

Note rédigée à l'attention du Conseil supérieur de la Justice
sur l'avant-projet d'arrêté royal de pouvoirs spéciaux « concernant la prorogation des
délais de procédure devant les juridictions civiles et administratives et de la procédure
écrite en ce qui concerne les procédures civiles »

La présente note, mise à jour, souligne un certain nombre de difficultés suscitées par l'avant-projet d'arrêté royal de pouvoirs spéciaux « concernant la prorogation des délais de procédure devant les juridictions civiles et administratives et de la procédure écrite en ce qui concerne les procédures civiles », dans sa version du 29 mars 2020. Elles sont formulées sous le bénéfice de l'urgence et dès lors de manière non exhaustive. Elles doivent en particulier être lues en complément des observations déjà formulées par Avocats.be et l'OVB.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} en projet prévoit en substance que, dans toutes les procédures civiles et administratives, « *les délais de procédure ou pour introduire un recours qui expirent au cours de la période [de confinement] et dont l'expiration entraîne ou pourrait entraîner la déchéance ou tout autre préjudice si l'acte n'est pas accompli en temps utile sont prolongés de plein droit d'une durée d'un mois après l'expiration de cette période prolongée le cas échéant* ».

Selon le rapport au Roi, pendant toute la durée de la période de confinement, « *il y a un risque que les actes juridiques ne puissent pas être accomplis à temps. (...) En raison de cela, il convient d'éviter les conséquences juridiques défavorables aussi longtemps que dure cette période, ce qui signifie que les délais de procédure qui expirent durant cette période de crise doivent être prolongés. (...) Dans un souci de sécurité juridique, il est nécessaire de mettre en place un système simple et uniforme, pour ainsi dire « forfaitaire », qui sert au mieux les intérêts juridiques de tous, en donnant à chacun la possibilité d'agir dans un délai raisonnable après la fin de la période de crise actuelle. (...)* »

En d'autres termes, en se fondant sur l'existence du « *risque que les actes juridiques ne puissent pas être accomplis à temps* », la disposition en projet reporte l'échéance de tous les délais de procédure un mois après la fin de la crise. Sur la base des déclarations de la Première ministre faites à l'issue du Conseil national de sécurité du 27 mars 2020, le confinement durera probablement jusqu'au 3 mai 2020. Cela signifie donc concrètement que tous les délais de procédure expirant entre le 18 mars et le 3 mai 2020 seront reportés à la date du 3 juin 2020. On peut cependant craindre que la période de confinement se prolonge encore pendant plusieurs mois, retardant d'autant la date de report des délais de procédure.

La mesure prévue par l'article 1^{er} en projet implique une atteinte disproportionnée au droit d'accès à un juge garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ainsi qu'à la liberté d'entreprise des avocats et huissiers), et ce pour au moins trois raisons.

1. Reporter l'échéance de tous les délais de procédure à un mois après la fin de la période de confinement prive en pratique le justiciable de toute possibilité d'accès à un juge pendant cette période. En effet, sauf le cas d'extrême urgence¹, la mesure en projet signifie très concrètement que plus aucune cause ne pourra être mise en état pendant la période de confinement. Le rapport au Roi confirme à cet égard que les délais prévus pour le dépôt de conclusions sont visés par l'article 1^{er} en projet. A cet égard, même si la prolongation permet encore théoriquement à une partie de déposer des conclusions sans attendre l'échéance reportée, elle s'abstiendra selon toute vraisemblance de ce faire afin de ne pas donner à la partie adverse un délai (beaucoup) plus long que celui initialement fixé. On sait, par ailleurs, que dans un procès, l'une des deux parties a généralement intérêt à retarder autant que possible son issue, de sorte qu'il n'y a aucune raison de penser que des conclusions soient prises avant l'échéance du délai reporté. Et, même si tel était le cas, la mise en état ne pourra de toute façon pas se poursuivre avant l'échéance du délai reporté. La prolongation décrétée aboutit donc, en pratique, à une suspension totale des affaires, qu'elles soient en cours ou nouvellement introduites, pendant toute la durée du confinement.

Pourtant, c'est en période de crise que les justiciables sont les plus exposés à la loi du plus fort. Le locataire dont le bailleur rechigne à réparer le logement, l'entreprise dont les fournisseurs ne respectent plus leurs obligations, le citoyen confronté à une erreur de l'administration se trouvent soudain bien démunis. L'absence de contre-pouvoir n'est jamais bonne pour la démocratie.

2. Les acteurs judiciaires continuent, tant bien que mal, de travailler pendant la crise. Beaucoup d'avocats et d'huissiers se sont déjà adaptés aux mesures de confinement, rencontrent leurs clients par vidéo, communiquent avec les tribunaux par la voie électronique. Comme d'autres, les professions judiciaires pâtissent de la crise, mais elles survivent, ou tentent de survivre. Reporter l'échéance de tous les délais de procédure un mois après la fin de la période de confinement, c'est risquer de leur porter un coup fatal.

Songeons en effet que c'est la production d'écrits de procédure qui constitue la principale source de revenus des professionnels de la justice. Tarir, même pour quelques semaines (combien ?) leurs liquidités, c'est les mettre en péril. En quoi des centaines ou milliers de faillites supplémentaires profiteront-elles au bien-être du pays ?

Dans leur grande majorité, les magistrats se sont eux aussi adaptés aux circonstances exceptionnelles de ces derniers jours : recours, tant que faire se peut, à la procédure écrite ; audiences tenues par visioconférence avec les moyens du bord, par ailleurs insuffisants ; remplacement au pied levé de collègues empêchés. La résilience des juges mériterait parfois, elle aussi, d'être saluée. Pourquoi briser net cet élan de continuité du service public ? Pourquoi paralyser de manière aussi radicale et abstraite toutes les procédures judiciaires alors que certaines d'entre elles, selon leur nature ou leur localisation, ne souffrent pour l'heure d'aucun retard significatif ?

On relèvera que la mesure envisagée apparaît d'autant plus disproportionnée qu'elle se fonde uniquement, comme on l'a relevé, sur « *risque* » – par ailleurs non étayé par la moindre indication objective – « *que les actes juridiques ne puissent pas être accomplis à temps* ». Ce « *risque* » abstrait, contredit par les mesures déjà prises par de nombreux cabinets d'avocats pour continuer à mettre en état les affaires malgré le confinement, doit être mis en balance avec

¹ Voy. *infra* les observations formulées sur l'article 3 en projet.

le préjudice sociétal et économique – quant à lui certain – qui sera causé par la paralysie de toutes les procédures pendant la période de confinement.

3. Reporter l'échéance de tous les délais expirant pendant la période de confinement, c'est reporter les problèmes après la fin de la crise. Il en résultera un « effet d'entonnoir » qui s'exprime de deux manières.

Premièrement, la mesure en projet aurait pour effet de concentrer pendant le mois suivant la fin de la période de confinement – soit du 4 mai 2020 au 3 juin 2020 selon les estimations actuelles – l'ensemble des actes de procédure qui auraient dû être accomplis pendant la période de confinement (laquelle aurait au minimum une durée d'un mois et demi selon les estimations actuelles, mais pourrait s'avérer bien plus longue en pratique), outre les actes de procédure qui auraient déjà dû être accomplis pendant ce mois. Le travail de trois mois au moins devra donc être accompli en l'espace d'un seul mois puisque, selon la prémisse (discutable) sur laquelle repose la mesure envisagée, ce travail n'aurait par hypothèse pas pu être effectué dans de bonnes conditions pendant la période de confinement.

Deuxièmement, dans de nombreux dossiers, des dates d'audience sont déjà fixées, parfois dans un ou deux ans. Elles devront pour nombre d'entre elles être décommandées et refixées par l'effet du report de l'échéance des délais de conclusions, qui aura pour conséquence de décaler les calendriers de procédure de plusieurs mois et de désorganiser les juridictions jusqu'à l'automne. Cela est tout spécialement le cas dans les juridictions qui n'ont que peu d'arriéré et qui étaient dès lors en mesure de fixer une audience dans le mois qui suit l'expiration du dernier délai de conclusions. La durée des procès en sera d'autant rallongée. La Belgique était pourtant déjà dans le collimateur de la Cour européenne des droits de l'homme pour ses dépassements répétés du délai raisonnable.

En conclusion, le report généralisé de l'échéance des délais de procédure présente des coûts inutilement excessifs pour la société et l'économie. Elle organise en outre une paralysie du système judiciaire qui semble contraire au mandat donné par la loi d'habilitation au Gouvernement². Dans son avis donné sur la proposition de la loi de pouvoirs spéciaux, la section de législation du Conseil d'Etat avait déjà observé que « *S'il s'agit néanmoins de permettre au Roi, par le biais de cette disposition, de diminuer le degré de protection juridique dans certains cas exceptionnels, il incombe au législateur de le préciser, et cette disposition ne peut en aucun cas autoriser le Roi à porter atteinte aux exigences d'une protection juridique effective, garantie par la réglementation supranationale et par la Constitution* »³.

Des alternatives, moins attentatoires au droit d'accès à un juge (et à la liberté d'entreprise), existent pourtant et sont déjà à l'œuvre. L'échange des arguments par la voie écrite (d'ailleurs prévu, d'heureuse façon à tout le moins dans son principe, dans l'article 2 de l'arrêté royal en projet), les outils de vidéo-conférence, un recours assoupli à la notion de force majeure, un encadrement par la déontologie des avocats suffiraient en effet à perpétuer un système judiciaire qui, pour le moment du moins et par l'effet de la solidarité et de la bonne volonté de ses acteurs, fonctionne.

² Selon la proposition de loi initiale (*Doc. parl.*, Ch., 2019-2020, n° 1104/001, p. 12), le Roi est chargé de prendre les mesures pour « *garantir le bon fonctionnement des instances judiciaires, et plus particulièrement assurer (...) la continuité du processus judiciaire (...)* ». A l'heure actuelle, le texte définitif de la loi d'habilitation n'est pas encore disponible sur le site de la Chambre.

³ *Doc. parl.*, Ch., 2019-2020, n° 1104/002, p. 19.

On peut également mentionner la proposition de l'OVB consistant à accorder une prolongation unique d'un mois pour tous les délais expirant pendant la période de confinement, quelle que soit la durée de celle-ci.

On peut encore imaginer que la disposition en projet soit limitée aux délais prévus à peine de déchéance (en ce compris les délais de recours), à l'exclusion donc des autres délais de procédure (tels que les délais pour conclure). Cette solution serait plus conforme aux pratiques actuelles (comp. l'article 50, alinéa 2, du Code judiciaire, qui prévoit que « *si le délai d'appel ou d'opposition (...) prend cours et expire pendant les vacances judiciaires, il est prorogé jusqu'au quinzième jour de l'année judiciaire nouvelle* », mais qui n'est pas applicable aux délais pour conclure ni aux autres délais), lesquelles n'ont jamais suscité de difficulté. La différence entre ces catégories de délais pourrait se justifier par l'idée que les délais de recours visent essentiellement à assurer la bonne administration de la justice et ne protègent pas, en tant que tels et à la différence des délais pour conclure, les droits de la défense. Une autre différence est que les délais de recours sont d'ordre public tandis que les délais pour conclure peuvent toujours être aménagés de commun accord entre les parties, dans le respect de la déontologie des avocats, et le sont d'ailleurs fréquemment en pratique.

On peut enfin imaginer, en complétant marginalement deux dispositions du Code judiciaire, de permettre aux – seuls – justiciables qui en éprouveraient la nécessité de se prévaloir facilement, au cas par cas, de la force majeure, sans pour autant reporter tous les délais dans toutes les procédures.

C'est ainsi que l'article 51 du Code judiciaire⁴ serait complété d'un second alinéa rédigé comme il suit :

« *Quelle qu'en soit la nature, tout délai peut, en cas de force majeure, être prorogé dans les mêmes limites par le juge. Avant l'expiration du délai, cette demande de prorogation lui est soumise conformément à l'article 1026, 1° à 4°. Après l'expiration du délai, le juge est saisi de la demande de prorogation par l'acte de procédure à l'accomplissement duquel ce délai était assigné* »

Ce texte permettrait une approche casuistique et sur mesure, préférable à un report général et abstrait, aux contours et exceptions prêtant le flanc à d'innombrables difficultés d'interprétation et d'application. L'absence de renvoi à l'article 1026, 5°, du Code judiciaire permettrait de se dispenser de la signature d'un avocat.

Mis en œuvre par quelques-uns et au cas par cas, le système instauré par ce texte ne retarderait pas inutilement le cours la grande majorité des causes dont la crise COVID-19 n'affecte manifestement pas l'instruction.

Il en irait d'une procédure simple, souple, adaptée aux circonstances et à l'état d'avancement de la cause. Le contradictoire serait en outre toujours respecté : respect immédiat du contradictoire dans l'hypothèse visée par la dernière phrase de l'alinéa. Rétablissement différé de la contradiction dans la première hypothèse, par voie de tierce opposition (rapp. les cas de requêtes abrégatives des délais de citation). Et dans les deux cas, la décision du juge est susceptible de recours.

⁴ « *Le juge peut, avant l'échéance, abréger ou proroger les délais qui ne sont pas établis à peine de déchéance. Sauf si la loi en dispose autrement, la prorogation ne peut avoir une durée supérieure au délai originare et il ne peut être accordé de prorogation ultérieure, si ce n'est pour des motifs graves et par décision motivée* ».

Dans la foulée, l'article 748, § 1^{er}, du Code judiciaire serait modifié comme il suit :

« **Sans préjudice de l'article 51, alinéa 2, et sauf s'il s'agit de conclusions ayant pour objet une demande prévue à l'article 808 ou de conclusions prises avec l'accord exprès des autres parties, dans les causes auxquelles l'article 735 est inapplicable, les conclusions remises-au greffe ou envoyées à la partie adverse après la demande de fixation conjointe visée à l'article 750 sont écartées d'office des débats.**

Le présent article reste applicable lorsque, à la demande d'une des parties, le juge accorde une remise de l'affaire à date fixe ».

Ce *modus operandi* permettrait de tenir compte des particularités, fondamentalement irréductibles, non seulement des dossiers en cours mais également des situations propres aux différentes juridictions du Royaume.

Article 2

En substance, l'article 2 en projet prévoit que les affaires « *qui sont fixées pour être entendues à une audience qui a lieu à partir du deuxième jour après la publication du présent arrêté jusqu'à un mois après l'expiration de la période [de confinement], le cas échéant prolongée, et dans lesquelles toutes les parties ont remis des conclusions⁵, sont de plein droit prises en délibéré sur base des conclusions et pièces communiquées, sans plaidoiries* ».

Cette disposition appelle les observations suivantes :

a) Aucune indication n'est donnée quant à la nature de la décision à prendre par le juge pour trancher les incidents. S'il s'agit d'un jugement ou d'une ordonnance, ce qui paraît assez logique puisqu'il s'agit de trancher un incident, cela va compliquer et surcharger la procédure. La pratique des deux dernières semaines démontre que le nombre d'affaires dans lesquelles au moins une partie s'oppose à la procédure écrite n'est pas négligeable. Cette procédure va créer un procès dans le procès.

b) On pointera une contradiction possible entre le dispositif des articles 1^{er} et 2 en projet.

Supposons que l'arrêté en projet soit publié le 6 avril 2020, que les dernières conclusions dans une affaire doivent être prises le 20 avril 2020 (après des conclusions antérieures déjà prises) et qu'une audience de plaidoirie soit déjà prévue le 29 avril 2020.

Selon l'article 2, la cause serait semble-t-il prise de plein droit en délibéré le 29 avril 2020⁶. Et pourtant, selon l'article 1^{er}, le délai pour le dépôt des dernières conclusions serait reporté de plein droit au 3 juin 2020. La cause serait donc prise en délibéré avant même le dépôt des dernières conclusions, ce qui n'a aucun sens et serait manifestement contraire aux droits de la défense.

⁵ Sont donc exclues du champ d'application de la disposition toutes les causes dans lesquelles (1) une ou plusieurs partie(s) est (sont) (totalement) en défaut de conclure à temps car ces justiciables conservent le droit de plaider (art. 756bis, C. jud.), ainsi *a fortiori* que (2) les causes dans lesquelles aucune partie n'a conclu, ces affaires appelant nécessairement des débats oraux.

⁶ En effet, il s'agit d'une cause dans laquelle « *toutes les parties ont remis des conclusions* », même si ce ne sont pas *toutes* les conclusions prévues par le calendrier fixé.

En réalité, le dispositif de l'article 2 en projet ne semble pouvoir être appliqué que lorsqu'aucun délai pour le dépôt de conclusion n'expirait après le 17 mars 2020. Toutes les autres causes ne pourront pas être prises en délibéré conformément à l'article 2. Ceci ne fait que renforcer la paralysie du système judiciaire déjà pointée dans le commentaire de l'article 1^{er}.

Article 3

L'article 3, 1^{er} tiret, prévoit que « *Cet arrêté ne s'appliquent [sic] pas en ce qui concerne (...) les procédures qui, selon la décision des autorités publiques, en ce compris du juge, sont si urgentes que leur traitement ne peut pas être ajourné après la fin de la période visée à l'article 1^{er}, le cas échéant prolongée* ».

Telle que rédigée, la disposition en projet semble contraire aux principes de légalité et d'égalité. Elle donnera surtout lieu, en raison de son imprécision, à d'innombrables difficultés d'application.

En effet, la disposition en projet exempte de la paralysie résultant de l'article 1^{er} les causes jugées « *urgentes* » (dans le sens étroit précisé⁷) « *selon la décision des autorités publiques, en ce compris du juge* ».

Premièrement, en permettant à toute « *autorité publique* » de bénéficier de cette exception, semble-t-il par simple décision unilatérale, la disposition en projet semble contraire au principe constitutionnel d'égalité en octroyant auxdites autorités publiques un avantage exorbitant dont elle prive, sans justification raisonnable, les autres justiciables. Pour quelle raison, en effet, une commune, une entreprise publique ou une administration quelconque pourrait-elle bénéficier de l'administration normale de la justice par simple décision, alors que les autres justiciables en seraient privés ?

Deuxièmement, pas la moindre procédure n'est adoptée pour préciser quel juge, saisi de quelle manière, dans quels délais, sous quelle forme et à quel stade, est appelé à déclarer une cause « *urgente* » et à la faire bénéficier ainsi de l'exception édictée par l'article 3. A ce titre, la disposition semble contraire au principe de légalité, qui requiert que les principales caractéristiques de la procédure judiciaire soient établies par la loi ou au moins par une norme comparable. La disposition sera surtout la source de nombreuses difficultés d'application. Ainsi, dans les procédures déjà en cours, de quelle manière le juge devra-t-il être saisi ? Par requête ? Par conclusions ? Par simple email ? De quelle manière la contradiction sera-t-elle organisée afin de respecter les droits de la défense, alors que tous les délais de procédure sont reportés par l'article 1^{er} ? Quelle forme la décision du juge prendra-t-elle ? S'agira-t-il d'un jugement distinct de celui qu'il sera appelé à rendre au terme de la procédure ? Quels recours seront ouverts contre cette décision ? Les mêmes voies devront-elles être empruntées pour l'introduction d'une nouvelle procédure (par exemple en référé) ou pour l'exercice d'une voie de recours ? Les questions suscitées par ce texte – pourtant crucial au regard des exigences du droit d'accès à un juge – sont innombrables.

⁷ On observera que les affaires en référé ne sont donc pas automatiquement considérées comme urgentes, une décision du juge étant requise à cet effet.

Article 4

L'article 4 en projet confère à l'arrêté en projet un effet rétroactif à la date du 18 mars 2020.

Cet effet rétroactif est problématique dans le cas où des conclusions auraient déjà été déposées ou une affaire aurait déjà été plaidée entre le 18 mars 2020 et la date de la publication de l'arrêté.

Exemple n° 1 : selon le calendrier fixé, A devait déposer ses conclusions le 20 mars 2020 et B le 20 avril 2020. A dépose ses conclusions le 20 mars 2020. L'arrêté est publié le 1^{er} avril 2020. Va-t-on considérer fictivement que A a déposé ses conclusions avant terme mais que son échéance est néanmoins reportée jusqu'au 3 juin 2020, avec pour conséquence que B dispose d'un délai jusqu'au 3 juillet 2020 pour y répondre, ou que c'est le délai de B qui est reporté jusqu'au 3 juin 2020 ?

Exemple n° 2 : une affaire urgente est plaidée et prise en délibérée le 20 mars 2020. Par l'effet rétroactif de la disposition en projet, elle est néanmoins censée être prise en délibéré « *sur base des conclusions et pièces communiquées, sans plaidoiries* ». Le juge peut-il tenir compte dans son délibéré de ce qu'il aurait appris en plaidoiries ?

Le rapport au Roi ne comporte pas d'explication sur ces points.

*

* *

Frédéric Georges, professeur à l'ULiège, avocat

Arnaud Hoc, professeur à l'UNamur, avocat

Rafaël Jafferli, professeur à l'ULB, avocat

Dominique Mougenot, professeur à l'UNamur, magistrat

Jean-François van Drooghenbroeck, professeur à l'UCLouvain et à l'USL-B, avocat