr. h., 19 mars 1997, *Hornsby c. Grèce*, req. n° 18357/91.

⁴⁹ C.C., 18 octobre 2012, R.G. n° 122/2012.

III. Observations finales

8. À travers ces exemples documentés, je vous ai démontré en quoi notre État prenait parfois les formes d'un État voyou ou d'un État de non-droit à l'égard des justiciables les plus fragiles et à l'égard de son système judiciaire. Le phénomène est récent.

Certes, l'État n'est peut-être pas un justiciable comme un autre. Il donne parfois le sentiment d'être en droit au-dessus de ses propres lois et d'avoir un privilège d'immunité. Pourquoi ?

J'y vois plusieurs explications :

1. Dans son ouvrage « La démocratie au péril des prétoires, de l'État de droit au gouvernement des juges », Jean-Eric Schoettl, magistrat français, se plaint de ce qu'il y a trop de jugements politiques. De plus en plus, écrit-il, des jugements sont rendus par des juges qui ne se contentent pas d'appliquer la loi, mais la réécrivent suivant leur idéologie personnelle, leurs valeurs. On assiste à une montée en puissance du pouvoir juridictionnel dangereux pour ses démocrates. C'est peut-être une première explication, mais qui me paraît marginale.
2. Il y a ensuite l'argument des arbitrages politiques. Avec des moyens limités, on doit faire des choix. Mais je constate qu'on ne traite pas les justiciables forts et puissants de la même manière qu'on traite les faibles et les fragiles. Les entreprises, la presse, les syndicats, les mutuelles sont souvent mieux traités que ceux que j'ai cités.
3. L'argument budgétaire est souvent avancé par l'État pour se justifier dans ses choix. Or ce moyen est à chaque fois rejeté par les cours et tribunaux comme ne constituant pas une cause élisive de responsabilité.
4. La force majeure et le fait que l'État fait ou fera son possible pour trouver une solution sont systématiquement avancés par l'État pour se justifier et systématiquement rejetés par les tribunaux :
 - « L'affirmation de l'État est purement unilatérale et n'est étayée par aucune pièce. »
 - « Ce n'est pas la première fois que ce type d'affirmation est faite. Il s'est avéré par la suite qu'elle n'était pas exacte. »
 - « Les affirmations de l'État sont à prendre avec des pincettes. »⁹⁰
5. Il y a enfin l'explication liée à l'estompement de la norme et à l'exercice déviant d'un pouvoir souverain.

Le tout est de trouver un juste équilibre. Si l'État ne se ressaisit pas, il risque en effet des sanctions financières prononcées par l'Europe pour non-respect du traité de l'Union qui prône le respect de l'État de droit (Hongrie, Pologne).

⁹⁰ Civ. Bruxelles fr., 29 juin 2023, p. 38, en matière d'asile.

Il risque aussi, et c'est plus inquiétant, un discrédit tant au niveau des justiciables que des standards et des rankings internationaux.

Dans un État de droit, les droits fondamentaux doivent continuer à incarner le cœur de nos valeurs. Envers et contre tout.