**SÉMINAIRE ORGANISÉ PAR LE CONSEIL D'ETAT FRANCAIS
EN COOPÉRATION AVEC L'ACA-EUROPE**

***LA DEONTOLOGIE ET LE RECRUTEMENT
DES MEMBRES DES COURS ADMINISTRATIVES SUPRÊMES ET DES CONSEILS D'ETAT***

Questionnaire

Le séminaire de Versailles traitera de deux sujets connexes : la déontologie et le recrutement.

Le premier sera traité vendredi matin 29 novembre au cours de deux tables rondes. La première sera consacrée au cadre juridique et institutionnel. La deuxième, sur la base de cas pratiques, traitera du contenu des règles déontologiques.

Le second sujet sera traité vendredi après-midi lors de la troisième table ronde.

La déontologie des magistrats a été évoquée lors du séminaire organisé par l'AIHJA/IASAJ en septembre 2020 à Athènes. Elle a également été évoquée lors d'une réunion de l'Association européenne des juges administratives (AEAJ) consacrée en mai 2023 à la liberté d'expression des magistrats. Les questions ci-dessous sont pour certaines la reprise de celles posées dans le questionnaire d'Athènes. Vous pouvez bien entendu utiliser les réponses que vous aviez données en 2020 pour répondre au présent questionnaire.

I La déontologie : le cadre juridique et institutionnel

1.1. Le cadre général

1.1.1. Les obligations déontologiques des agents publics en général sont-elles inscrites dans le droit positif de votre pays ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative, elles sont inscrites (veuillez cocher toutes les réponses possibles) :

☐dans la Constitution

☒dans la loi

Cofinancé par
l'Union européenne

☒dans un texte réglementaire

☒dans une charte de déontologie ou un recueil de principes déontologiques

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Les règles déontologiques sont reprises dans différentes textes légaux, réglementaires et des circulaires.

Pour les agents de la fonction publique fédérale, il existe un cadre déontologique reprenant 13 grandes règles de conduite attendues des fonctionnaires fédéraux(https://bosa.belgium.be/sites/default/files/content/documents/folder%20federal%20deontology%20final%20FR%2007%202022.pdf).

En revanche, en Région wallonne, il existe une charte de bonne conduite administrative qui constitue une annexe du Code de la fonction publique wallonne applicable à tous les fonctionnaires wallons.

En Communauté flamande, il s'agit d'une simple circulaire de 2011 qui fixe les principes déontologiques qui sont d'application aux fonctionnaires flamands.

En Communauté française, c'est l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 avril 2003 qui fixe le Code de déontologie des membres du personnel de ce gouvernement et de certains organismes d'intérêt public.

1.1.2. Les obligations déontologiques des membres de votre institution en particulier sont-elles inscrites dans le droit positif de votre pays ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative, elles sont inscrites (veuillez cocher toutes les réponses possibles) :

☐dans la Constitution

☒dans la loi

☒dans un texte réglementaire

☒dans une charte de déontologie ou un recueil de principes déontologiques

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Si le Conseil d'État belge ne dispose pas d'une charte de déontologie, plusieurs textes légaux ou réglementaires consacrent des obligations et des devoirs que tant les magistrats, que les greffiers et les membres du personnel sont tenus de respecter. Le Conseil supérieur de la Justice (CSJ) qui est un organe public indépendant mis en place pour l'ordre judiciaire a élaboré un « Guide pour les magistrats » qui fixe les principes et les valeurs qui doivent encadrer les missions des magistrats. Il ne s'agit pas d'un code de discipline. Il s'agit simplement de recommandations pour guider de manière positive les magistrats. Si le Conseil d'État n'est pas soumis aux recommandations du CSJ, il s'en inspire car elles sont très générales. Pour les magistrats (conseillers d'État et auditeurs) et les greffiers, c'est dans l'arrêté royal du 25 avril 2014 fixant les modalités et les critères d'évaluation des titulaires de fonction que l'on trouve principalement des indications sur la manière dont ces titulaires de fonction doivent se comporter dans l'exercice de leurs fonctions. Pour les membres du personnel administratif, leur statut fixe des droits et des devoirs et détermine également les comportements attendus. Pour les magistrats de l'auditorat du Conseil d'Etat, il existe un Vade-Mecum qui contient quelques indications déontologiques.

1.2. La Charte de déontologie

1.2.1. Votre institution dispose-t-elle par ailleurs d'une Charte de déontologie ou d'un Recueil de principes déontologiques ?

☐oui

☒non

Dans l'affirmative : à quelle date ce document a-t-il été adopté ?

/

1.2.2. L'adoption d'un tel document constitue-t-elle une obligation pour votre institution ?

☐oui

☒non

Veuillez le cas échéant expliquer :

/

1.2.3. Ce document a-t-il été adopté en réponse à un événement particulier ayant suscité une émotion dans l'opinion publique ?

☐oui

☐non

Si oui, veuillez expliquer le contexte juridique et politique qui a été à l'origine de l'adoption de ce texte :

/

1.2.4. Qui a rédigé ce document ?

☐un groupe de travail composé exclusivement de membres de votre juridiction

☐un groupe de travail élargi à des personnalités extérieures

☐un groupe de travail associant des associations de juges administratifs

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

/

1.2.5. Quelle est l'autorité qui a signé et édicté ce document ?

☐le président de votre institution

☐un organe collégial de votre institution

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

/

1.2.6. Ce document a-t-il fait l'objet d'une ou plusieurs révisions ?

☐oui

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer l'objet de ces révisions :

/

1.2.7. Quelle est la valeur juridique de ce document ?

☐ce document comporte des règles de droit contraignantes (droit dur)

☐ce document comporte des normes de droit souple

☒autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Comme indiqué en réponse à la question 1.1.2., le CSJ a élaboré un guide fixant les principes généraux qui encadrent l'activité des magistrats. Ce guide n'est pas contraignant mais le Conseil d'État s'en inspire largement.

1.2.8. Veuillez joindre ce document à votre réponse, si possible dans une traduction française ou anglaise, sous la forme d'un document annexé ou d'un lien Internet.

Le « Guide pour les magistrats » est disponible au lien suivant :
https://csj.be/admin/storage/hrj/o0023f.pdf

1.3. Le champ d'application des règles déontologiques :

1.3.1. Qu'une charte de déontologie ou un texte équivalent ait ou non été adopté, les règles déontologiques applicables aux membres de votre cour suprême sont-elles applicables à l'identique aux magistrats des juridictions du fond de votre ordre juridictionnel ?

☒oui

☐partiellement

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

/

1.3.2. À qui s'imposent ces règles déontologiques ?

☒aux membres de votre institution en activité en son sein

☒aux membres de votre institution qui n'y servent pas temporairement, sous le régime du détachement ou de la disponibilité, dans d'autres administrations ou dans le secteur privé

☐aux membres démissionnaires

☒aux membres admis à la retraite

☒aux agents administratifs (conseillers référendaires, assistants juridiques, agents de greffe, stagiaires….) qui assistent les membres de votre institution

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

/

1.3.3. Dans l'hypothèse où votre institution exercerait à la fois une fonction juridictionnelle et une fonction consultative, les obligations déontologiques qui pèsent sur les membres exerçant l'une ou l'autre de ces fonctions diffèrent-elles ?

☐oui

☒non

☐sans objet

Veuillez le cas échéant expliquer :

Tant les membres de la section du contentieux administratif que ceux de la section de législation sont des magistrats et sont soumis aux mêmes obligations.

1.3.4. S'il existe une dualité de juridiction dans votre pays distinguant un ordre juridictionnel administratif et un ordre juridictionnel judiciaire, les règles déontologiques applicables aux magistrats de ces deux ordres sont-elles différentes ?

☒oui

☒partiellement

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Les règles déontologiques peuvent être adaptées au regard des missions et des responsabilités propres à chaque type de magistrat.

1.3.5. Si les règles déontologiques sont en tout ou partie différentes pour les magistrats de ces deux ordres, veuillez indiquer un ou plusieurs exemples d'obligations qui s'appliquent aux magistrats d'un seul ordre ou qui s'appliquent différemment aux magistrats de l'un et l'autre ordres de juridiction :

/

1.3.6. Si les magistrats qui composent votre institution relèvent de plusieurs catégories différentes (par exemple un siège et un parquet), sont-ils soumis à des règles déontologiques différentes ?

☐oui

☒non

☐partiellement

☐sans objet

Si ces règles déontologiques sont en tout ou partie différentes pour ces magistrats de catégories différentes, veuillez donner un exemple.

/

1.4. L'articulation des règles déontologiques et disciplinaires :

Un manquement aux obligations déontologiques constitue-t-il nécessairement une faute susceptible d'entraîner une sanction disciplinaire ?

☐oui

☒non

Dans la négative, veuillez donner un exemple :

Un retard dans le traitement d'un dossier ne donne pas nécessairement lieu à une poursuite disciplinaire. Si ce retard intervient de manière répétée, d'autres mesures que disciplinaires peuvent être mises en œuvre.

1.5. La formation aux règles déontologiques :

Les membres de votre institution sont-ils sensibilisés ou formés à la déontologie ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative, comment et selon quelle périodicité ?

Au moment de l'installation de nouveaux conseillers d'État, le discours prononcé à cette occasion rappelle les principales règles déontologiques à respecter. Les entretiens de fonctionnement qui ont lieu une fois par an, dans le cadre du cycle d'évaluation, peuvent être l'occasion de rappeler au magistrat ou au greffier concerné, certaines règles déontologiques. À l'Auditorat, les nouveaux

magistrats reçoivent une formation d'accueil où les règles déontologiques sont mises en évidence.

1.6. Le collège de déontologie

1.6.1. Votre institution a-t-elle créé ou dispose-t-elle d'une instance collégiale ou d'une autorité unipersonnelle chargée de répondre aux questions déontologiques susceptibles de se poser aux membres de votre institution ?

☒oui

☐non

1.6.2. Dans l'affirmative, comment est-elle désignée ?

Chaque chef de corps du conseil et de l'auditorat veille au respect de la déontologie de ses membres. Si toutefois un chef de corps estime qu'un problème déontologique se pose et mérite d'être traité de manière uniforme, il peut s'adresser au collège des chefs de corps pour que celui-ci adopte une position commune. Ce collège réunit le Premier Président, la Présidente et les deux auditeurs généraux.

1.6.3. Dans l'affirmative et dans l'hypothèse d'une instance collégiale, comment est-elle composée ?

Voir la réponse au point 1.6.2.

1.6.4. Qui peut saisir cette instance ?

☐un membre de votre institution pour une question déontologique le concernant

☐un magistrat des juridictions du fond pour une question de déontologie le concernant

☐le président de votre institution

☐d'autres membres de votre institution

☐un justiciable qui estime qu'un magistrat a méconnu ses obligations déontologiques

☒cette instance peut s'autosaisir

☐autres

Veuillez le cas échéant expliquer :

Lorsqu'un chef de corps est confronté à un problème qui peut être de nature déontologique, il peut bien entendu consulter les autres chefs de corps pour avoir leurs avis afin de maintenir une ligne de conduite uniforme. Un magistrat qui est confronté à un problème déontologique ira d'abord vers son chef de corps lequel pourra, à son tour, consulter les autres chefs de corps dans le cadre du collège qu'ils forment si le problème soulevé mérite une approche commune.

1.6.5. Les avis rendus par cette instance sont-ils rendus publics ?

☐oui

☒non

1.6.6. Dans l'affirmative, les avis publiés sont-ils anonymisés ?

☐oui

☐non

1.6.7. Ces avis peuvent-ils être contestés devant le juge ?

☐oui

☒non

Veuillez expliciter la portée juridique de ces avis :

Ces avis sont des lignes de conduite qui sont vivement recommandées aux membres de la juridiction.

1.7. La déclaration d'intérêts

1.7.1. Les membres de votre institution doivent-ils remplir une déclaration d'intérêts ?

☐oui

☒non

Dans l'affirmative, merci de décrire brièvement les modalités de son dépôt :

/

1.7.2. Existe-t-il une procédure particulière, ou un organisme *ad hoc*, charger d'examiner les conflits d'intérêts susceptibles d'apparaître lorsqu'un membre de votre institution la quitte pour le secteur privé ?

Non.

1.8. Le serment

Les membres de votre institution doivent-ils prêter un serment ?

☒oui

☐non

Dans l'affirmative, en quoi consiste ce serment et comment est-il prêté ?

Lors de leur installation, les magistrats, les greffiers et les membres du personnel administratif prêtent un serment par lequel ils jurent fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge.

II La déontologie : le contenu des règles

2. 1. Indépendance, impartialité et prévention des conflits d'intérêts

2.1.1. Dans quelles hypothèses un membre de votre institution doit-il s'abstenir de siéger ou risque-t-il d'être récusé d'une formation de jugement ?

☒en cas de liens familiaux susceptibles de lier le magistrat avec une partie

☒en cas de liens amicaux susceptibles de lier le magistrat avec une partie

☒en raison des fonctions antérieures exercées par le magistrat

☒autre

Veuillez expliquer en citant, s'il en existe, des exemples jurisprudentiels

Si un conseiller d'État a connu du dossier alors qu'il était encore auditeur, il ne pourra pas siéger dans cette affaire. De même, si ce conseiller d'État a siégé dans la section de législation à propos d'un texte réglementaire, il ne pourra pas connaître d'un recours en annulation dirigé contre ce même texte. Il en va de même pour les auditeurs.

L'article 5 du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État précise d'une manière générale qu'il est interdit à un conseiller d'État de participer à une délibération et à un vote en cas d'intérêt personnel direct en assemblée générale.

Il est recommandé aux magistrats qui viennent d'entrer en fonction de ne pas siéger dans des affaires qui ont par exemple été traitées par leur ancienne administration ou leur ancien cabinet d'avocats. De même, les magistrats ne prennent pas part à des affaires où un membre de leur famille est concerné ou est avocat d'une des parties. Dès qu'un magistrat estime avoir des liens trop proches avec une partie qui sont susceptibles d'exercer une influence sur sa manière de gérer le dossier, il doit faire un pas de côté.

2.1.2. Si votre institution exerce à la fois une fonction juridictionnelle et une fonction consultative, quelles mesures individuelles met-elle en œuvre pour se conformer à la jurisprudence *Procola* de la Cour européenne des droits de l'homme en date du 28 septembre 1995 selon laquelle le fait que certains membres exercent successivement, à propos des mêmes décisions, des fonctions consultatives et juridictionnelles est de nature à mettre en cause l'impartialité structurelle de l'institution ?

☒interdiction de participation d'un membre au jugement d'un recours dirigé contre un acte pris après avis consultatif de votre institution s'il a pris part à la délibération de cet avis

☐interdiction pour les membres d'une formation de jugement de consulter les dossiers des formations consultatives

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

L'article 29 des lois coordonnées sur le Conseil d'État précise que les membres de la section du contentieux administratif et de l'auditorat ne peuvent connaître des demandes d'annulation, de suspension et de mesures provisoires concernant des arrêtés et règlements sur le texte desquels ils ont donné leur avis comme membre de la section de législation ou à propos desquels ils sont intervenus dans ladite section.

2.1.3. Si votre pays autorise les membres de votre institution à la quitter temporairement pour aller exercer d'autres fonctions dans le secteur public ou privé, quelles règles déontologiques encadrent un tel départ et, le moment venu, un tel retour ?

☐obligation d'abstention, avant le départ, de prendre part à toute délibération mettant en cause un futur employeur dès l'instant où l'intéressé entre en pourparlers avec celui-ci

☒interdiction pour les membres concernés, au cours de cette période temporaire hors de l'institution, d'intervenir sur des dossiers dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs activités juridictionnelles

Cofinancé par l'Union européenne

☐interdiction pour un membre exerçant la profession d'avocat de présenter des requêtes et mémoires et de paraître à l'audience devant votre institution pendant une durée déterminée

☒obligation d'abstention, le cas échéant pendant une durée déterminée après le retour, de participer au jugement des litiges concernant les décisions prises par l'autorité auprès de laquelle le membre exerçait précédemment ses fonctions

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Certains magistrats du Conseil d'État peuvent être détachés dans des cabinets ministériels en vertu de l'article 111 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Dans ce contexte, il n'en reste pas moins soumis à leur statut de magistrat dès lors que leur nomination est à vie. C'est d'ailleurs le Conseil d'État qui continue à supporter leur traitement. Ils restent ainsi tenus d'exercer leurs nouvelles fonctions en tenant compte des devoirs qui s'attachent à leur qualité de magistrat comme le devoir de réserve. Ils sont avant tout des experts juridiques et non des collaborateurs politiques du ministre auprès duquel ils sont détachés.

2.1.4. Un membre de votre institution peut-il recevoir des cadeaux ?

☐oui

☒oui, à certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

En principe, il est interdit de recevoir des cadeaux et surtout dans le contexte d'une affaire précise de la part des parties qui sont intervenues à cette occasion. Toutefois, il n'est pas interdit que de petits cadeaux soient offerts à l'occasion d'une mission protocolaire ou d'un voyage à l'étranger. L'important est que ce cadeau ne puisse pas être considéré comme une contrepartie d'un service rendu à l'occasion de l'examen d'un dossier.

2.1.5. Un membre de votre institution peut-il recevoir une décoration honorifique de son pays ou d'un pays étranger ?

☒oui

☐oui, à certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

/

2.2. Exercice des libertés individuelles

2.2.1. Des limites sont-elles posées à la liberté d'expression et d'opinion des membres de votre institution ?

☒oui

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Les magistrats du Conseil d'État sont aussi des citoyens et jouissent donc de la liberté d'expression mais compte tenu de leurs fonctions et de leur devoir de réserve, ils doivent le faire de manière à ne pas porter atteinte à la dignité de celles-ci et à ne pas mettre en péril la confiance du justiciable qui doit avoir la garantie de pouvoir s'adresser à un magistrat indépendant et impartial. Par le passé, nous avons eu parfois des magistrats qui ont publié une carte blanche dans la presse pour exprimer leur point de vue sur un fait politique marquant (Le Roi refusant de sanctionner la loi dépénalisant l'avortement). En tant que professeur dans une université, ils peuvent le faire au nom de leur liberté académique mais en tant que magistrat, cela pose un problème. Voir la réponse au point 2.2.3.

2.2.2. En particulier, l'utilisation des réseaux sociaux par les membres de votre institution est-elle encadrée ?

☒oui

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Il n'est pas interdit aux magistrats d'utiliser les réseaux sociaux mais à la condition de faire preuve de prudence et de ne pas mettre en péril la dignité de la fonction, l'image de l'institution et les devoirs d'impartialité et de réserve.

2.2.3. À titre d'exemple, un membre de votre institution peut-il participer à un débat public de portée générale (par exemple sur l'immigration ou sur l'euthanasie), à condition de ne pas évoquer spécifiquement une affaire particulière au jugement de laquelle il aurait participé ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Certains magistrats sont aussi professeurs ou assistants universitaires et bénéficient à ce titre d'une liberté scientifique et académique qui les autorise à prendre part à certains débats. Mais il leur est demandé de ne pas commenter les arrêts ou avis auxquels ils ont participé en tant que magistrat. Cette liberté académique et scientifique doit ainsi rester compatible avec les devoirs attachés à leur fonction de magistrat.

2.2.4. Un membre de votre institution peut-il écrire et publier un article ou un livre ? peut-il enseigner dans une université publique ou dans un établissement privé d'enseignement ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

L'article 107 des lois coordonnées sur le Conseil d'État autorise un magistrat à avoir des activités scientifiques d'enseignement pour autant que cette activité ne s'exerce pas pendant plus de cinq heures par semaine ni en plus de deux demi-journées par semaine. Il lui est également permis de publier un article scientifique ou un livre.

2.2.5. Dans l'affirmative, doit-il solliciter l'autorisation préalable du chef de votre institution ?

☒oui

☐non

Veuillez le cas échéant préciser :

Pour l'exercice d'une charge d'enseignement, le conseiller d'État ou le greffier doit préalablement solliciter l'avis du premier président et, ensuite, obtenir du Roi cette dérogation. S'il s'agit d'un auditeur, il doit s'adresser à l'auditeur général et ensuite également obtenir du Roi, une dérogation. En revanche, Il n'y a pas d'autorisation à obtenir pour écrire un livre ou un article.

2.2.6. Est-il permis aux membres de votre institution d'exercer des activités politiques ?

☐oui

☐oui, sous certaines conditions

☒non

Veuillez le cas échéant expliquer :

/

2.2.7. Les membres de votre institution peuvent-ils se présenter à des élections ?

☒oui

☐oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Les magistrats du Conseil d'Etat peuvent se présenter aux élections mais s'ils sont élus, ils cessent d'être magistrats. L'article 107 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat précise notamment que les fonctions de magistrat au Conseil d'État sont incompatibles avec notamment l'exercice d'un mandat public conféré par élection. La loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'État ainsi que les membres et anciens membres des chambres législatives précise en son article 1er que le mandat de membre de la Chambre des représentants ou de sénateur est incompatible avec notamment la fonction de magistrat au Conseil d'État et que la prestation de serment de l'élu met fin à sa fonction.

2.2.8. Si un membre de votre institution est élu, peut-il continuer à exercer ses fonctions dans votre institution ?

☐oui

☐oui, sous certaines conditions

☒non

Veuillez le cas échéant expliquer :

/

2.2.9. Si un membre de votre institution est élu, peut-il, dans l'hypothèse de fonctions électives à temps complet, réintégrer votre institution à l'expiration de leur mandat ?

☐oui

☐oui, sous certaines conditions

☒non

Veuillez le cas échéant expliquer :

/

2.2.10. Un membre de votre institution peut-il signer une pétition ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Une fois encore le magistrat est un citoyen mais comme en ce qui concerne la liberté d'expression, il devra veiller à ce que ce droit de pétition soit compatible avec sa fonction et son devoir de réserve. Aussi, il veillera à ne pas participer à une pétition qui concerne un enjeu porté devant sa juridiction.

2.2.11. Un membre de votre institution peut-il participer à une manifestation ?

☐oui

☒oui, sous certaines conditions

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Oui, dans les mêmes conditions que celles exposées en réponse à la question précédente, en faisant preuve de prudence, de dignité et dans le respect de son devoir de réserve. Il s'abstiendra

si l'enjeu de la manifestation est par exemple de nature à entraîner des répercussions sur les dossiers qu'il est amené à traiter.

2.2.12. Un membre de votre institution peut-il invoquer une « clause de conscience » pour refuser d'appliquer la loi – par exemple en refusant de sanctionner un médecin qui aurait, en violation des dispositions qui lui en font l'obligation, manqué à son devoir d'information de ses patientes sur la possibilité qui leur est offerte d'interrompre leur grossesse ?

Non car en principe un magistrat a pour principale fonction de dire le droit peu importe ce qu'il pense du contenu de la norme elle-même. Toutefois, il n'est pas exclu qu'un magistrat souhaite se déporter d'une affaire parce qu'il estime qu'il ne pourra pas appliquer une norme en toute sérénité.

2.3. Cas pratiques

Pour donner de la chair à notre discussion, les organisateurs du colloque souhaiteraient discuter de questions concrètes que vous avez rencontrées et sur lesquelles votre Collège de déontologie, si vous en avez un, se serait prononcé.

Le Conseil d'État de Belgique soumet deux arrêts prononcés par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif dans le cadre du traitement d'une affaire portant sur une demande de suppression de la dotation octroyée à un parti politique.

Le recours, qui est un recours de pleine juridiction, était fondé sur l'article 15*ter* de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques qui permet aux membres de la Commission de contrôle de porter, devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, une demande de suppression de la dotation allouée à un parti politique qui « par son propre fait ou par celui de ses composantes, de ses listes, de ses candidats, ou de ses mandataires élus, montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, et par les protocoles additionnels à cette Convention en vigueur en Belgique ». Dans les faits, ce recours était dirigé contre les deux ASBL désignées par le parti « Vlaams Belang » pour recevoir la dotation fixée par la loi.

Au cours de la procédure, les ASBL défenderesses ont introduits plusieurs demandes incidentes dont deux demandes de récusation. L'analyse de ces demandes de récusation invite à se poser les questions déontologiques suivantes :

- La seule appartenance linguistique d'un magistrat est-elle de nature à porter atteinte à son impartialité dans des affaires ayant une dimension « communautaire » ?
- L'appartenance d'un magistrat à des « sociétés secrètes » (telle que, par exemple, une loge maçonnique) est-elle compatible avec le principe d'indépendance de la Justice ?

- Dans quelle mesure l'exercice antérieur de fonctions au sein d'un parti politique par des magistrats peut-il compromettre leur impartialité, a fortiori lorsqu'un autre parti politique est partie au litige ?

La première demande de récusation visait à « entendre dire pour droit que les conseillers d'État francophones ne peuvent pas faire partie de l'assemblée générale du Conseil d'État qui devra statuer sur la demande de suppression de la dotation du Vlaams Belang ». Les deux ASBL soutenaient que l'« inimitié capitale » entre la population francophone et « les positions nationalistes flamandes du Vlaams Belang visant à la scission pacifique de la Belgique et à l'abolition de la monarchie » était de nature à remettre en cause l'impartialité des conseillers d'État francophones. Par son arrêt n°165.186 du 28 novembre 2006, l'assemblée générale du Conseil d'État a rejeté la requête en récusation en soulignant que tant la composition linguistiquement paritaire de l'assemblée générale que le choix de lui soumettre le contentieux de la suppression des dotations de partis politiques découlait de la volonté expresse du législateur et que, dans ces circonstances, le seul fait que des conseillers d'État soient francophones ne constitue pas une cause de récusation.

La seconde demande de récusation introduite par ces ASBL visait, quant à elle, l'ensemble des conseillers d'État et s'appuyait sur deux motifs distincts. D'une part, l'appartenance présumée à des loges maçonniques jugées « irrégulières » car soupçonnées d'ordonner à leurs membres de condamner le Vlaams Belang . D'autre part, les fonctions exercées avant leur nomination en tant que conseiller d'État, telles que des postes dans des cabinets ministériels ou en tant qu'attaché parlementaire, au profit de partis politiques considérés comme « des ennemis déclarés du parti politique Vlaams Belang ». Par son arrêt n°169.314 du 22 mars 2007, l'assemblée générale du Conseil d'État rejette les demandes de récusation fondées sur ces deux motifs[1]. En ce qui concerne les demandes de récusation fondées sur l'appartenance supposée à des loges maçonniques, l'assemblée générale les rejette après avoir constaté que les ASBL n'ont pas fourni de preuves tangibles ou d'arguments convaincants démontrant de manière claire et irréfutable que les conseillers d'État concernés étaient effectivement membres de loges maçonniques. Quant aux demandes de récusation fondées sur les appartenances politiques passées, l'assemblée générale les rejette également, soulignant que le simple fait d'avoir eu des affiliations politiques antérieures ne constitue pas, à défaut de preuves tangibles ou d'indications claires démontrant une partialité réelle ou apparente, un motif valable de récusation.

III. Le recrutement des membres

3.1. Qui peut être recruté dans votre institution ?

3.1.1. Combien de membres en moyenne recrutez-vous chaque année dans votre institution ?

[1] On notera que l'assemblée générale accueille en revanche les demandes de récusation motivées par l'appartenance de deux conseillers d'État au même centre d'étude universitaire que l'avocate des parties requérantes.

Le recrutement des titulaires de fonction se fait en fonction du cadre légal et des moyens budgétaires disponibles. Une loi du 6 septembre 2022 a autorisé le Conseil d'État à étendre son cadre théorique. On est ainsi passé de quarante-quatre à cinquante-huit conseillers d'État, de quatre-vingts à cent douze auditeurs et de vingt-cinq à trente-deux greffiers. Cette extension de cadre est assez exceptionnelle. En moyenne, le conseil d'État se limite à remplacer les magistrats admis à la retraite soit une ou deux unités par an.

3.1.2. Tous les nouveaux membres sont-ils recrutés au même grade ou les membres de votre institution sont-ils répartis en plusieurs grades pour lesquels des modes de recrutement distincts existent ? Veuillez expliquer :

Les auditeurs et les greffiers sont recrutés sur la base d'un concours distinct et débutent leur carrière avec le grade d'auditeur adjoint pour les uns et de greffier pour les autres.

Les conseillers d'État font l'objet d'une procédure de sélection qui fait intervenir l'assemblée général du Conseil d'État, le ministre de l'Intérieur et le Parlement. Chaque candidat qui est nommé débute sa carrière comme conseiller d'État.

3.1.3. Des conditions d'âge sont-elles posées au recrutement de ces nouveaux membres ?

☒oui

☐non

Veuillez le cas échéant expliquer :

Pour les greffiers, ils doivent avoir vingt-cinq ans accomplis (article 72, § 1er, alinéa 2, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

Pour les auditeurs, ils doivent avoir vingt-sept ans accomplis (article 71, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

Pour les conseillers d'État, ils doivent avoir trente-sept ans accomplis (article 70, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

3.1.4. Des conditions de diplôme sont-elles posées au recrutement de ces nouveaux membres ?

☒oui

☐non

Veuillez expliquer :

Tant les greffiers que les auditeurs et les conseillers d'État doivent être titulaires d'un diplôme en droit (docteur, licencié ou master en droit).

3.1.5. Est-il possible de devenir membre de votre institution directement après la fin d'études d'universitaires ou le cas échéant après une école de formation ?

☐oui

☒non

Veuillez expliquer :

Seuls les greffiers ne doivent pas justifier d'une expérience professionnelle préalable à leur recrutement au Conseil d'État. Dès l'âge de vingt-cinq ans, ils peuvent postuler.

3.1.6. Des conditions d'expérience professionnelle préalable sont-elles au contraire requises pour devenir membre de votre institution ?

☒oui

☐non

Veuillez expliquer :

Pour les auditeurs, ils doivent justifier d'une expérience professionnelle de nature juridique de trois ans après l'obtention de leur diplôme en droit (article 71, § 1er, alinéa 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

Pour les conseillers d'État, les conditions d'expérience professionnelle sont multiples. Chaque candidat doit justifier d'une expérience professionnelle de nature juridique de dix ans au moins et doit en outre satisfaire à l'une des conditions suivantes :

1) avoir réussi le concours d'auditeur adjoint, le concours de référendaire à la Cour constitutionnelle, le concours de référendaire à la Cour de cassation, le concours d'auditeur adjoint à la Cour des comptes ou l'examen d'aptitude professionnelle prévu à l'article 259*bis* du Code judiciaire ;
2) exercer une fonction administrative de classe A4 au moins ou équivalent dans une administration ou un organisme public belge ;
3) avoir présenté avec succès une thèse de doctorat en droit ou être agrégé de l'enseignement supérieur en droit ;
4) exercer en Belgique des fonctions de magistrat dans l'ordre judiciaire ou auprès du Conseil du contentieux des étrangers ;
5) être titulaire d'une charge d'enseignement du droit dans une université belge ;

6) avoir pendant vingt ans au moins exercé la profession d'avocat à titre d'activité principale ou avoir exercé pendant vingt ans au moins une profession qui nécessite une très bonne connaissance du droit dont quinze ans au moins comme avocat.

3.1.7. Des membres des juridictions du fond peuvent-ils devenir membres de votre institution ?

☒oui

☐non

Veuillez expliquer :

Cf la réponse précédente.

Dans l'affirmative, quelle est leur proportion dans le nombre de nouveaux membres ?

Deux conseillers d'État sur cinquante-six.

3.1.8. Quel est l'âge du plus jeune de vos collègues ?

Trente-neuf ans au Conseil ; vingt-sept à l'Auditorat.

3.1.9. Les membres de votre institution sont-ils recrutés sans limitation de durée – c'est-à-dire pour une carrière qui se terminera avec le départ en retraite – ou pour un contrat d'une durée déterminée ?

Les conseillers d'État sont nommés à vie (admission à la retraite à 70 ans) ; les auditeurs jusqu'à l'âge de la retraite (70 ans)

3.2. Comment se déroule la procédure de recrutement dans votre institution ?

3.2.1. Le pouvoir exécutif intervient-il dans la procédure de recrutement des membres de votre institution ?

☒oui

☐non

Veuillez expliquer :

Pour le recrutement des greffiers et des auditeurs, un concours est organisé par le Conseil d'État et le Roi est tenu de nommer les lauréats de ce concours en fonction de leur classement. Ces titulaires de fonction font l'objet d'un arrêté royal de nomination, soit un acte du Chef de l'État.

Pour le recrutement des conseillers d'État, la sélection s'effectue via l'assemblée générale du Conseil d'État qui va entendre les différents candidats et, après une comparaison des titres et mérites, constituer une liste sur laquelle elle va indiquer le nom de trois candidats, le premier de la liste étant celui qui a recueilli le nombre de votes positifs le plus important. Cette liste est ensuite transmise au Parlement, soit à la Chambre des représentants, soit au Sénat. L'assemblée parlementaire concernée peut, à son tour, entendre les candidats qui ont postulé et établir sa propre liste en procédant à une comparaison des titres et mérites des candidats.

Si le candidat présenté en premier lieu sur la liste du Conseil d'État l'a été à l'unanimité, il peut être nommé conseiller d'État sauf si le ministre de l'Intérieur refuse cette présentation soit parce que ce candidat ne répond pas à toutes les conditions requises pour pouvoir être nommé à cette fonction, soit parce qu'il estime que le nombre de conseillers d'État venant de l'auditorat est trop élevé par rapport au nombre de conseillers d'État venant de l'extérieur. Si le ministre accepte la présentation unanime, il en informe le Parlement, soit la Chambre des représentants, soit le Sénat, selon le cas. Ces deux assemblées peuvent également s'opposer à cette nomination si elles estiment qu'il y a trop de conseillers d'État venant de l'auditorat par rapport aux conseillers d'État venant de l'extérieur. En cas de refus du ministre ou d'une assemblée parlementaire, l'assemblée générale du Conseil d'État doit procéder à une nouvelle présentation.

Lorsque la liste présentée par le Conseil d'État n'a pas été adoptée à l'unanimité pour le premier candidat, elle est transmise à l'assemblée parlementaire compétente qui pourra soit confirmer cette liste, soit élaborer sa propre liste de trois candidats avec une motivation formelle qui lui est propre. Si l'assemblée parlementaire ne prend pas attitude dans les trente jours de la réception de la liste du Conseil d'État, la nomination du conseiller d'État est faite sur la base de la liste présentée par l'assemblée générale du Conseil d'État. Lorsque l'assemblée parlementaire établit sa propre liste, le futur conseiller d'État ne pourra être nommé que parmi les candidats présentés sur chacune des deux listes.

3.2.2. La procédure de recrutement des membres de votre institution donne-t-elle lieu à un entretien individuel ?

☒oui pour les conseillers

☒non pour les auditeurs et les greffiers

3.2.3. Dans l'affirmative, cet entretien est-il l'occasion d'apprécier la motivation du candidat, mais aussi ses connaissances juridiques ?

☒oui

☐non

3.2.4. La procédure de recrutement varie-t-elle selon le grade auquel le candidat postule – dans l'hypothèse où les recrutements dans votre institution pourraient se faire à des grades différents (cf. supra 3.1) ?

☐oui

☒non

Veuillez le cas échéant expliquer :

/

3.3. Comment se déroule la nomination des membres de votre institution ?

3.3.1. La nomination des membres de votre institution résulte d'une décision :

☒du pouvoir exécutif (par exemple d'un décret présidentiel)

☐du pouvoir judiciaire (du président de votre institution ou bien d'un collège de juges indépendants)

☐autre

Veuillez le cas échéant expliquer :

Tous les titulaires de fonction au Conseil d'État sont nommés par un arrêté royal (décision du pouvoir exécutif).

3.3.2. La nomination des membres de votre institution peut-elle être contestée en justice ?

☒oui par voie d'action à l'occasion de la nomination desdits membres

☐oui par voie d'exception au titre de la régularité de la composition des membres de la formation de jugement

☐non

Dans l'affirmative, devant quel juge ?

Tout dépend de la nature de l'action.

L'action peut être portée devant le Conseil d'État si la partie requérante estime que la décision de nomination est illégale.

L'action peut, alternativement, être portée devant les juridictions de l'ordre judiciaire si le candidat évincé estime que l'État a commis une faute dans le cadre de la nomination d'un autre candidat et invoque dès lors la responsabilité civile de l'État (article 1382 de l'ancien Code civil).

3.3.3. Si votre institution est compétente pour connaître de ce contentieux, comment assure-t-elle le respect du droit à un procès équitable ?

Lors de chaque présentation d'un nouveau conseiller d'État, l'assemblée générale constitue une chambre de recours composée de trois conseillers d'État qui ne pourront pas prendre part à la procédure de sélection du nouveau conseiller d'État. C'est cette chambre de recours qui sera compétente pour examiner la légalité de la nomination intervenue si celle-ci est attaquée devant le Conseil d'État.

Pour les auditeurs, c'est la chambre chargée du contentieux de la fonction publique qui examinera le recours. Les membres du jury du concours ne pourront évidemment pas siéger dans cette affaire.

Cofinancé par l'Union européenne