

Numéro du rôle : 1361
Arrêt n° 83/99 du 15 juillet 1999

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 21, § 1er, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats, modifié par la loi du 1er décembre 1994, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, E. Cerexhe et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle

Par arrêt n° 74.160 du 8 juin 1998 en cause de W. Weyts contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 juin 1998, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 21, § 1er, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats, modifié par la loi du 1er décembre 1994, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, en ce qu'il dispense de l'examen d'aptitude professionnelle les juges suppléants nommés avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991 et auxquels démission honorable a été accordée pour cause d'incompatibilité, alors que les juges suppléants qui ont exercé un mandat temporaire et auxquels, par conséquent, il n'a pas été accordé de démission honorable, n'ont pas droit à la dispense de l'examen d'aptitude professionnelle ? »

II. Les faits et la procédure antérieure

Le requérant devant le Conseil d'Etat est avocat depuis 1956 et a été nommé, par arrêté royal du 22 septembre 1988, pour un terme de six mois, membre civil au conseil de guerre en campagne B et membre civil suppléant au conseil de guerre en campagne A près les forces belges en République fédérale d'Allemagne. Par arrêté royal du 31 janvier 1989, cette nomination a été prolongée pour un nouveau terme de six mois. Le mandat a pris fin le 4 décembre 1989.

Le 22 juillet 1994, le requérant a fait acte de candidature pour la nomination à la fonction de juge au tribunal de police. Le 29 septembre 1994, il lui a été répondu, au nom du ministre de la Justice, que sa candidature n'entrait pas en ligne de compte étant donné que le requérant ne répondait pas aux conditions fixées par l'article 187 du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats. L'intéressé attaque cette décision devant le Conseil d'Etat.

Le requérant estime que l'article 21, § 1er, alinéa 2, de la loi précitée du 18 juillet 1991 contient une discrimination, en ce que cette disposition dispense de l'examen d'aptitude professionnelle les juges suppléants nommés avant l'entrée en vigueur de la loi et auxquels démission honorable a été accordée pour cause d'incompatibilité, cependant que les juges suppléants tels que le requérant, qui ont exercé un mandat temporaire et auxquels il n'a donc pas été accordé démission honorable, n'ont pas droit à la dispense de l'examen d'aptitude professionnelle.

III. La procédure devant la Cour

Par ordonnance du 26 juin 1998, 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 6 août 1998, le président en exercice a prorogé jusqu'au 30 septembre 1998 le délai pour introduire un mémoire.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 août 1998; l'ordonnance du 6 août 1998 a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 25 août 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 28 septembre 1998;
- W. Weyts, Waalsestraat 34, 8000 Bruges, par lettre recommandée à la poste le 30 septembre 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 15 octobre 1998.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 13 novembre 1998.

Par ordonnances du 26 novembre 1998 et du 26 mai 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 26 juin 1999 et 26 décembre 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 31 mars 1999, la Cour a décidé que le juge R. Henneuse s'abstiendra et que le siège sera complété par le juge E. Cerexhe, qui devient rapporteur.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 5 mai 1999.

Cette dernière ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 1er avril 1999.

A l'audience publique du 5 mai 1999 :

- ont comparu :
 - . Me F. Liebaut *loco* Me P. Devers, avocats au barreau de Gand, pour W. Weyts;
 - . Me P. Peeters, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et E. Cerexhe ont fait rapport;
- les avocats précités 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.

IV. En droit

- A -

Position de W. Weyts

A.1.1. Le requérant devant le Conseil d'Etat, W. Weyts, considère que la question préjudicielle doit être reformulée. Il soutient avoir invoqué, au cours de la procédure devant le Conseil d'Etat, non seulement une discrimination entre les juges suppléants ayant obtenu démission honorable avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991 et les juges suppléants qui ont exercé un mandat temporaire ayant pris fin avant l'entrée en vigueur de la loi précitée, mais également une discrimination entre les magistrats qui avaient obtenu démission honorable et les juges dont le mandat temporaire a pris fin.

A.1.2. Sur le fond, le requérant estime qu'en égard aux conditions de recrutement parallèles des magistrats et des membres civils du conseil de guerre en campagne, telles qu'elles étaient applicables avant l'adoption de la loi du 18 juillet 1991, il n'existe pas de justification raisonnable au fait que cette loi établisse une distinction selon que le mandat des intéressés a pris fin par suite d'une démission honorable pour cause d'incompatibilité, ou par suite de l'expiration d'un mandat temporaire. En effet, les deux circonstances sont indépendantes de la volonté des intéressés.

Position du Conseil des ministres

A.2.1. Le Conseil des ministres n'est pas d'accord avec la proposition du requérant devant le Conseil d'Etat de reformuler la question préjudicielle et estime que les parties ne peuvent pas modifier le contenu des questions posées à la Cour.

A.2.2. Sur le fond, le Conseil des ministres renvoie à la jurisprudence de la Cour en vertu de laquelle la dispense de l'examen d'aptitude professionnelle pour les juges suppléants auxquels démission honorable a été conférée avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

En ce qui concerne la discrimination dénoncée par le requérant devant le Conseil d'Etat, le Conseil des ministres estime qu'il existe une différence objective entre les membres civils suppléants du conseil de guerre en campagne et les autres juges suppléants.

Les conditions de nomination pour les membres civils du conseil de guerre en campagne sont fixées par la loi du 15 juin 1899 comprenant le titre Ier et le titre II du Code de procédure pénale militaire. Aux termes de l'article 62, § 3, de cette loi, le membre civil est nommé parmi les magistrats de carrière des juridictions métropolitaines ou africaines ou parmi les docteurs ou licenciés en droit âgés de vingt-cinq ans accomplis. Les suppléants peuvent être nommés aux mêmes conditions.

En revanche, pour être nommé juge ou juge de paix, les candidats devaient, avant la loi du 18 juillet 1991, avoir trente ans accomplis, être docteur ou licencié en droit et avoir exercé pendant cinq ans l'une des fonctions mentionnées aux articles 187 et 191 - de l'époque - du Code judiciaire. Les mêmes conditions étaient applicables aux juges suppléants.

Les conditions de nomination pour les juges suppléants étaient dès lors plus strictes. En outre, la nomination comme membre civil suppléant du conseil de guerre en campagne est une nomination limitée dans le temps, cependant que les juges suppléants, tout comme les juges ordinaires, sont nommés à vie.

La démission honorable pour cause d'incompatibilité est une exception au principe de la nomination à vie. Le Conseil des ministres observe encore que la démission honorable pour cause d'incompatibilité, contrairement à ce que soutient le requérant devant le Conseil d'Etat, ne se fait pas nécessairement indépendamment de la volonté de l'intéressé.

Le Conseil des ministres conclut donc qu'il existe une justification raisonnable à la différence de traitement dénoncée.

- B -

Quant à la portée de la question préjudicielle

B.1.1. La question préjudicielle concerne l'article 21, § 1er, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats. Elle est libellée en ces termes :

« L'article 21, § 1er, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats, modifié par la loi du 1er décembre 1994, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, en ce qu'il dispense de l'examen d'aptitude professionnelle les juges suppléants nommés avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991 et auxquels démission honorable a été accordée pour cause d'incompatibilité, alors que les juges suppléants qui ont exercé un mandat temporaire et auxquels, par conséquent, il n'a pas été accordé de démission honorable, n'ont pas droit à la dispense de l'examen d'aptitude professionnelle ? »

B.1.2. Le requérant devant le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de reformuler la question préjudicielle. A son estime, la question qui doit être posée est celle de savoir si les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés en ce que les magistrats et les juges suppléants nommés avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991 et auxquels démission honorable a été accordée pour cause d'incompatibilité sont dispensés de l'examen d'aptitude professionnelle, alors que les juges et les juges suppléants qui ont exercé un mandat temporaire et auxquels, par conséquent, il n'a pas été accordé de démission honorable, n'ont pas droit à la dispense de l'examen d'aptitude professionnelle.

B.1.3. Les parties ne peuvent modifier ou faire modifier la teneur de la question préjudicielle posée par la juridiction *a quo*. La Cour ne peut accéder à la demande de reformulation, qui revient à étendre l'objet de la question préjudicielle.

B.1.4. Bien que le requérant devant le Conseil d'Etat ait été nommé à titre temporaire membre civil effectif du conseil de guerre en campagne B et membre civil suppléant au conseil de guerre en campagne A, la question préjudicielle concerne uniquement les juges suppléants qui ont exercé un mandat temporaire, de sorte que la Cour limitera son examen à cette catégorie de magistrats.

Quant au fond

B.2.1. Il ressort des travaux préparatoires que la loi du 18 juillet 1991 vise à «promouvoir l'objectivité dans l'accès à la magistrature et [à] améliorer la formation des magistrats » (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 974-2, p. 5).

La loi prévoit à cette fin deux voies d'accès à la magistrature : la première est « ouverte pour ceux qui ont une vocation immédiate et qui se destinent dès le départ à faire une carrière dans la magistrature »; ils peuvent participer à «un concours d'admission à un stage dans la magistrature, au terme duquel la nomination pourra intervenir » (*Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1565/10, p. 19).

La seconde voie d'accès est ouverte aux candidats ayant une expérience professionnelle spécifique, qui doivent réussir un examen d'aptitude professionnelle (*ibid.*, p. 20).

B.2.2. La loi du 18 juillet 1991 prévoit aussi une mesure transitoire qui, à l'origine, était libellée comme suit :

« Art. 21. § 1er. Les magistrats en fonction au jour de l'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi, sont réputés avoir accompli le stage judiciaire prévu par l'article 259^{quater} du Code judiciaire, inséré par l'article 20 de la présente loi et avoir réussi l'examen d'aptitude professionnelle prévu par l'article 259^{bis} du même Code. »

La loi du 6 août 1993 a complété cette disposition par l'alinéa suivant :

« Les juges suppléants et les juges suppléants auxquels démission honorable a été accordée, sont réputés avoir réussi l'examen d'aptitude professionnelle prévu par l'article 259*bis* du même Code. »

La Cour a annulé, par son arrêt n° 53/94 du 29 juin 1994 (*Moniteur belge*, 9 juillet 1994), l'article 21, § 1er, de la loi du 18 juillet 1991, tel qu'il a été modifié par la loi du 6 août 1993, en tant que cette disposition s'appliquait aux juges suppléants nommés après l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991.

La loi du 1er décembre 1994 a remplacé l'article 21, § 1er, alinéas 1er et 2, comme suit :

« Art. 21. § 1er. Les magistrats en fonction au jour de l'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi, et les magistrats nommés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, mais auxquels démission honorable a été accordée pour cause d'incompatibilité, sont réputés avoir accompli le stage judiciaire défini à l'article 259*quater* du Code judiciaire, inséré par l'article 20 de la présente loi et sont réputés avoir réussi l'examen d'aptitude professionnelle, prévu par l'article 259*bis* du même Code.

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

Il résulte de ce qui précède que la loi du 1er décembre 1994 n'a pas modifié la situation des juges suppléants nommés avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991 et auxquels démission honorable a été accordée pour cause d'incompatibilité.

B.2.3. Pour les raisons exposées dans l'arrêt précité (B.4 à B.7), il n'était pas discriminatoire, lors de l'adoption de la loi du 18 juillet 1991, telle qu'elle a été complétée par la loi du 6 août 1993, de dispenser de l'examen ceux qui étaient en fonction comme juge suppléant à la date de l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991; il n'était pas davantage discriminatoire de dispenser de l'examen les juges suppléants auxquels démission honorable avait été accordée avant l'entrée en vigueur de la loi.

B.3. Le juge *a quo* demande à la Cour s'il n'est pas discriminatoire que le régime transitoire ne soit pas applicable à une catégorie de juges suppléants qui ont exercé un mandat temporaire et auxquels démission honorable n'a pas été accordée, à savoir les membres civils suppléants du conseil de guerre en campagne.

B.4.1. Entre les membres civils suppléants du conseil de guerre en campagne et les juges suppléants ordinaires, il existe à plusieurs égards une différence objective.

B.4.2. En vertu de l'article 62, § 3, de la loi du 15 juin 1899 comprenant le titre Ier et le titre II du Code de procédure pénale militaire, les membres civils suppléants du conseil de guerre en campagne sont nommés parmi les magistrats de carrière des juridictions métropolitaines ou africaines ou parmi les docteurs ou licenciés en droit âgés de vingt-cinq ans accomplis. Les conditions de nomination pour ces derniers étaient donc moins strictes que celles qui étaient applicables aux juges suppléants ordinaires avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991. Ceux-ci devaient non seulement avoir obtenu le diplôme de docteur ou licencié en droit, mais devaient en outre, en vertu des articles 187 et 191 du Code judiciaire, avoir trente ans accomplis et avoir été actifs pendant au moins cinq ans en Belgique dans les fonctions mentionnées dans ces dispositions.

B.4.3. Une autre distinction entre les membres civils suppléants du conseil de guerre en campagne et les juges suppléants ordinaires concerne la durée de la nomination. La première catégorie est nommée pour une période prorogeable de six mois. En revanche, la deuxième catégorie est nommée à vie, conformément à l'article 152 de la Constitution.

B.4.4. Enfin, il existe également une différence quant au contenu de la fonction juridictionnelle, eu égard au contentieux spécifique confié au conseil de guerre en campagne et qui emporte que l'expérience juridique de ses membres est d'une nature différente de celle des magistrats suppléants ordinaires.

B.5. Les effets de la distinction en cause ne sont pas disproportionnés aux objectifs poursuivis par le législateur, dès lors que les membres suppléants du conseil de guerre en campagne peuvent, comme tous les autres candidats, participer à l'examen d'aptitude professionnelle et que l'accès à la magistrature ne leur est nullement refusé.

B.6. En conclusion, les différences indiquées au B.4 justifient que le législateur n'ait pas étendu le régime transitoire prévu dans la loi du 18 juillet 1991 aux membres civils suppléants du conseil de guerre en campagne et qu'il n'ait donc pas attaché les mêmes effets à l'exercice de la fonction citée en dernier lieu pour ce qui est de l'accès à la magistrature.

La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 21, § 1er, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats, modifié par la loi du 6 août 1993 et par la loi du 1er décembre 1994, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il dispense de l'examen d'aptitude professionnelle les juges suppléants nommés avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991 et auxquels démission honorable a été accordée pour cause d'incompatibilité, alors que les membres civils suppléants du conseil de guerre en campagne qui ont exercé un mandat temporaire et auxquels, par conséquent, il n'a pas été accordé de démission honorable, n'ont pas droit à la dispense de l'examen d'aptitude professionnelle.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 juillet 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève