

Numéro du rôle : 7164
Arrêt n° 7/2020 du 16 janvier 2020

## ARRÊT

---

*En cause* : le recours en annulation partielle de la loi du 23 mars 2019 « modifiant le Code judiciaire en vue d'améliorer le fonctionnement de l'ordre judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice », introduit par Pascal Malumgré et Geert Lambrechts.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et J. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 avril 2019 et parvenue au greffe le 18 avril 2019, un recours en annulation des articles 2, 3, 4, 6 à 13, 17, 18 et 40 à 42 de la loi du 23 mars 2019 « modifiant le Code judiciaire en vue d'améliorer le fonctionnement de l'ordre judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice » (publiée au *Moniteur belge* du 29 mars 2019) a été introduit par Pascal Malumgré et Geert Lambrechts, assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. Wirtgen et Me T. Moonen, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 20 novembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 4 décembre 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 4 décembre 2019.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. Selon le Conseil des ministres, le recours n'est pas recevable *ratione temporis*. Le recours serait en réalité dirigé contre l'existence du système des magistrats suppléants, et non contre les améliorations en matière de compétence, d'impartialité et d'indépendance que le législateur a apportées à ce système en adoptant les dispositions attaquées. Dès lors que le régime des magistrats suppléants existe déjà depuis des décennies dans les dispositions pertinentes du Code judiciaire, et qu'il n'apparaît pas qu'en adoptant les dispositions attaquées, le législateur ait reconsidéré le maintien de ce régime, le délai pour introduire un recours en annulation a expiré depuis longtemps.

A.1.2. En outre, selon le Conseil des ministres, le recours est partiellement irrecevable, faute d'intérêt. Toutes les dispositions attaquées portent sur le statut des magistrats suppléants. Les parties requérantes ne font pas valoir qu'elles ont la qualité de magistrat suppléant, de sorte que leur intérêt ne découle pas de cette qualité.

Le Conseil des ministres reconnaît qu'en leur qualité d'avocats, les parties requérantes ont intérêt à agir contre des dispositions qui permettent à d'autres avocats d'intervenir en qualité de magistrats, en vue de défendre la compétence, l'indépendance et l'impartialité qui sont exigées par la Constitution. Dans la mesure où les dispositions attaquées visent toutefois à améliorer le statut des magistrats suppléants, l'on n'aperçoit pas comment les parties requérantes auraient intérêt à ce qu'elles soient annulées. Une annulation leur causerait au contraire un préjudice immédiat, dans la mesure où elle rendrait justement moins favorables les circonstances dans lesquelles il peut être fait appel à un magistrat suppléant sur le plan de la compétence, de l'indépendance et de l'impartialité.

A.1.3. Le Conseil des ministres relève ensuite que les parties requérantes n'ont développé aucun grief contre les articles 11, 12, 40 et 41 de la loi attaquée du 23 mars 2019. Il observe tout au plus que les seuls griefs développés visent les dispositions attaquées qui fixent les modalités auxquelles des avocats peuvent exercer la fonction de magistrat suppléant. Le recours serait dans cette mesure irrecevable faute de griefs.

A.1.4. Enfin, selon le Conseil des ministres, le recours est partiellement irrecevable, faute d'exposé du moyen. En effet, les parties requérantes n'exposeraient ni en quoi les dispositions attaquées porteraient atteinte aux articles 12, 13, 40, 144, 145 et 157 de la Constitution, aux articles 5 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ni en quoi ces dispositions influenceraient l'interprétation du principe de l'indépendance.

A.2.1. Selon les parties requérantes, le recours est parfaitement recevable *ratione temporis*. En adoptant la loi attaquée du 23 mars 2019, le législateur a reconsidéré l'ensemble de la matière relative aux magistrats suppléants, à la suite des critiques répétées du Conseil supérieur de la Justice, du Groupe d'États contre la corruption (ci-après : le GRECO), du Conseil d'État et de l'« Orde van Vlaamse balies ». Il faut donc considérer que le législateur a légiféré à nouveau. Elles en veulent pour preuve l'étude complète que le Conseil supérieur de la Justice a consacrée à la modification du système des magistrats suppléants. Le fait que les nouvelles dispositions seraient porteuses d'une « amélioration » n'empêche pas de considérer qu'elles portent effectivement grief.

A.2.2. Les parties requérantes affirment ensuite qu'en leur qualité de justiciable et d'avocat, elles ont un intérêt à agir contre des dispositions qui permettent à des avocats d'intervenir en tant que membre d'une juridiction. En effet, un avocat-magistrat suppléant manquerait d'aptitude professionnelle et d'impartialité pour rendre un jugement dans les affaires que les parties requérantes défendent en leur qualité d'avocat. De plus, les dispositions attaquées fausseraient la concurrence. Une éventuelle annulation des dispositions attaquées pourrait amener le législateur à réexaminer l'ensemble des règles relatives aux magistrats suppléants.

A.2.3. En outre, le recours serait parfaitement recevable en ce qu'il est dirigé contre les articles 11, 12, 40 et 41 de la loi du 23 mars 2019. Dans la mesure où ces dispositions reposent sur l'existence de juges suppléants, la suppression de ce statut implique que ces dispositions sont tout autant inconstitutionnelles.

A.2.4. Enfin, les parties requérantes soulignent que le moyen a été exposé en des termes suffisamment clairs. Le principe de l'impartialité et de l'indépendance du juge serait également contenu dans les articles 12, 13, 40, 144, 145 et 157 de la Constitution, dans les articles 5 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et dans l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de sorte qu'une violation dudit principe impliquerait également une violation de ces dispositions constitutionnelles et internationales.

#### *Quant au moyen*

A.3. Les parties requérantes dénoncent, dans leur moyen unique, l'incompatibilité des dispositions attaquées avec les articles 10, 11, 12 et 13 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 40, 144, 145, 151 et 157 de la Constitution, avec les articles 5, 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 9 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec le droit d'accès à un juge et avec les principes de l'impartialité et de l'indépendance du juge. Le moyen s'articule en deux branches.

A.4.1. Dans la première branche du moyen unique, les parties requérantes dénoncent une violation du droit d'accès à un juge impartial et indépendant. Les parties requérantes soulignent que le principe de l'impartialité et de l'indépendance du juge constitue le fondement des articles 239 et 437 du Code judiciaire, qui prévoient que les fonctions de l'ordre judiciaire sont incompatibles avec la profession d'avocat. Par dérogation à ces dispositions, les articles attaqués permettent le cumul de la profession d'avocat avec une fonction juridictionnelle. L'impartialité objective serait toutefois structurellement compromise par le simple fait qu'un avocat fait partie d'une instance judiciaire.

Le Conseil supérieur de la Justice, le GRECO et le Conseil d'État ont déjà souligné que le système des magistrats suppléants se heurte à des objections particulièrement vives en ce qui concerne le principe de l'impartialité. En effet, la juridiction ne bénéficierait dans ce cas ni de la confiance du public, ni de la confiance des parties au procès et de leurs conseils, dès lors qu'il en résulterait une apparence de partialité. Selon les parties requérantes, il est inadmissible qu'un avocat agisse tantôt comme conseil devant un tribunal et siège ensuite au sein de ce même tribunal, parce que cette situation donne l'impression d'une connivence particulière entre le siège et l'avocat qui agit en tant que membre de la juridiction et crée une confusion quant aux rôles des intéressés dans une procédure. Le risque existe, aussi, que l'avocat se fasse influencer en tant que juge par les intérêts propres à l'exercice de sa profession. Par ailleurs, la désignation d'un avocat n'offre aucune garantie en termes de formation et de contrôle de qualité. L'on pourrait donc parler non seulement de partialité, mais aussi de dépendance dans le chef du magistrat suppléant.

L'atteinte précitée au droit à un juge indépendant et impartial ne saurait être justifiée par la simple affirmation que « les juges et les conseillers suppléants sont aujourd'hui indispensables au bon fonctionnement de la justice ». Cette atteinte n'est par ailleurs pas compensée par les mesures d'accompagnement que le législateur a prévues, comme l'instauration d'un examen de recrutement et l'interdiction d'intervenir comme magistrat suppléant et comme avocat à la même audience.

A.4.2. Le système des magistrats suppléants serait d'autant moins justifié au regard de la loi du 1er décembre 2013 « portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le Code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire ». Cette loi charge le pouvoir judiciaire de s'organiser en vue d'une bonne administration de la justice, au moyen d'une mobilité et d'une spécialisation accrues des magistrats. Puisque, désormais, les magistrats effectifs du ressort très large peuvent dorénavant intervenir comme suppléants du magistrat empêché, il ne se justifie pas que les dispositions attaquées prévoient en outre la possibilité de désigner également des avocats en qualité de magistrats suppléants.

Les articles 321 et 322 du Code judiciaire prévoient par ailleurs, à titre de remède ultime, qu'à titre occasionnel et dans des circonstances exceptionnelles, les avocats peuvent intervenir en qualité de juge suppléant. Il ne serait donc pas justifié que les dispositions attaquées prévoient un système structurel plus large d'avocats-magistrats suppléants.

A.5.1. Le Conseil des ministres expose que le système des magistrats suppléants poursuit un but légitime, qui consiste à promouvoir une bonne et rapide administration de la justice. Tant la Cour constitutionnelle que la Cour de cassation auraient déjà confirmé qu'un cumul occasionnel d'une fonction judiciaire et de la profession d'avocat est autorisé. En adoptant les dispositions attaquées, le législateur a voulu améliorer le système des magistrats suppléants déjà établi depuis longtemps, en garantissant davantage la compétence, l'impartialité et l'indépendance du magistrat suppléant, et en augmentant ainsi la confiance du justiciable dans le système. Le législateur a ainsi mis en œuvre les recommandations du GRECO. De plus, les dispositions attaquées ont été accueillies favorablement par le Conseil supérieur de la Justice, ainsi que par la section de législation du Conseil d'État.

Il va de soi que l'interdiction d'intervenir à une même audience à la fois en tant que magistrat suppléant et en tant qu'avocat diminue le risque de « confusion des fonctions ». Les dispositions attaquées soulignent par ailleurs le caractère non permanent de la participation des magistrats suppléants à la fonction juridictionnelle. C'est donc à tort que les parties requérantes affirment que ces dispositions permettent un cumul « structurel ». Du fait du recrutement plus poussé, l'avocat sélectionné pourrait en outre revendiquer plus légitimement de remplir le rôle de juge suppléant, en apaisant davantage les suspicions de partialité objective et de dépendance. Dans la mesure où la Cour constitutionnelle a déjà estimé que l'impartialité et l'indépendance de l'avocat-magistrat suppléant n'étaient pas compromises, le Conseil des ministres n'aperçoit pas comment la Cour pourrait arriver aujourd'hui à une autre conclusion. Le Conseil des ministres conclut que les dispositions attaquées reflètent un juste équilibre entre le souci d'une administration de la justice performante et le principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge.

A.5.2. Le Conseil des ministres soutient en outre que la loi du 1er décembre 2013, qui promeut la mobilité et la spécialisation des magistrats, ne rend nullement superflu le système des magistrats suppléants. Les deux mesures contribuent à leur manière à une administration de la justice ponctuelle et qualitative. Il ne serait pas davantage démontré que le système des magistrats suppléants est superflu parce que le président de la chambre a toujours la possibilité, dans la mesure où une solution d'urgence s'impose, d'appeler, *ad hoc*, des avocats à siéger. Cette solution d'urgence offre en effet moins de garanties, dès lors que les avocats qui jouent dans ces circonstances le rôle de magistrat ne satisfont pas nécessairement aux conditions que la loi impose aux magistrats suppléants.

A.5.3. Enfin, le Conseil des ministres relève encore que les dispositions attaquées ne portent pas atteinte aux garanties d'impartialité actuelles. Ainsi, les articles 828 et 842 du Code judiciaire, qui règlent les récusations, s'appliquent également aux juges suppléants. En outre, il incombe à un avocat qui remplit la fonction de magistrat suppléant de veiller lui-même à son impartialité. Enfin, les recours ordinaires et extraordinaires sont ouverts contre les décisions ayant impliqué un juge suppléant. Ces conditions suffisent pour lever toute crainte justifiée d'impartialité. À cela s'ajoute que les magistrats suppléants sont également soumis à d'autres conditions de nomination.

A.6. Dans la seconde branche du moyen unique, les parties requérantes contestent la dispense accordée aux magistrats suppléants en ce qui concerne l'examen d'aptitude professionnelle prévu pour les magistrats effectifs. Le principe d'égalité et de non-discrimination serait violé, en ce que le candidat magistrat suppléant peut être nommé à condition de satisfaire à l'examen (plus facile) donnant accès à la fonction de juge suppléant, au lieu de devoir satisfaire à l'examen imposé au candidat magistrat effectif. Les magistrats, aux décisions desquels les justiciables doivent se soumettre sans distinction, ne devraient donc pas justifier du même niveau « de compétence et d'aptitude ».

En outre, le régime transitoire prévu par les articles 40 à 42 de la loi du 23 mars 2019 violerait le principe d'égalité, en ce que les magistrats suppléants déjà nommés sont dispensés de l'examen d'aptitude professionnelle prévu pour les magistrats suppléants. Le fait qu'ils aient été nommés à un moment où aucun examen d'aptitude professionnelle n'était prévu pour les magistrats suppléants ne justifie pas raisonnablement cette dispense. L'obligation, imposée à ces magistrats suppléants déjà nommés, de suivre une formation de déontologie dans les deux ans de l'entrée en vigueur de la loi attaquée ne permet pas non plus de remédier à l'inconstitutionnalité précitée.

A.7.1. Le Conseil des ministres estime que l'on ne saurait déduire de l'article 151, § 4, de la Constitution, lu ou non en combinaison avec le principe d'égalité et de non-discrimination, que tous les parcours préalables vers une nomination comme magistrat effectif doivent être identiques. Il était au contraire déjà prévu, avant l'entrée en vigueur des dispositions attaquées, que des candidats puissent accéder de différentes manières à une fonction judiciaire, en fonction de leur carrière et de leur expérience préalables.

Le Conseil des ministres confirme que les magistrats suppléants qui disposent d'une expérience suffisante en vertu des articles 187*bis*, 191*bis* et 194*bis*, attaqués, du Code judiciaire peuvent être dispensés de la participation à l'examen d'aptitude professionnelle donnant accès à la fonction de magistrat effectif. Ils ont en effet déjà réussi l'examen prévu pour les magistrats suppléants. Il va de soi que ces examens ne seront pas identiques, compte tenu des différences pertinentes entre les parcours préalables des candidats. Il est cependant totalement spéculatif d'affirmer qu'il en résulterait que la barre serait placée moins haut pour les magistrats suppléants qui aspirent à une nomination en qualité de magistrat effectif. Le Conseil des ministres précise que la dispense ne signifie par ailleurs pas que les magistrats suppléants qui veulent accéder à la fonction de magistrat effectif ne doivent passer aucun examen. En effet, ils doivent toujours réussir l'examen d'évaluation oral.

Même à considérer que les exigences en matière d'aptitude professionnelle imposées aux magistrats suppléants qui accèdent à la magistrature effective par cette voie seraient « moindres » que pour d'autres, la Cour constitutionnelle a quand même déjà jugé que cela ne signifie pas nécessairement qu'ils offrent une administration de la justice de moins bonne qualité. Qui plus est, la Cour constitutionnelle est arrivée à ce constat à un moment où les magistrats suppléants n'avaient encore aucun examen à passer. Or, du fait des dispositions attaquées, tel est le cas. Compte tenu des autres conditions de nomination imposées aux magistrats suppléants, parmi lesquelles celle de disposer d'une expérience d'au moins cinq ans en tant que magistrat suppléant, qui visent notamment à garantir la qualité de l'administration de la justice, ces modalités sont de toute évidence raisonnablement justifiées. Le Conseil des ministres ajoute que, conformément à l'article 259<sup>ter</sup> du Code judiciaire, la nomination des juges effectifs et celle des juges suppléants s'inscrivent dans un cadre commun, ce qui garantit une bonne sélection des candidats.

A.7.2. Selon le Conseil des ministres, la justification précitée s'applique tout autant en ce qui concerne le régime transitoire, qui prévoit que les magistrats suppléants qui étaient déjà nommés avant l'entrée en vigueur des dispositions attaquées sont réputés avoir réussi l'examen de magistrat suppléant. Le législateur pouvait en effet raisonnablement considérer qu'il ne fallait pas remettre en cause, eu égard à la sécurité juridique, la nomination de cette catégorie de magistrats qui avaient déjà pris leurs fonctions avant que les conditions de nomination deviennent plus strictes. Leur désignation en qualité de magistrat suppléant était en outre encore soumise à d'autres conditions de procédure et de fond. Cette catégorie de magistrats satisfait donc elle aussi aux exigences en termes de compétences et d'aptitudes qui sont requises pour exercer leur fonction. Les justiciables ne sont dès lors pas traités de manière discriminatoire en ce que ces magistrats ont la possibilité, par l'examen d'évaluation oral, de postuler à une fonction de magistrat effectif.

- B -

### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1.1. La loi du 23 mars 2019 « modifiant le Code judiciaire en vue d'améliorer le fonctionnement de l'ordre judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice » (ci-après : la loi du 23 mars 2019) a été adoptée à la suite des recommandations formulées par le Groupe d'États contre la Corruption (ci-après : GRECO) et est basée, dans une large mesure, sur des propositions faites par le Conseil supérieur de la Justice (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3523/001, p. 4).

Les dispositions attaquées tendent à compléter le Code judiciaire « par des dispositions qui visent à renforcer les exigences au niveau du recrutement des juges et des conseillers suppléants et au niveau de leur fonctionnement » (*ibid.*, p. 3). Ces dispositions partent « du constat que les juges et les conseillers suppléants sont aujourd'hui indispensables au bon fonctionnement de la justice » et qu'ils entendent « aussi renforcer la confiance du public dans cette institution » (*ibid.*, p. 4).

En exécution de la recommandation du GRECO visant à réformer les conditions dans lesquelles il peut être fait appel aux magistrats suppléants, les dispositions attaquées prévoient plusieurs mesures, parmi lesquelles :

- « - la suppression de la possibilité de remplacer des magistrats du ministère public;
- l'obligation de réussir un examen de recrutement;
- une formation initiale obligatoire est également prévue et portera notamment sur la déontologie. Son contenu sera fixé par l'Institut de formation judiciaire;
- la suppression de la possibilité de siéger comme juge suppléant et comme avocat lors de la même audience » (*ibid.*, pp. 5-6).

B.1.2. En vertu de l'article 64 du Code judiciaire, les juges suppléants peuvent être nommés auprès des justices de paix et des tribunaux de police. L'article 2, attaqué, de la loi du 23 mars 2019 a complété cette disposition par ce qui suit :

« Ils n'ont pas de fonctions permanentes et sont nommés pour remplacer momentanément les juges empêchés.

Ils ne peuvent être appelés à siéger à une audience au cours de laquelle ils interviennent en qualité de conseil de parties en litige soit directement soit par personne interposée ».

Les travaux préparatoires précisent à cet égard :

« Depuis la loi du 1er décembre 2013 le Code judiciaire a été renforcé par des dispositions permettant de remplacer le juge de paix empêché par un autre juge de paix de l'arrondissement de manière à limiter le recours à des juges suppléants et instaurant l'obligation de motiver l'ordonnance de désignation d'un juge suppléant.

Il n'en reste pas moins que dans les faits il s'avère dans un certain nombre de cas toujours nécessaire voire indispensable de faire appel à des juges suppléants pour remplacer des juges de paix pour des périodes parfois très longues.

Dans l'article 64 du Code judiciaire qui autorise la nomination de juges suppléants dans les justices de paix et les tribunaux de police il est précisé, à l'instar de ce qui prévaut pour les juges suppléants nommés dans les tribunaux de première instance, dans les tribunaux de l'entreprise et dans les tribunaux du travail, qu'ils n'ont pas de fonctions permanentes et sont nommés pour remplacer momentanément les juges lorsqu'ils sont empêchés.

Il est ainsi rappelé qu'un juge suppléant n'a pas vocation à remplacer un juge de paix titulaire de manière illimitée et que les solutions doivent d'abord être recherchées parmi les juges de paix de l'arrondissement judiciaire voire, pour l'arrondissement judiciaire d'Eupen, parmi les juges des tribunaux (art. 99*bis*).

[...]

L'interdiction de tenir au cours d'une même audience le rôle de conseil des parties soit directement soit par personne interposée et de juge suppléant est inscrite explicitement dans l'article 64 du Code judiciaire de manière à supprimer l'apparence de partialité qui pourrait en découler » (*ibid.*, pp. 8-9).

B.1.3. L'article 87 du Code judiciaire concerne les juges suppléants du tribunal de première instance, du tribunal du travail et du tribunal de l'entreprise.

L'article 3, attaqué, de la loi du 23 mars 2019 a remplacé cette disposition par ce qui suit :

« § 1er. Il y a des juges suppléants auprès du tribunal de première instance, du tribunal du travail et du tribunal de l'entreprise. Ils n'ont pas de fonctions permanentes et sont nommés pour remplacer momentanément les juges empêchés.

Les juges suppléants peuvent aussi être appelés à siéger dans les cas où l'effectif est insuffisant pour composer le siège conformément aux dispositions de la loi.

Ils ne peuvent être appelés à siéger à une audience au cours de laquelle ils interviennent en qualité de conseil de parties en litige soit directement soit par personne interposée.

§ 2. Les juges suppléants des tribunaux de première instance, des tribunaux du travail et des tribunaux de l'entreprise sont nommés dans le tribunal.

Le président du tribunal répartit les juges suppléants dans les divisions du tribunal. La répartition des juges suppléants entre les divisions est affichée au greffe dans chaque division.

Le président du tribunal peut désigner un juge suppléant dans une autre division de ce tribunal après avoir entendu l'intéressé. Le recours visé à l'article 330*quinquies* est ouvert aux juges suppléants.

L'ordonnance de désignation du président indique les motifs pour lesquels il s'impose de faire appel à un suppléant et le cas échéant à un suppléant affecté dans une autre division et précise les modalités de la désignation.



§ 3. Des juges sociaux suppléants peuvent être nommés pour remplacer momentanément les juges sociaux empêchés.

Des assesseurs au tribunal de l'application des peines suppléants peuvent être nommés pour remplacer momentanément les assesseurs au tribunal de l'application des peines empêchés ».

Les travaux préparatoires précisent à cet égard :

« Le contenu actuel de l'article 87 du Code judiciaire est réparti en paragraphes et cet article est modifié sur plusieurs points:

La possibilité que des juges suppléants puissent remplacer des magistrats du ministère public est supprimée dès lors que les juristes de parquet peuvent prendre en charge une partie des tâches qui relevaient jusqu'en 2016 des seules compétences des magistrats du ministère public.

Les juges suppléants sont actuellement déjà nommés dans un tribunal ce qui sera désormais explicitement mentionné dans le paragraphe 2.

À l'instar des juges professionnels, le chef de corps répartira ses juges suppléants dans les divisions et sera désormais obligé de les entendre avant de les déplacer d'une division à l'autre du tribunal.

Concernant le point 11 de l'avis du Conseil d'État, il est rappelé qu'à défaut de disposition du Code judiciaire prévoyant que les juges suppléants sont nommés dans un arrondissement, ils sont nommés dans un tribunal. [...]

[...]

L'interdiction de tenir au cours d'une même audience le rôle de conseil des parties soit directement soit par personne interposée et de juge suppléant est également inscrite dans l'article 87 du Code judiciaire de manière à supprimer l'apparence de partialité qui pourrait en découler.

[...] » (*ibid.*, pp. 9-10).

B.1.4. L'article 102 du Code judiciaire vise les conseillers suppléants à la cour d'appel. Dans le prolongement de ce qui est prévu aux articles 64 et 87 du Code judiciaire, l'article 4, attaqué, de la loi du 23 mars 2019 a rétabli le paragraphe 2 de cette disposition, qui a été abrogé par la loi du 29 décembre 2010, comme suit :

« Les conseillers suppléants ne peuvent être appelés à siéger à une audience au cours de laquelle ils interviennent en qualité de conseil de parties en litige soit directement soit par personne interposée ».

B.1.5. Les articles 188, 192 et 207*bis* du Code judiciaire fixent les conditions de nomination respectives des juges suppléants à la justice de paix et au tribunal de police, des juges suppléants au tribunal de première instance, au tribunal du travail et au tribunal de l'entreprise, et des conseillers suppléants à la cour d'appel.

Les articles 7, 9 et 13, attaqués, de la loi du 23 mars 2019 ajoutent à ces dispositions l'obligation de réussir « l'examen qui sera organisé par le Conseil supérieur de la Justice spécifiquement en vue du recrutement des juges suppléants et des conseillers suppléants soit l'examen d'aptitude professionnelle soit l'examen oral d'évaluation soit [...] le stage judiciaire » (*ibid.*, pp. 11-12).

Par ailleurs, l'article 188 du Code judiciaire est complété en ce sens que l'exercice d'une fonction judiciaire est pris en compte comme expérience pertinente en vue de la nomination comme juge suppléant à la justice de paix ou comme juge suppléant au tribunal de police.

Depuis leur modification par les articles 7, 9 et 13, attaqués, de la loi du 23 mars 2019, les articles 188, 192 et 207*bis*, § 1er, du Code judiciaire disposent :

« Art. 188. Pour pouvoir être nommé juge de paix suppléant ou le juge suppléant au tribunal de police, le candidat doit être âgé d'au moins 30 ans, être docteur ou licencié en droit, avoir réussi l'examen donnant accès à la fonction de juge suppléant et de conseiller suppléant ou l'examen d'aptitude professionnelle ou l'examen oral d'évaluation ou être détenteur du certificat attestant qu'il a achevé avec fruit le stage judiciaire visé à l'article 259*octies* et avoir, pendant au moins cinq ans, suivi le barreau, exercé des fonctions judiciaires la profession de notaire, exercé des fonctions de conseiller, d'auditeur, d'auditeur adjoint, de référendaire près la Cour de cassation, de référendaire, de référendaire adjoint au Conseil d'Etat ou des fonctions de référendaire à la Cour constitutionnelle ou des fonctions de référendaire ou de juriste de parquet près les cours et tribunaux ou exercé des fonctions académiques ou scientifiques en droit ».

« Art. 192. Pour pouvoir être nommé juge suppléant, le candidat doit être docteur ou licencié en droit, avoir réussi l'examen donnant accès à la fonction de juge suppléant et de conseiller suppléant ou l'examen d'aptitude professionnelle ou l'examen oral d'évaluation ou être détenteur du certificat attestant qu'il a achevé avec fruit le stage judiciaire visé à l'article 259*octies* et avoir, pendant au moins cinq ans, suivi le barreau, exercé des fonctions judiciaires ou la profession de notaire ou exercé des fonctions de conseiller, d'auditeur, d'auditeur adjoint, de référendaire près la Cour de cassation, de référendaire, de référendaire adjoint au Conseil d'Etat ou les fonctions de référendaire à la Cour constitutionnelle ou des fonctions de référendaire ou de juriste de parquet près les cours et tribunaux ou exerce des fonctions académiques ou scientifiques en droit ».

« Art. 207*bis*. § 1er. Pour pouvoir être nommé conseiller suppléant à la cour d'appel, le candidat doit être docteur ou licencié en droit, avoir réussi l'examen donnant accès à la fonction de juge suppléant et de conseiller suppléant ou l'examen d'aptitude professionnelle ou l'examen oral d'évaluation ou être détenteur du certificat attestant qu'il a achevé avec fruit le stage judiciaire visé à l'article 259*octies* et remplir l'une des conditions suivantes :

1° avoir suivi le barreau ou avoir exercé la profession de notaire au moins pendant vingt ans;

2° être juge suppléant depuis au moins dix ans dans un tribunal de première instance, un tribunal du travail, un tribunal de l'entreprise, une justice de paix ou un tribunal de police;

3° être magistrat admis à la retraite, à l'exception des membres des cours d'appel visés au § 2;

4° être professeur d'université et avoir enseigné le droit pendant au moins vingt ans dans une faculté de droit;

5° avoir cumulé ou exercé successivement pendant au moins vingt ans les activités visées aux points 1° et 4° ».

B.1.6. Les articles 187, 191 et 194 du Code judiciaire fixent les conditions de nomination respectives des juges effectifs à la justice de paix et au tribunal de police, des juges effectifs au tribunal de première instance, au tribunal du travail et au tribunal de l'entreprise, et des conseillers effectifs à la cour d'appel. En vertu de ces dispositions, ils doivent réussir l'examen d'aptitude professionnelle visé à l'article 259*bis*-9, § 1er, du même Code.

Le législateur a constaté que « les juges suppléants et les conseillers suppléants ne pourront être nommé[s] juge effectif sur la base de l'examen inséré aux articles 188 et 192 du Code judiciaire », à savoir l'examen d'aptitude professionnelle en vue de la nomination comme juge suppléant ou conseiller suppléant (*ibid.*, p. 12). Afin de remédier à cette situation, le législateur a, par les articles 6, 8 et 10 de la loi du 23 mars 2019, modifié les articles 187*bis*, 191*bis*, § 1er, et 194*bis* du Code judiciaire. Ces dispositions prévoient actuellement que les « juges suppléants et conseillers suppléants qui ont exercé ces fonctions depuis 5 ans et qui ont exercé la profession d'avocat à titre principal depuis 15 ans au moins sont dispensés de l'examen d'aptitude professionnelle prévu à l'article 259*bis*-9, § 1er », à condition de réussir l'examen oral d'évaluation visé à l'article 191*bis*, § 2.

B.1.7. Les articles 196*ter* et 202 du Code judiciaire fixent les conditions de nomination respectives des assesseurs effectifs ou suppléants au tribunal de l'application des peines et des juges sociaux effectifs et suppléants.

Par les articles 11 et 12, attaqués, de la loi du 23 mars 2019, le législateur a complété l'article 196*ter* par un paragraphe 6 et inséré un article 202*bis*, qui prévoient que les magistrats précités « reçoivent au cours des deux années qui suivent leur nomination une formation théorique et pratique dont le contenu et la durée sont fixés par l'Institut de formation judiciaire. Cette formation obligatoire comprend une formation en matière de déontologie ».

B.1.8. Les articles 259*bis*-9 et 259*bis*-10 du Code judiciaire concernent l'organisation des examens de recrutement des magistrats à la commission de nomination du Conseil supérieur de la Justice.

Par l'article 17, attaqué, de la loi du 23 mars 2019, le législateur a modifié l'article 259*bis*-9 précité sur plusieurs points, à la suite de l'instauration d'un examen organisé spécifiquement en vue du recrutement des juges et conseillers suppléants. Les travaux préparatoires précisent :

« 1° la commission de nomination réunie est chargée de préparer le programme de l'examen donnant accès à la fonction de juge suppléant et de conseiller suppléant;

2° l'objectif poursuivi par cet examen est calqué sur celui des examens organisés en vue du recrutement des magistrats effectifs;

3° la durée de validité de l'attestation de réussite est alignée sur la durée de validité de l'examen d'aptitude professionnelle à savoir 7 ans;

4° une formation obligatoire est prévue pour les juges suppléants et les conseillers suppléants dans les 2 ans de leur nomination;

5° il est précisé que la formation initiale comprend une formation en matière de déontologie. Cela concerne à la fois les magistrats nommés sur la base de l'examen d'aptitude professionnelle et de l'examen oral d'évaluation, qui dans les faits reçoivent déjà une formation en déontologie, les juges suppléants et les conseillers suppléants » (*ibid.*, p. 17).

Ainsi le législateur a modifié l'article 259*bis*-9, § 4, du Code judiciaire afin de prévoir que les juges et conseillers suppléants doivent aussi suivre la formation théorique et pratique que les magistrats effectifs doivent suivre au cours des deux années suivant leur nomination. Cette disposition a par ailleurs été complétée par un alinéa, libellé comme suit :

« La formation obligatoire des magistrats nommés sur la base de l'examen d'aptitude professionnelle et de l'examen oral d'évaluation, des juges suppléants et des conseillers suppléants comprend une formation en matière de déontologie ».

L'article 18 de la loi du 23 mars 2019 a complété l'article 259*bis*-10, § 1er, du Code judiciaire par un 4°, qui prévoit que les commissions de nomination sont chargées de

« l'organisation de l'examen donnant accès à la fonction de juge suppléant et de conseiller suppléant selon les modalités et conditions déterminées par arrêté royal ».

B.1.9. Enfin, les articles 40 à 42, attaqués, de la loi du 23 mars 2019 contiennent les dispositions transitoires suivantes :

« Art. 40. Les conseillers suppléants, les juges suppléants, les assesseurs au tribunal de l'application des peines effectifs et suppléants, les conseillers sociaux et les juges sociaux déjà nommés au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi doivent justifier dans les deux années qu'ils ont suivi une formation en déontologie.

Art. 41. La présente loi s'applique aux juges et conseillers suppléants nommés avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 42. Les juges et conseillers suppléants nommés avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont réputés avoir réussi l'examen donnant accès à la fonction de juge et de conseiller suppléant visé à l'article 259*bis*-9 du Code judiciaire ».

Les travaux préparatoires précisent à cet égard :

« Article 40. Une disposition transitoire est adoptée en vue de rendre la formation en déontologie obligatoire pour les assesseurs au tribunal de l'application des peines effectifs et suppléants, les conseillers suppléants, les juges suppléants, les conseillers et juges sociaux déjà nommés au moment de l'entrée en vigueur de la loi. La formation doit être suivie dans les 2 ans suivant l'entrée en vigueur de la loi.

Article 41. Il est précisé que les dispositions s'appliquent aux juges et conseillers suppléants déjà nommés. Dès l'entrée en vigueur de la modification légale les concernant, ceux-ci sont donc également soumis à l'interdiction de siéger comme avocat et comme suppléant lors de la même audience et les juges suppléants bénéficient du droit d'être entendu lorsqu'ils sont appelés à exercer leurs fonctions dans une autre division du tribunal.

Article 42. Une disposition transitoire est adoptée en vue d'octroyer fictivement aux juges et conseillers suppléants nommés avant l'entrée en vigueur de la présente loi la réussite de l'examen donnant accès à ces fonctions » (*ibid.*, p. 24).

### *Quant aux exceptions d'irrecevabilité*

B.2.1. Le Conseil des ministres soutient que le recours en annulation est tardif, parce que le moyen unique serait en réalité dirigé contre le système des magistrats suppléants, qui est réglé depuis longtemps par les dispositions pertinentes du Code judiciaire, et non contre les améliorations en matière de compétence, d'impartialité et d'indépendance que le législateur y a apportées en adoptant les dispositions attaquées.

B.2.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, un recours en annulation doit être introduit dans le délai de six mois suivant la publication de la norme attaquée.

Lorsque, dans une législation nouvelle, le législateur reprend une disposition ancienne et s'approprie de cette manière son contenu, un recours peut être introduit contre la disposition reprise, dans les six mois de sa publication.

Toutefois, lorsque le législateur se limite à une intervention purement légistique ou linguistique ou à une coordination de dispositions existantes, il n'est pas censé légiférer à nouveau et les griefs sont irrecevables *ratione temporis*, en ce qu'ils sont en réalité dirigés contre les dispositions qui existaient déjà antérieurement.

Il faut dès lors vérifier si le recours est dirigé contre des dispositions nouvelles ou s'il concerne des dispositions non modifiées.

B.2.3. Les dispositions attaquées ont modifié, complété ou remplacé plusieurs dispositions du Code judiciaire relatives aux magistrats suppléants, en vue de « renforcer les exigences au niveau du recrutement des juges et des conseillers suppléants et au niveau de leur fonctionnement » (*ibid.*, p. 3). La version précédente de ces dispositions contenait certes déjà la possibilité de faire appel à des magistrats suppléants. Il reste que le législateur a de nouveau légiféré dans la matière contenue dans ces dispositions. Il a en effet expressément choisi de maintenir en principe cette possibilité, mais de la soumettre au respect de conditions supplémentaires.

B.2.4. Le recours est dès lors recevable *ratione temporis*.

B.3.1. Le Conseil des ministres conteste par ailleurs la recevabilité du recours en annulation, faute, pour les parties requérantes, de justifier de l'intérêt requis.

B.3.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

Pour que les parties requérantes justifient de l'intérêt requis, il n'est pas nécessaire qu'une éventuelle annulation leur procure un avantage direct. La circonstance qu'elles obtiennent une nouvelle chance de voir leur situation réglée plus favorablement à la suite de l'annulation de la disposition attaquée suffit à justifier leur intérêt à attaquer cette disposition.

B.3.3. Les parties requérantes agissent en leur qualité d'avocat. Elles allèguent que les dispositions attaquées les affectent défavorablement, en ce que leur travail d'avocat sera évalué par des magistrats qui, selon elles, n'offrent pas les garanties de compétence et d'impartialité requises pour dire le droit et en ce que les dispositions attaquées, qui permettent qu'un avocat siège en tant que juge ou conseiller suppléant, faussent la concurrence au sein du barreau.

Une éventuelle annulation des dispositions attaquées pourrait amener le législateur à réexaminer l'ensemble du système des juges et conseillers suppléants. En leur qualité d'avocats, les parties requérantes justifient de l'intérêt requis.

B.4.1. Le Conseil des ministres fait en outre valoir que le recours n'est que partiellement recevable, en ce que certaines dispositions attaquées dans la requête ne font l'objet d'aucun grief.



B.4.2. La Cour détermine l'étendue du recours en annulation en fonction du contenu de la requête et en particulier sur la base de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions de la loi du 23 mars 2009 contre lesquelles des griefs sont effectivement dirigés.

B.5.1. Le Conseil des ministres allègue enfin que le recours en annulation est partiellement irrecevable, faute d'exposé du moyen.

B.5.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

La Cour examine le moyen dans la mesure où il satisfait aux exigences précitées.

#### *Quant au fond*

B.6. Dans leur unique moyen, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées violent les articles 10, 11, 12 et 13 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 40, 144, 145, 151 et 157 de la Constitution, avec les articles 5, 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 9 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec le droit d'accès à un juge et avec les principes de l'impartialité et de l'indépendance du juge.

Elles allèguent que la possibilité, pour un avocat, de siéger en tant que magistrat suppléant viole le droit d'accès à un juge indépendant et impartial. Les parties requérantes contestent par ailleurs le fait que les magistrats suppléants soient dispensés de l'examen d'aptitude professionnelle prévu pour les magistrats effectifs. Ceci créerait une discrimination entre des justiciables, dès lors qu'ils doivent se soumettre pareillement à des décisions de magistrats qui ne présenteraient pourtant pas un même niveau de « compétence et d'aptitude ». Enfin, elles font valoir que le régime transitoire de la loi du 23 mars 2019 viole le principe d'égalité, en ce que les magistrats suppléants déjà nommés sont dispensés de l'examen d'aptitude professionnelle prévu pour les magistrats suppléants.

B.7.1. Les parties requérantes ne développent pas de griefs à l'encontre des articles 11 et 12, attaqués, de la loi du 23 mars 2019, qui prévoient une obligation, pour les assesseurs effectifs et suppléants au tribunal de l'application des peines et pour les juges sociaux, de suivre une formation théorique et pratique incluant une formation en matière de déontologie au cours des deux années suivant leur nomination.

Elles ne développent pas non plus de griefs à l'encontre des articles 40 et 41 de la loi du 23 mars 2019, qui prévoient que la loi est applicable aux magistrats suppléants ayant été nommés avant son entrée en vigueur et qu'ils doivent prouver, dans les deux ans, qu'ils ont suivi une formation de déontologie.

B.7.2. La Cour n'examine donc pas ces dispositions.

À supposer que la Cour juge le moyen fondé, ces dispositions pourraient toutefois être annulées s'il s'avérait qu'elles sont indissociablement liées aux autres dispositions jugées inconstitutionnelles.

B.8.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut 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.

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 et de non-discrimination 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.8.2. L'article 12 de la Constitution dispose :

« La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au plus tard dans les quarante-huit heures de la privation de liberté et ne peut emporter qu'une mise en détention préventive ».

Cette disposition constitutionnelle doit être lue en combinaison avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, également invoqués, qui garantissent des droits et libertés analogues.

B.8.3. L'article 13 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

Le droit d'accès au juge serait vidé de tout contenu s'il n'était pas satisfait aux exigences du procès équitable, garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par un principe général de droit. Par conséquent, lors d'un contrôle au regard de l'article 13 de la Constitution, il convient de tenir compte de ces garanties.

Aux termes de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, « toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale [...] ».

B.8.4. L'article 151, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution dispose :

« Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. [...] ».

Le principe de l'indépendance et de l'impartialité des juges est également garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 14, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui sont également invoqués.

B.8.5. L'article 40 de la Constitution dispose :

« Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux.

Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi ».

L'article 144 de la Constitution dispose :

« Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Toutefois, la loi peut, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'Etat ou les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions ».

L'article 145 de la Constitution dispose :

« Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi ».

L'article 157, dernier alinéa, de la Constitution dispose :

« Il y a des tribunaux de l'application des peines dans les lieux déterminés par la loi. Elle règle leur organisation, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers ».

B.9. Les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient les articles 12, 40, 144, 145 et 157 de la Constitution, les articles 5 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ou l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

En ce qu'il est pris d'une violation de ces dispositions, le moyen n'est pas recevable.

*Quant au droit d'accès à un juge indépendant et impartial*

B.10. Dans la première branche de leur moyen unique, les parties requérantes soutiennent que la possibilité, pour un avocat, de siéger en tant que magistrat suppléant viole le droit d'accès à un juge indépendant et impartial.

B.11.1. Il est d'une importance fondamentale, dans un État de droit démocratique, que les cours et tribunaux bénéficient de la confiance du public et des parties au procès (CEDH, 26 février 1993, *Padovani c. Italie*, § 27). À cette fin, l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme exige que les juridictions auxquelles cette disposition s'applique soient impartiales (CEDH, grande chambre, 29 mars 2001, *D.N. c. Suisse*, § 42).

Cette impartialité doit s'apprécier de deux manières. L'impartialité subjective, qui se présume jusqu'à preuve du contraire, exige que dans une affaire sur laquelle il doit statuer, le juge n'ait ni de parti pris ni de préjugés et qu'il n'ait pas d'intérêt à l'issue de celle-ci. L'impartialité objective exige qu'il y ait suffisamment de garanties pour exclure également des appréhensions justifiées sur ces points (CEDH, 1er octobre 1982, *Piersack c. Belgique*, § 30; 16 décembre 2003, *Grievies c. Royaume-Uni*, § 69).

B.11.2. En ce qui concerne l'impartialité objective, il y a lieu de vérifier si, indépendamment du comportement des juges, il existe des faits démontrables faisant naître un doute au sujet de cette impartialité. À cet égard, même une apparence de partialité peut revêtir de l'importance (CEDH, 6 juin 2000, *Morel c. France*, § 42).

S'il faut examiner si un juge a suscité, dans un cas concret, de telles appréhensions, le point de vue du justiciable est pris en compte mais ne joue pas un rôle décisif. Ce qui est par contre déterminant, c'est de savoir si les appréhensions de l'intéressé peuvent passer pour objectivement justifiées (CEDH, 21 décembre 2000, *Wettstein c. Suisse*, § 44).

B.11.3. Le cumul, même occasionnel, d'une fonction judiciaire avec la profession d'avocat doit être évité autant que possible.

En effet, il n'est pas inimaginable que la présence d'avocats dans des organes juridictionnels puisse conduire à une confusion des fonctions du juge et de l'avocat et à une confusion d'intérêts pouvant susciter des doutes quant à l'indépendance et à l'impartialité de la juridiction, bien que ce dernier risque soit considérablement atténué par le contrôle exercé par la Cour de cassation sur la jurisprudence.

Par ailleurs, il faut éviter autant que possible que les avocats qui sont opposés dans tel dossier se rencontrent dans tel autre dossier comme avocat et juge.

B.11.4. Toutefois, l'impartialité objective n'est pas compromise par le seul fait qu'un avocat fasse partie d'une juridiction. En effet, il faut toujours examiner concrètement la question de savoir si une des parties au procès peut invoquer une crainte légitime de partialité, compte tenu de tous les éléments propres au dossier et des autres garanties procédurales.

B.12.1. En vertu de l'article 437, alinéa 1er, 1°, du Code judiciaire, la profession d'avocat est incompatible avec celle de magistrat effectif. Inversement, en vertu de l'article 293 du Code judiciaire, les fonctions de l'ordre judiciaire sont incompatibles avec la profession d'avocat.

Exceptionnellement, le législateur autorise néanmoins un cumul occasionnel d'une fonction judiciaire et de la profession d'avocat. Ainsi, l'article 322 du Code judiciaire fixe les conditions auxquelles un avocat peut être désigné pour remplacer un juge ou assesseur empêché. Par son arrêt n° 53/2017 du 11 mai 2017, la Cour a rejeté un recours en annulation de l'alinéa 4 de cette disposition, tel qu'il avait été remplacé par l'article 97 de la loi du 4 mai 2016 « relative à l'internement et à diverses dispositions en matière de justice ». La Cour a jugé que cette disposition était justifiée par des motifs de bonne administration de la justice et qu'elle était entourée de garanties procédurales suffisantes excluant toute crainte justifiée de partialité.

B.12.2. L'article 188 du Code judiciaire dispose en outre qu'un docteur ou licencié en droit âgé d'au moins trente ans qui a suivi le barreau pendant au moins cinq ans peut être nommé juge de paix suppléant ou juge suppléant au tribunal de police. De même, mais sans condition d'âge, l'article 192 du Code judiciaire prévoit qu'un docteur ou licencié en droit qui a suivi le barreau pendant au moins cinq ans peut être nommé juge suppléant au tribunal de première instance, au tribunal du travail ou au tribunal de l'entreprise. Par ailleurs, un docteur ou licencié en droit qui a suivi le barreau au moins pendant vingt ans peut, en vertu de l'article 207*bis* du Code judiciaire, être nommé conseiller suppléant à la cour d'appel.

En vertu des articles 64, 87 et 102 du Code judiciaire, ces juges et conseillers suppléants peuvent être appelés à siéger en remplacement de juges et conseillers empêchés ou lorsque l'effectif est insuffisant pour composer le siège conformément aux dispositions de la loi.

B.13.1. Par son arrêt n° 146/2012 du 6 décembre 2012, la Cour s'est prononcée sur le principe, contenu dans l'article 87 du Code judiciaire, du remplacement d'un juge effectif par un juge suppléant au tribunal de première instance, au tribunal du travail et au tribunal de commerce (actuellement le tribunal de l'entreprise), et sur les conditions de nomination des juges suppléants, telles qu'elles étaient contenues dans l'ancien article 192 du Code judiciaire.

Par cet arrêt, la Cour a jugé :

« B.3.2. D'après l'article 87 du Code judiciaire, les juges suppléants auprès des tribunaux de première instance, du travail et du commerce n'ont pas de fonctions habituelles et sont nommés pour remplacer momentanément les juges lorsqu'ils sont empêchés ou lorsque l'effectif est insuffisant pour composer le siège conformément aux dispositions de la loi.

B.4.1. Il apparaît des dispositions soumises à l'examen de la Cour [les articles 190 et 192 du Code judiciaire] que l'exigence de diplôme est identique pour la nomination comme juge ou comme juge suppléant au tribunal du travail. Les conditions de nomination diffèrent, en revanche, en ce qui concerne l'aptitude et l'expérience professionnelles requises des deux catégories. Ainsi, s'ils n'ont pas opté pour la voie du stage prévu par l'article 259*octies*, § 2, du Code judiciaire, les juges effectifs doivent avoir réussi l'examen d'aptitude professionnelle prescrit par l'article 259*bis*-9, § 1er, du même Code. Cette condition n'est pas requise pour la nomination des juges suppléants. Les juges effectifs doivent également avoir suivi le barreau durant dix années sans interruption ou avoir exercé durant cinq ans les fonctions de magistrat du ministère public ou celles de juge ou l'une des fonctions visées au 2° de l'article 190, § 2, du Code judiciaire ou encore avoir durant douze années suivi le barreau ou exercé l'une des professions ou fonctions visées au 3° de la même disposition. Seule une expérience de cinq années est, en revanche, requise des juges suppléants, au barreau, dans une fonction judiciaire ou encore dans l'une des professions ou fonctions visées à l'article 192 du Code judiciaire.

B.4.2. Les conditions sont plus strictes encore pour la désignation du magistrat à la fonction de président du tribunal. Ainsi l'article 189 du Code judiciaire prévoit-il que le candidat qui n'a pas accompli le stage judiciaire doit avoir exercé des fonctions juridiques depuis au moins quinze années, dont les cinq dernières en tant que magistrat du siège ou du ministère public.

B.5.1. Les dispositions précitées trouvent leur origine dans la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats.

Par cette loi, le législateur entendait améliorer les conditions de recrutement des magistrats et la formation de ceux-ci en veillant d'abord à amender les critères fixés par le Code judiciaire pour la nomination des juges de paix, des juges aux tribunaux de police, des juges aux tribunaux de première instance, du travail et de commerce, ainsi que des magistrats du ministère public près ces tribunaux. Le législateur entendait également adapter les conditions retenues notamment pour les fonctions de président et de vice-président des tribunaux de première instance, du travail et de commerce (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 974-1, p. 5).

A cette occasion, le législateur a rappelé qu'une longue expérience au barreau, dans le notariat, dans des fonctions académiques ou scientifiques en droit ou encore dans des fonctions juridiques pouvait faire présumer de grandes qualités professionnelles (*ibid.*, p. 10).



C'est l'importance accordée à l'expérience professionnelle et à la pratique judiciaire qui a expliqué l'institution de comités d'avis, composés paritairement des représentants de l'ordre judiciaire et du barreau, considérés comme étant susceptibles de mieux connaître les candidats magistrats et d'être correctement informés pour renseigner le ministre sur leurs qualités entre autres humaines (*ibid.*, p. 13).

B.5.2. En ce qui concerne plus particulièrement les modalités d'accès aux fonctions de juge au tribunal de première instance, au tribunal du travail ou au tribunal de commerce, le législateur a souligné trois différences par rapport aux modalités fixées pour l'accès aux fonctions de juge de paix et de juge au tribunal de police. Ainsi, aucune condition spécifique relative à un âge minimum n'est requise pour la première catégorie, à la différence de la seconde. Le législateur a, en effet, considéré qu'une telle condition devait être imposée aux juges de paix et du tribunal de police au motif qu'ils assument seuls une importante magistrature. La durée d'expérience professionnelle préalable est également différente. Le législateur a relevé, à cette occasion, qu'un président de juridiction doit justifier de conditions systématiquement plus contraignantes en ce qui concerne l'activité judiciaire antérieure à la nomination. Enfin, douze années d'exercice de fonctions judiciaires ou juridiques sont requises pour la nomination en tant que juge de paix (*ibid.*, p. 19).

B.5.3. Quant aux conditions émises pour pouvoir être désigné comme juge suppléant au tribunal de première instance, du travail et de commerce, le législateur a motivé la modification de l'article 192 du Code judiciaire par référence à celle de l'article 188 du même Code, fixant les conditions de nomination au titre de juge de paix suppléant ou de juge suppléant au tribunal de police (*ibid.*).

On peut lire à ce sujet, dans l'exposé des motifs de la loi du 18 juillet 1991 :

‘ Il y a un intérêt évident à assouplir les conditions d'accès à une fonction de juge suppléant, sinon la formule retenue pourrait être dissuasive pour des avocats trop absorbés par leurs obligations professionnelles. Un nombre insuffisant de juges suppléants aurait un effet négatif sur l'arriéré judiciaire. Ce même souci de souplesse implique que la réussite de l'examen d'aptitude professionnelle ne soit pas requise ’ (*ibid.*, p. 18).

B.6. Par la loi précitée du 22 décembre 1998, le législateur a entendu renforcer l'objectivation du mode de nomination et de promotion des magistrats, entre autres, par l'insertion dans le Code judiciaire de l'article 259<sup>ter</sup> qui prévoit un canevas de nomination commun aux magistrats effectifs et suppléants (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1677/1, pp. 19 et 71).

Ainsi, dès la publication de la vacance, des avis motivés sont recueillis auprès des personnes qui semblent les mieux placées pour évaluer les qualités professionnelles des candidats à la nomination. Sont ainsi requis l'avis du chef de corps de la juridiction où la nomination doit avoir lieu, celui du chef de corps de la juridiction où le candidat exerce des fonctions en tant que magistrat, magistrat suppléant, référendaire ou juriste de parquet ou stagiaire judiciaire ainsi que l'avis d'un représentant du barreau désigné par l'ordre des avocats de l'arrondissement judiciaire où le candidat exerce des fonctions, soit en tant qu'avocat, soit en tant que magistrat. L'ensemble de ces avis est transmis au ministre de la Justice et est joint au dossier du candidat qui est transmis à la commission de nomination compétente, instituée au sein du Conseil supérieur de la justice. Après l'audition des intéressés, la commission présente, à une majorité de deux tiers des suffrages exprimés, un candidat par poste vacant, en tenant compte de sa personnalité, de ses capacités intellectuelles et professionnelles ainsi que de son aptitude à exercer la fonction (*ibid.*, pp. 68-69). Le Roi dispose alors d'un délai de soixante jours pour prendre une décision et la communiquer à la commission ainsi qu'aux candidats.

B.7. Le législateur a pu raisonnablement considérer qu'afin de garantir une bonne administration de la justice, il convenait de procéder à la nomination de juges suppléants qui, comme il est dit en B.3.2, ne sont appelés à siéger qu'en cas d'empêchement des juges effectifs et dans le seul but de résorber l'arriéré judiciaire. Si les conditions relatives à l'aptitude et à l'expérience professionnelles requises sont moindres pour la nomination des juges suppléants, il ne pourrait en être déduit que la justice qu'ils seraient appelés à rendre serait de qualité inégale, créant de ce fait une discrimination entre les justiciables. Ainsi que cela a été exposé en B.6, les nombreuses garanties qui entourent la présentation des candidatures à ces fonctions, combinées avec les conditions de nomination exposées en B.5 permettent de conclure que la mesure adoptée par le législateur est raisonnablement justifiée ».

Par conséquent, la Cour a conclu que les articles 190, 192 et 322, alinéa 2, du Code judiciaire ne violaient pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.13.2. Il ressort des travaux préparatoires des dispositions attaquées que le législateur a constaté que « les juges et les conseillers suppléants sont aujourd'hui indispensables au bon fonctionnement de la justice » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3523/001, p. 4).

Les dispositions attaquées garantissent ainsi un autre aspect fondamental du droit à un procès équitable, à savoir le droit à une décision définitive dans un délai raisonnable. Il incombe à l'État, en vertu notamment de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'organiser l'institution judiciaire de manière telle que le juge soit en mesure de mener une procédure à son terme dans un délai raisonnable.

B.13.3. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.1.1 que, par les dispositions attaquées, le législateur a voulu prévoir des garanties procédurales supplémentaires en ce qui concerne le recrutement et le fonctionnement des juges suppléants, afin de renforcer la confiance des justiciables dans la justice et de tenir compte des recommandations du GRECO ainsi que du Conseil supérieur de la Justice.

En ce qui concerne le recrutement des juges et conseillers suppléants, il est actuellement prévu que ceux-ci - en plus des conditions de nomination qui étaient déjà prévues par les articles 188, 192 et 207*bis* - doivent réussir une « épreuve de recrutement ». Plus particulièrement, ils doivent réussir l'examen que le Conseil supérieur de la Justice organisera spécifiquement en vue du recrutement des juges et conseillers suppléants, l'examen d'aptitude professionnelle, l'examen oral d'évaluation ou le stage judiciaire. En outre, par l'article 17 de la loi attaquée, le législateur a modifié l'article 259*bis*-9, § 4, du Code judiciaire afin de prévoir que les juges et conseillers suppléants, tout comme les juges et conseillers effectifs, doivent, dans les deux ans de leur nomination, suivre une formation théorique et pratique comportant une formation de déontologie.

Pour ce qui est du fonctionnement des juges et conseillers suppléants, il est actuellement expressément mentionné aux articles 64 et 87 du Code judiciaire que les juges suppléants n'ont pas de fonction permanente. Il ressort des travaux préparatoires des dispositions attaquées qu'il en va de même pour les conseillers suppléants auprès des cours d'appel (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3523/001, pp. 6 et 11). Le législateur entendait ainsi empêcher qu'un magistrat suppléant remplace un magistrat effectif de manière illimitée (*ibid.*, p. 9). Par ailleurs, les articles 64, 87 et 102 du même Code prévoient explicitement l'interdiction de siéger en tant que juge ou conseiller suppléant lors d'une audience au cours de laquelle ils interviennent directement ou par personne interposée en qualité de conseil d'une partie.

B.13.4. Ainsi qu'il a été jugé dans l'arrêt n° 146/2012 précité et eu égard aux garanties procédurales supplémentaires que le législateur a instaurées en adoptant les dispositions attaquées, le cumul occasionnel de la profession d'avocat avec une fonction juridictionnelle prévue par les dispositions attaquées est justifié par des motifs de bonne administration de la justice et est entouré de garanties procédurales suffisantes qui excluent toute crainte justifiée de partialité.

Il convient encore d'observer que toute partie peut introduire une demande de récusation fondée sur les articles 828 et suivants du Code judiciaire. Enfin, l'article 831 du Code judiciaire prévoit également que tout juge qui sait cause de récusation en sa personne est tenu de s'abstenir, ce qui est le cas lorsqu'il existe une confusion d'intérêts.

Le moyen unique, en sa première branche, n'est pas fondé.

#### *Quant à l'aptitude professionnelle requise*

B.14. En vertu des articles 187, 190 et 207 du Code judiciaire, les juges et conseillers effectifs, s'ils n'ont pas choisi la voie du stage visé à l'article 259*octies*, § 2, du même Code, doivent en principe avoir réussi l'examen d'aptitude professionnelle prescrit par l'article 259*bis*-9, § 1er, du même Code. En vertu des articles 188, 192 et 207*bis* du Code judiciaire, cette condition ne vaut pas pour la nomination des juges et conseillers suppléants.

Par les articles 7, 9 et 13, attaqués, de la loi du 23 mars 2019, le législateur a instauré une « épreuve de recrutement » pour les juges et conseillers suppléants : comme il a été constaté en B.13.3, ceux-ci doivent dorénavant réussir l'examen que le Conseil supérieur de la Justice organisera spécifiquement en vue du recrutement des juges et conseillers suppléants, l'examen d'aptitude professionnelle, l'examen oral d'évaluation ou le stage judiciaire.

Pour les juges et conseillers suppléants qui étaient nommés avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée, le législateur a toutefois prévu un régime transitoire : en vertu de l'article 42 de la loi du 23 mars 2019, ils sont réputés avoir réussi l'examen donnant accès à la fonction de juge suppléant et de conseiller suppléant.

Enfin, par les articles 6, 8 et 10, attaqués, de la loi du 23 mars 2019, le législateur a modifié les articles 187*bis*, 191*bis*, § 1er, et 194*bis* du Code judiciaire, afin de prévoir que les juges et conseillers suppléants qui veulent être nommés juges ou conseillers effectifs puissent être dispensés de l'examen d'aptitude professionnelle visé à l'article 259*bis*-9, § 1er. Cette dispense est possible à condition que le magistrat suppléant ait exercé sa fonction depuis cinq ans et qu'il ait exercé la profession d'avocat à titre d'activité professionnelle principale durant au moins quinze ans. Il doit également réussir l'examen oral d'évaluation visé à l'article 191*bis*, § 2.

B.15. Dans la seconde branche de leur moyen unique, les parties requérantes contestent le fait que les magistrats suppléants sont dispensés de l'examen d'aptitude professionnelle prévu pour les magistrats effectifs, que ce soit pour être nommé magistrat suppléant ou pour être nommé magistrat effectif par la suite. Ceci créerait ainsi une discrimination entre des justiciables, dès lors qu'ils doivent se soumettre pareillement aux décisions de magistrats qui ne présenteraient pourtant pas un même niveau de « compétence et d'aptitude ». Par ailleurs, le régime transitoire contenu dans l'article 42, attaqué, de la loi du 23 mars 2019 violerait le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que les magistrats suppléants déjà nommés sont dispensés de l'examen d'aptitude professionnelle instauré par la loi attaquée pour les magistrats suppléants.

B.16. La Cour s'est déjà prononcée à plusieurs reprises concernant la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, des diverses exigences en matière d'aptitude professionnelle pour les magistrats effectifs et les magistrats suppléants.

Par son arrêt n° 29/99 du 3 mars 1999, la Cour a rejeté un recours en annulation qui était dirigé contre l'article 207*bis*, alors applicable, du Code judiciaire, qui contient les conditions de nomination des conseillers suppléants à la cour d'appel. Quant à la discrimination dénoncée par les parties requérantes, en ce que les conseillers suppléants ne doivent pas avoir réussi l'examen d'aptitude professionnelle qui existe pour les conseillers effectifs, la Cour a jugé :

« B.7.2. Bien que les conseillers suppléants, comme les conseillers effectifs, disent le droit en degré d'appel, leur fonction est différente. Contrairement aux seconds, les premiers ont en effet une mission restreinte : ils siègent en cas d'empêchement des conseillers effectifs et sont chargés en outre d'une tâche limitée, qui est de résorber l'arriéré défini par la loi.

Le fait que des conditions de nomination différentes aient été fixées pour les deux catégories de conseillers n'autorise pas en soi à conclure à une discrimination entre les justiciables. Ce serait seulement le cas si les conditions de nomination imposées aux conseillers suppléants étaient à ce point moins sévères que ceux-ci ne pourraient raisonnablement offrir les mêmes garanties que les conseillers effectifs.

B.7.3. Les conditions de nomination des conseillers des cours d'appel sont fixées par l'article 207 du Code judiciaire et, pour les conseillers suppléants, par l'article 207*bis*. Les deux catégories de conseillers doivent justifier d'une expérience professionnelle qui peut être considérée comme équivalente quant à la durée et au contenu. Les conseillers effectifs, qui n'ont pas accompli le stage judiciaire, doivent en outre avoir réussi l'examen d'aptitude professionnelle prescrit par l'article 259*bis* du Code judiciaire et organisé par le Collège de recrutement des magistrats. Cette condition ne s'applique pas à la nomination des conseillers suppléants. Pour cette catégorie de conseillers, le ministre de la Justice est toutefois tenu de solliciter l'avis des personnes mentionnées à l'article 207*bis*, à savoir, en fonction de la catégorie à laquelle appartiennent les candidats, notamment les bâtonniers du barreau, les doyens des facultés de droit et le président du tribunal de première instance. Ces avis sont transmis par le ministre de la Justice au Collège de recrutement des magistrats, qui donne un avis écrit sur l'expérience exigée et l'aptitude des candidats à siéger comme conseillers suppléants. Tout comme pour les conseillers effectifs, un rôle important est par conséquent réservé au Collège de recrutement des magistrats dans la procédure de nomination.

B.7.4. Il ressort de ce qui précède que les conditions de nomination des conseillers effectifs et des conseillers suppléants ne sont pas à ce point différentes qu'elles soient de nature à entraîner une justice de qualité inégale ».

Ce point de vue est d'autant plus actuel depuis l'entrée en vigueur de l'article 259*ter* du Code judiciaire, inséré par la loi du 22 décembre 1998, qui prévoit une procédure de nomination commune pour les magistrats effectifs et les magistrats suppléants (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1677/1, pp. 19 et 71).

Par ailleurs, la Cour, par son arrêt n° 146/2012, précité, du 6 décembre 2012, a jugé dans le même sens, en ce qui concerne les différentes exigences d'aptitude professionnelle pour les juges effectifs et les juges suppléants au tribunal de première instance, au tribunal du travail et au tribunal de l'entreprise, telles qu'elles étaient contenues dans les anciens articles 190 et 192 du Code judiciaire.

B.17.1. Les motifs qui ont amené la Cour à juger en ce sens s'appliquent d'autant plus à l'égard des actuels articles 188, 192 et 207*bis* du Code judiciaire, tels qu'ils ont été modifiés par les articles 7, 9 et 13, attaqués, de la loi du 23 mars 2019. Ces dispositions instaurent en effet une condition de nomination supplémentaire pour les magistrats suppléants : comme il est dit en B.13.3, ils doivent désormais réussir l'examen que le Conseil supérieur de la Justice organisera spécifiquement en vue du recrutement des juges suppléants et des conseillers suppléants, l'examen d'aptitude professionnelle, l'examen oral d'évaluation ou le stage judiciaire. L'article 259*bis*-9, § 4, modifié, du Code judiciaire prévoit ensuite que les juges et conseillers suppléants, tout comme les juges et conseillers effectifs, doivent, dans les deux années de leur nomination, suivre une formation théorique et pratique comportant une formation de déontologie.

Il n'est pas non plus sans justification raisonnable que le législateur ait dispensé les juges et conseillers suppléants qui souhaitent être nommés juge ou conseiller effectif de l'examen d'aptitude professionnelle visé à l'article 259*bis*-9, § 1er. En effet, ils ont en principe déjà réussi l'examen prévu par la loi attaquée en vue d'une nomination comme magistrat suppléant. Par ailleurs, cette dispense ne peut être accordée que s'ils ont exercé leur fonction en tant que magistrat suppléant depuis cinq ans et la profession d'avocat à titre d'activité professionnelle principale durant au moins quinze ans, ce qui atteste de l'expérience professionnelle nécessaire. Ils doivent en outre encore réussir un examen oral d'évaluation.

Enfin, le législateur a pu prévoir à titre de mesure transitoire que les juges et conseillers suppléants qui étaient déjà nommés avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée sont réputés avoir réussi l'examen donnant accès à la fonction de juge suppléant et de conseiller suppléant. Comme la Cour l'a déjà jugé par ses arrêts n<sup>os</sup> 29/99 et 146/2012 précités, leur nomination en tant que juge suppléant ou conseiller suppléant était, conformément aux conditions de nomination de l'époque, entourée de garanties suffisantes pour garantir une jurisprudence de qualité égale. Il n'est dès lors pas déraisonnable qu'eux aussi puissent, pour une nomination de juge ou de conseiller effectif, être dispensés de l'examen d'aptitude professionnelle visé à l'article 259*bis*-9, § 1er, à condition de disposer de l'expérience professionnelle requise comme magistrat suppléant et avocat et à condition de réussir l'examen oral d'évaluation.

B.17.2. Le moyen unique, en sa seconde branche, n'est pas fondé.



Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu 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 constitutionnelle, le 16 janvier 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen