

Numéro du rôle : 628

Arrêt n° 53/94  
du 29 juin 1994

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 3 de la loi du 6 août 1993 modifiant les articles 259*bis* et 259*quater* du Code judiciaire et complétant l'article 21, § 1er, de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats, introduit par Stefaan Raes et Maria Wyckaert.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges K. Blanckaert, L. François, P. Martens, J. Delruelle et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 décembre 1993, il a été introduit un recours en annulation de l'article 3 de la loi du 6 août 1993 modifiant les articles 259*bis* et 259*quater* du Code judiciaire et complétant l'article 21, § 1er, de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats, publiée au *Moniteur belge* du 4 décembre 1993, par :

- Stefaan Raes, avocat, demeurant à Haasrode (commune d'Oud-Heverlee), Milsestraat 93, et
- Maria Wyckaert, avocat, demeurant à Haasrode (commune d'Oud-Heverlee), Milsestraat 93.

Par la même requête, les requérants ont demandé la suspension de la disposition susdite. La Cour a rejeté cette demande par son arrêt n° 21/94 du 3 mars 1994.

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 21 décembre 1993, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 4 janvier 1994, la Cour a décidé, à la demande du juge L.P. Suetens, que ce dernier s'abstiendra dans l'affaire et a complété le siège par le juge K. Blanckaert.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 4 janvier 1994.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 5 janvier 1994.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 21 février 1994.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 17 mars 1994.

Les requérants ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 30 mars 1994.

Par ordonnance du 2 juin 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 20 décembre 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 2 juin 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 22 juin 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 2 juin 1994.

A l'audience du 22 juin 1994 :

- ont comparu :

. Me D. Lindemans, avocat du barreau de Bruxelles, pour les requérants;

. Me D. Lagasse et Me V. Bonneville, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François ont fait rapport;

- les avocats ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *Objet de la disposition attaquée*

La disposition entreprise complète l'article 21, § 1er, de la loi du 18 juillet 1991, modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats, par un alinéa nouveau qui est libellé comme suit :

« Les juges suppléants et les juges suppléants auxquels démission honorable a été accordée avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont réputés avoir réussi l'examen d'aptitude professionnelle prévu par l'article 259bis du Code judiciaire. »

#### IV. *En droit*

- A -

##### *La requête*

A.1.1. En ce qui concerne l'intérêt, le requérant fait valoir qu'il est avocat depuis le 1er octobre 1981 et qu'il a réussi l'examen d'aptitude professionnelle, en sorte qu'il peut prétendre à une nomination en qualité de magistrat. Par suite de la disposition entreprise, il subira, pour toute nomination à un poste de magistrat, la concurrence supplémentaire de magistrats suppléants déjà nommés ou encore à nommer et d'anciens juges suppléants auxquels démission honorable a été accordée avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991.

La requérante, qui est avocate depuis le 1er octobre 1985 mais qui n'a pas participé à l'examen d'aptitude professionnelle, fonde son intérêt en soulignant qu'elle est discriminée par rapport aux juges suppléants déjà nommés et encore à nommer ou par rapport aux anciens juges suppléants auxquels démission honorable a été accordée avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991, lesquels peuvent être nommés au poste de magistrat sans passer un examen ou accomplir le stage judiciaire, alors que ce n'est pas le cas pour elle.

A.1.2. Le moyen unique des requérants est pris de la violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution. Ils estiment que la disposition entreprise établit une distinction sur certains plans ou instaure une égalité de traitement entre des catégories de personnes pour ce qui est des conditions de nomination en qualité de magistrat effectif, sans que celle-ci soit susceptible de justification objective et raisonnable ou sans qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

En l'occurrence, les requérants visent d'abord la distinction entre, d'une part, les personnes qui n'ont pas réussi l'examen d'aptitude professionnelle ou qui n'ont pas accompli le stage judiciaire - et qui ne peuvent donc pas être nommées magistrats effectifs - et, d'autre part, celles qui ne satisfont pas davantage à ces conditions mais qui sont juges suppléants ou l'ont été, et qui peuvent quant à elles être nommées en qualité de magistrat effectif.

Les requérants dénoncent en deuxième lieu la distinction qui est faite entre, d'une part, ceux qui ont réussi l'examen d'aptitude professionnelle ou qui ont accompli le stage judiciaire et, d'autre part, les juges suppléants ou les anciens juges suppléants visés dans la disposition entreprise, tous pouvant être nommés en qualité de magistrat effectif, mais la seconde catégorie ne devant toutefois pas avoir réussi d'examen.

En troisième lieu, les requérants dénoncent une égalité de traitement entre, d'une part, les magistrats en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991 et, d'autre part, les juges suppléants ou anciens juges suppléants précités, qui sont tous réputés avoir réussi l'examen d'aptitude professionnelle.

Les requérants considèrent en substance que ces distinctions ou égalités de traitement sont discriminatoires au motif que le simple fait d'être juge suppléant ou d'avoir été nommé un jour en qualité de juge suppléant ne démontre pas en soi une expérience professionnelle suffisante susceptible de justifier une dispense de l'examen d'aptitude professionnelle, dès lors qu'aucune condition d'ancienneté ou d'expérience professionnelle récente n'est prévue.

*Mémoire du Conseil des ministres*

A.2. Le Conseil des ministres fait d'abord valoir que les parties requérantes interprètent erronément la disposition attaquée en postulant que celle-ci revêt un caractère permanent à l'égard des juges suppléants en service. Le Conseil des ministres estime au contraire qu'il s'agit d'une disposition transitoire à l'égard de ce groupe : la disposition ne serait applicable qu'aux seuls juges suppléants qui étaient en service au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991. Le Conseil des ministres renvoie à ce propos à la genèse de la disposition querellée et à l'intitulé précédant l'article 21 de la loi du 18 juillet 1991 dans lequel est insérée la disposition attaquée. Compte tenu de ces éléments, le Conseil des ministres considère que le recours des requérants est en grande partie sans objet.

Le Conseil des ministres déclare ensuite que la différence de traitement incriminée ne peut nullement être regardée comme une violation des articles 6 et 6bis de la Constitution. Même si l'interprétation donnée par les requérants à la disposition querellée pouvait être admise, le législateur pourrait raisonnablement considérer de manière générale que l'exercice de fonctions judiciaires, même par un juge suppléant nommé après l'entrée en vigueur de la loi, justifie que les juges suppléants soient traités d'une manière différente et soient tous dispensés de l'examen d'aptitude professionnelle. Même si la fonction de juge suppléant peut être exercée avec un degré différent d'intensité, il n'est nullement déraisonnable de penser que l'exercice de cette fonction permet d'acquérir l'aptitude requise pour l'exercice de la fonction de magistrat effectif. Cette justification est en relation avec le but poursuivi par la loi, qui consiste à assurer une magistrature de qualité.

Le Conseil des ministres observe aussi que la réussite de l'examen d'aptitude professionnelle doit être distinguée de la nomination elle-même. La réussite de cet examen ne donne pas droit à une nomination en qualité de magistrat. La valeur du candidat doit être appréciée par le comité d'avis créé par l'article 259ter, § 1er, du Code judiciaire et toute décision de nomination d'un magistrat effectif doit être précédée d'une comparaison des titres et mérites des différents candidats en présence. Le législateur peut estimer que ces divers éléments permettent de pallier les inévitables manquements de la règle générale. L'argumentation selon laquelle le comité d'avis ou le Roi ne peuvent tenir compte des fonctions exercées dans la réalité ou selon laquelle une nomination à une fonction de juge suppléant peut avoir lieu dans le seul but de détourner la condition requise de réussite de l'examen d'aptitude professionnelle ne porte pas sur la loi elle-même mais bien sur son application, contre laquelle des voies de recours appropriées peuvent être mises en oeuvre.

Le Conseil des ministres attire une fois de plus l'attention sur le fait que la disposition attaquée est une simple mesure transitoire. Si l'on admet cette interprétation, les arguments invoqués par les requérants manquent de toute pertinence.

Enfin, le Conseil des ministres conteste l'argument des parties requérantes selon lequel certains juges suppléants auxquels démission honorable a été accordée ne peuvent plus être réputés posséder l'expérience professionnelle nécessaire pour être dispensés du stage judiciaire ou de l'examen d'aptitude professionnelle, à savoir lorsque la démission a été accordée il y a plusieurs années. Le Conseil des ministres observe que le certificat de réussite de l'examen d'aptitude professionnelle présente lui aussi une durée de validité illimitée et que l'expérience professionnelle doit précisément faire l'objet de l'avis du comité d'avis, qui devra l'apprécier en fonction de toutes les données matérielles, en se fondant sur une comparaison scrupuleuse des titres et mérites des candidats.

*Mémoire en réponse des requérants*

A.3. Dans leur mémoire en réponse, les requérants renvoient à l'arrêt n° 21/94 de la Cour en ce qui concerne l'interprétation à donner à la disposition attaquée et le bien-fondé du moyen.

Ils soulignent ensuite que la loi du 18 juillet 1991 a pour finalité essentielle de recruter des magistrats sur la base de critères de nomination objectifs dans le but d'éviter que prévalent en premier lieu des considérations d'ordre politique. Les requérants estiment qu'une troisième voie d'accès à la fonction de magistrat effectif, qui consiste à nommer préalablement le candidat en qualité de juge suppléant, est incompatible avec cet objectif.

Selon le législateur, l'expérience professionnelle requise doit en effet résulter désormais de la réussite d'un examen ou de l'accomplissement du stage judiciaire. Les juges suppléants ne peuvent démontrer leur aptitude professionnelle de la manière légalement prescrite. L'expérience professionnelle qu'ils acquerraient à la suite de l'exercice de leur fonction de juge suppléant ne peut être assimilée à l'aptitude professionnelle requise.

Les requérants soutiennent aussi que le Conseil des ministres renvoie à tort aux comités d'avis. Ceux-ci ne sont nullement obligés de motiver leurs avis du point de vue de l'aptitude ou de l'expérience professionnelle des juges suppléants qui sont candidats à une fonction de magistrat effectif. En outre, l'exercice effectif de la fonction de juge suppléant n'est pas une condition pour être nommé au poste de magistrat effectif.

Enfin, les requérants s'en remettent à la sagesse de la Cour en tant que la disposition entreprise dispense de l'examen d'aptitude professionnelle les juges suppléants qui étaient en service à la date du 1er octobre 1993 ou auxquels démission honorable a été accordée avant cette date.

- B -

#### *Quant à la recevabilité du recours*

B.1. Le requérant Stefaan Raes a été nommé juge au tribunal de première instance de Bruxelles par arrêté royal du 13 avril 1994 (*Moniteur belge*, 27 avril 1994). Son conseil a cependant déclaré à l'audience que Stefaan Raes est candidat à une nomination comme juge effectif au tribunal de première instance d'Anvers. Le requérant conserve son intérêt au recours.

B.2. La requérante Maria Wyckaert est avocate. En cette qualité, elle peut avoir vocation à une fonction de magistrat. Elle a dès lors intérêt à combattre la disposition litigieuse.

*Quant à la portée de la disposition entreprise*

B.3. Tant la formulation de la disposition querellée que la comparaison entre les différents alinéas de l'article 21, § 1er, de la loi précitée du 18 juillet 1991 font apparaître que la disposition attaquée doit être comprise, en tant qu'elle vise les juges suppléants en fonction, comme une disposition permanente.

En tant qu'elle est applicable aux juges suppléants en fonction, la disposition entreprise est formulée de manière générale. En tant qu'elle est applicable aux anciens juges suppléants auxquels démission honorable a été accordée, cette disposition énonce en revanche explicitement que la démission doit avoir été obtenue avant l'entrée en vigueur de la loi.

En outre, l'article 21, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 18 juillet 1991, qui concerne les magistrats effectifs, dispose explicitement qu'il est applicable aux « magistrats en fonction au jour de l'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi ». Enfin, l'article 21, § 1er, alinéa 3, de cette loi, également inséré par la loi du 6 août 1993, introduit une disposition dont le caractère dépasse manifestement celui d'une disposition transitoire.

Compte tenu de ces éléments, ni l'intitulé figurant au-dessus de l'article 21 de la loi du 18 juillet 1991 dans laquelle la loi du 6 août 1993 a inséré la disposition querellée - un intitulé n'a en soi aucune valeur normative - ni les déclarations, d'ailleurs contradictoires, faites lors des travaux préparatoires de la loi du 6 août 1993 ne sauraient conduire à la conclusion que la disposition attaquée doit être considérée comme transitoire à l'égard des magistrats suppléants en fonction.

Il en résulte que, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, le recours en annulation n'est en rien dépourvu d'objet.

*Quant au caractère fondé du recours*

B.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5. La loi du 18 juillet 1991 a pour objectif d'organiser un recrutement des magistrats sur des bases objectives de nomination et de mettre fin à la « grave suspicion » pesant sur une procédure de nomination qui « repose prioritairement sur des considérations politiques » (Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 974-1, pp. 2 et 3). Elle subordonne l'accès à la magistrature soit à la réussite d'un concours suivi d'un stage, soit à la réussite d'un examen et à une exigence d'expérience professionnelle.

B.6. Il se justifie de dispenser de l'examen ceux qui étaient en fonction comme juge suppléant lors de l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991. En effet, les articles 188 et 192 anciens du Code judiciaire disposaient que, pour être nommé juge ou juge de paix suppléant, le candidat devait satisfaire aux conditions prévues pour les juges effectifs. Dès lors que l'article 21, § 1er, de la loi du 18 juillet 1991 prévoit que les magistrats en fonction au jour de l'entrée en vigueur de la loi sont réputés avoir réussi l'examen

d'aptitude, il se justifie d'accorder le même avantage aux juges suppléants puisqu'ils devaient, dans le passé, satisfaire aux mêmes conditions de recrutement que les juges effectifs.

B.7. Il n'est par ailleurs pas discriminatoire de dispenser de l'examen les juges suppléants auxquels démission honorable avait été accordée avant l'entrée en vigueur de la loi. Il ressort en effet des travaux préparatoires que le législateur a voulu prendre en considération la situation de ceux qui ont dû, en raison d'une incompatibilité, renoncer à leur qualité de magistrat suppléant (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 534/1, pp. 1 et 2). La dérogation a été prévue en faveur d'une catégorie de citoyens qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de traiter différemment.

B.8. En revanche, dès lors que les candidats à une fonction de juge effectif doivent désormais satisfaire aux conditions d'accomplissement d'un stage, après un concours d'admission, ou de réussite d'un examen d'aptitude - obligations auxquelles les juges suppléants ne sont pas astreints, les conditions de leur nomination étant restées sur ce point ce qu'elles étaient avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991 -, il n'y a aucun motif raisonnable pour dispenser également de l'examen d'aptitude professionnelle les juges suppléants nommés en cette qualité après l'entrée en vigueur de cette loi. Les travaux préparatoires ne révèlent pas - et la Cour n'aperçoit pas - en quoi la faveur accordée à cette catégorie de candidats serait justifiée. L'interprétation suggérée par le Conseil des ministres et rejetée en B.3 semble d'ailleurs indiquer que cette faveur ne se concilie pas avec l'objectif fondamental de la réforme.

B.9. Le moyen est fondé en tant que la disposition entreprise s'applique aux juges suppléants nommés après le 1er octobre 1993, date d'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 3 de la loi du 6 août 1993 modifiant les articles 259*bis* et 259*quater* du Code judiciaire et complétant l'article 21, § 1er, de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats, en tant que cette disposition s'applique aux juges suppléants nommés après l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991;

rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 29 juin 1994.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève