



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 3/2023
du 12 janvier 2023
Numéro du rôle : 7730

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 6 de la loi du 25 juin 1998 « réglant la responsabilité pénale des ministres », posée par la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt et K. Jadin, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt du 22 décembre 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 14 janvier 2022, la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 6 de la loi du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres, en ce qu'il prévoit que les règles en matière d'instruction criminelle qui ne sont pas contraires aux formes de procéder prescrites par la loi sont respectées et que, dès lors, le contrôle de l'instruction est effectué par la chambre des mises en accusation viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et combinés avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme en ce que seuls les ministres et les autres titulaires des privilèges de juridiction sont privés de la garantie de voir la régularité de l'instruction soumise à des juges d'un degré supérieur ou d'un autre ressort à celui du magistrat instructeur et à celui des magistrats formant le collège prévu par l'article 7 de la loi du 25 juin 1998, alors qu'il n'existe aucune justification objective et raisonnable de priver une catégorie de citoyens, déjà privés du bénéfice de la double juridiction, de la garantie de voir l'instruction dont ils font l'objet contrôlée par un magistrat présentant la garantie de ne pas être du même rang ou d'un autre

ressort que le magistrat instructeur et du même rang et du même ressort que celui des magistrats formant le collège prévu par l'article 7 de la loi du 25 juin 1998 ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Joëlle Milquet, assistée et représentée par Me A. Masset, avocat au barreau de Verviers;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Depré et Me E. de Lophem, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me M. Uyttendaele, avocat au barreau de Bruxelles.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Joëlle Milquet;
- le Gouvernement wallon.

Par ordonnance du 26 octobre 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache, 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 9 novembre 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 9 novembre 2022.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

La partie requérante devant le juge *a quo* fait, avec plusieurs autres personnes, l'objet d'une instruction pénale pour des infractions qu'elle aurait commises dans l'exercice de ses fonctions de vice-Première ministre et de ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des chances.

Conformément à la loi du 25 juin 1998 « réglant la responsabilité pénale des ministres » (ci-après : la loi du 25 juin 1998), le premier président de la Cour d'appel de Bruxelles a désigné un conseiller instructeur chargé de mener l'instruction ainsi que deux autres conseillers. Les trois magistrats forment ensemble le collège visé à l'article 7 de ladite loi, qui est compétent pour ordonner les mesures de contrainte nécessitant le mandat d'un juge.

La partie requérante devant le juge *a quo* a introduit devant la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles une requête d'appel contre deux ordonnances du conseiller instructeur, par laquelle elle invite cette juridiction à contrôler la régularité de l'instruction. La partie requérante devant le juge *a quo* conteste que ce

contrôle soit exercé par une juridiction du même niveau que le conseiller instructeur et que le collègue visé à l'article 7 de la loi du 25 juin 1998, en l'occurrence la chambre des mises en accusation, et non par une juridiction d'un degré supérieur (article 235*bis* du Code d'instruction criminelle, lu en combinaison avec l'article 6 de la loi du 25 juin 1998).

Le procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles considère quant à lui que la loi du 25 juin 1998, qui institue une procédure particulière pour les poursuites dirigées contre des ministres, offre des garanties procédurales suffisantes.

À la demande de la partie requérante devant le juge *a quo*, la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles pose à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie requérante devant le juge *a quo* allègue qu'un régime relatif à un « privilège de juridiction » n'est compatible avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme que si les droits dont le titulaire du privilège est privé sont compensés raisonnablement par d'autres moyens.

A.1.2. La partie requérante devant le juge *a quo* renvoie à cet égard aux arrêts de la Cour n° 131/2016 du 20 octobre 2016 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.131) et n° 9/2018 du 1er février 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.009), dont elle déduit que la régularité de la procédure doit pouvoir être contrôlée, à tout le moins en fin d'instruction, par une juridiction d'instruction qui n'est pas du même ressort ou du même degré que le magistrat jugé.

Elle fait valoir qu'en règle, les justiciables ont le droit de voir l'instruction dont ils font l'objet contrôlée par un juge d'un degré supérieur ou d'un autre ressort que celui du juge qui instruit leur affaire. Or, en l'espèce, les magistrats qui interviennent dans le cadre de l'instruction appartiennent tous à la Cour d'appel de Bruxelles et sont donc collègues. C'est la même Cour d'appel qui statuera sur un renvoi éventuel et qui jugera de l'affaire au fond. Le justiciable peut légitimement douter que des juges du même ressort et du même degré que les magistrats instructeurs puissent statuer en toute impartialité sur la régularité de l'instruction. Aucun motif raisonnable et pertinent ne peut justifier cette situation.

La partie requérante devant le juge *a quo* ajoute que la privation de cette garantie est d'autant moins acceptable que les ministres sont déjà privés du double degré de juridiction. Par ailleurs, la privation de cette garantie n'est pas compensée par l'examen auquel la Chambre des représentants procède avant de donner son autorisation préalable au règlement de la procédure. En effet, le contrôle que la Chambre exerce est d'une nature autre que celle du contrôle de la régularité de la procédure.

A.2.1. Le Gouvernement wallon souligne que le régime prévu à l'article 235*bis* du Code d'instruction criminelle repose sur le principe selon lequel la régularité de l'instruction est contrôlée par une juridiction de degré supérieur. Un tel contrôle suppose un regard extérieur et indépendant, de sorte que le contrôleur et le contrôlé ne peuvent pas appartenir à la même juridiction.

Le Gouvernement wallon souligne à cet égard que tout le système juridictionnel repose sur le principe selon lequel la compétence d'apprécier la validité juridique d'un acte juridictionnel est dévolue à une juridiction supérieure, par les mécanismes de l'appel et du pourvoi.

A.2.2. Le Gouvernement wallon soutient que le mécanisme de contrôle suppose que l'organe de contrôle soit impartial. Or, il y a lieu de douter que les conseillers d'une juridiction déterminée disposent de l'impartialité subjective suffisante pour contrôler l'action de leurs collègues directs. Le ministre ou l'ancien ministre qui fait

l'objet de poursuites pénales peut raisonnablement craindre que les liens interpersonnels noués entre les magistrats d'une même juridiction, qui se côtoient au quotidien et qui sont appelés, le cas échéant, à siéger ensemble, soient de nature à les influencer dans la manière dont ils exercent leur mission de contrôle.

Le Gouvernement wallon attire l'attention de la Cour sur le respect du principe du délai raisonnable, essentiel en politique. Dans l'appréciation de cette question, des juges collègues du magistrat instructeur peuvent être influencés par des considérations étrangères au seul déroulement de l'instruction, comme la charge de travail du magistrat instructeur.

Le Gouvernement wallon souligne que la loi du 25 juin 1998 ne prévoit pas un mécanisme analogue à ceux que l'article 59, alinéas 5 et 6, de la Constitution prévoit pour les parlementaires. Les ministres et anciens ministres ne peuvent pas bénéficier de l'intervention de l'assemblée législative en cours d'instruction en cas de poursuites arbitraires.

A.2.3. Le Gouvernement wallon estime enfin que la différence de traitement en cause n'est en rien le corollaire du « privilège de juridiction » prévu par la Constitution. Le droit pour les ministres de bénéficier d'un contrôle de la procédure par des juges d'une autre juridiction que le magistrat instructeur s'impose d'autant plus qu'en raison du « privilège de juridiction », les ministres sont privés du double degré de juridiction en ce qui concerne l'examen au fond.

A.2.4. Le Gouvernement wallon conclut de ce qui précède que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. Compte tenu de la manière dont le juge *a quo* a posé la question, seul le législateur est compétent pour combler la lacune qui serait ainsi constatée et pour décider à quelle juridiction il convient de confier le contrôle de l'instruction.

A.3.1. Le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement doit être comprise au regard du régime de la responsabilité pénale des ministres, dont le caractère d'exception ne peut faire l'objet d'une critique de constitutionnalité, puisque ce régime d'exception est, dans son principe et dans une série de ses modalités, prévu par la Constitution. Or, ce régime se traduit par un certain nombre de caractéristiques destinées à conférer aux inculpés des garanties supplémentaires qu'ils seront traités équitablement et de manière impartiale.

A.3.2. Le Conseil des ministres allègue que l'ensemble des règles gouvernant le régime procédural de la responsabilité pénale des ministres forme un équilibre. Certaines de ces règles, prises isolément, peuvent être considérées comme étant défavorables aux ministres, telle l'absence d'un double degré de juridiction, et d'autres comme leur étant davantage favorables, telle la composition de la cour d'appel, qui juge le ministre en assemblée générale.

Selon le Conseil des ministres, l'appréciation de la constitutionnalité d'une de ces règles ne peut être envisagée qu'au regard de l'équilibre global des différentes règles composant le régime. Cet examen ne peut toutefois avoir pour effet de critiquer indirectement les modalités de ce régime qui sont prévues par la Constitution. On ne peut juger plus sévèrement la règle contrôlée au motif qu'elle s'ajouterait à une autre différence de traitement présentée comme défavorable, si cette dernière résulte de la Constitution.

A.3.3. Le Conseil des ministres estime que les arrêts de la Cour cités par les autres parties ne sont pas transposables tels quels en l'espèce. Les règles du contrôle de l'instruction par un magistrat d'une autre juridiction revêtent une importance singulière pour les magistrats inculpés, si l'on veut réaliser l'objectif du « privilège de juridiction » qui est d'éviter que ces magistrats soient jugés par leurs propres collègues. Cela ne se justifie pas pour les ministres.

Le Conseil des ministres considère que la loi du 25 juin 1998 prévoit des garanties qui compensent suffisamment la différence de traitement en cause en ce qui concerne les ministres. Tout d'abord, l'instruction est confiée à un conseiller de la cour d'appel, qui est un magistrat particulièrement qualifié et expérimenté. Certains actes ne peuvent être posés qu'avec le concours de deux autres conseillers désignés par le président de la cour d'appel, conformément à l'article 7 de la loi du 25 juin 1998, ce qui renforce l'impartialité de l'instruction. Par ailleurs, le contrôle de l'instruction est confié à la chambre des mises en accusation, qui siège dans une formation

de trois conseillers. Cela signifie que, sous réserve de certaines exceptions non rencontrées en l'espèce, l'instruction suppose l'intervention de six conseillers à la cour d'appel. La règle contrôlée repose donc sur une justification objective et elle n'est pas disproportionnée.

A.4.1. La partie requérante devant le juge *a quo* répond qu'il n'y a pas lieu de soustraire la disposition en cause au contrôle de la Cour au motif que l'ensemble des règles de procédure relatives à la responsabilité pénale des ministres forme un ensemble équilibré. La loi du 25 juin 1998 contient des dispositions, notamment procédurales, qui ne découlent pas de l'article 103 de la Constitution.

A.4.2. La partie requérante devant le juge *a quo* soutient que le contrôle de la régularité de l'instruction menée à l'encontre d'un ministre doit être organisé de manière à éviter les situations de proximité malsaine. Le Conseil supérieur de la Justice considère qu'il faut éviter que des magistrats soient jugés par des collègues proches. Il faut dès lors éviter aussi que la régularité d'une instruction soit contrôlée par les collègues proches des magistrats qui ont mené cette instruction.

A.4.3. La partie requérante devant le juge *a quo* allègue que le fait, pour un ministre, d'être jugé par la cour d'appel et d'être privé de la possibilité de faire appel de la décision n'est aucunement un avantage pour lui. Le Conseil supérieur de la Justice considère que le choix de la cour d'appel comme instance de jugement en premier et dernier ressort donne à penser que seuls les juges du niveau de la cour d'appel seraient en mesure de statuer de manière impartiale et sereine, contrairement aux juges de première instance, un postulat qui est aujourd'hui manifestement anachronique.

La partie requérante devant le juge *a quo* remarque que, lorsqu'il s'agit d'apprécier la régularité d'actes posés à l'occasion d'une instruction, les relations professionnelles et privées qui existent entre des collègues au sein d'une même juridiction sont de nature à inspirer aux parties - en l'espèce au ministre poursuivi - et aux tiers une suspicion légitime quant à la stricte impartialité des juges qui seraient appelés à statuer sur la demande qui leur est faite de censurer une instruction conduite par un de leurs collègues ou des actes d'instruction autorisés par d'autres.

A.4.4. À l'instar du Gouvernement wallon, la partie requérante devant le juge *a quo* estime que la lacune ainsi constatée ne peut pas être comblée, dans l'attente d'une intervention du législateur.

A.5.1. Le Gouvernement wallon soutient que le « privilège de juridiction » des ministres, s'il découle de la Constitution et offre des garanties particulières, n'en est pas moins un régime désavantageux pour les ministres, en ce qu'ils sont privés d'un double degré de juridiction. Aussi, sans remettre en cause le « privilège de juridiction » prévu à l'article 103 de la Constitution, encore faut-il avoir égard au fait qu'il constitue en soi une restriction à une liberté publique et qu'il convient, lorsqu'il s'agit de le mettre en œuvre, de veiller à ne pas aggraver la situation des personnes auxquelles il s'applique par rapport à celle des autres justiciables. Autrement dit, la procédure applicable au titulaire d'un « privilège de juridiction » ne peut être plus défavorable que la procédure applicable à d'autres justiciables que si cela s'explique précisément par l'existence de ce privilège, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Le Gouvernement wallon souligne qu'à aucun moment le Conseil des ministres ne s'interroge sur la question de savoir si le fait que le contrôle de l'instruction ait lieu au sein même de la juridiction en charge de l'instruction ne viole pas le principe d'impartialité.

- B -

B.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de l'article 6 de la loi du 25 juin 1998 « réglant la responsabilité pénale des ministres » (ci-après : la loi du 25 juin 1998) avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6 de la

Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il rend la chambre des mises en accusation compétente pour contrôler la régularité de l'instruction menée à l'encontre d'un ministre. Cette compétence aurait pour effet de priver les ministres, à l'instar des autres titulaires d'un « privilège de juridiction », de la garantie de voir la régularité de l'instruction soumise à des juges d'un degré supérieur à ou d'un ressort autre que celui du magistrat instructeur et que celui des magistrats formant le collège prévu à l'article 7 de la loi du 25 juin 1998. Le juge *a quo* invite la Cour à comparer la situation des ministres et autres titulaires d'un « privilège de juridiction » avec celle des autres justiciables qui bénéficieraient d'une telle garantie.

Compte tenu des faits de l'affaire soumise au juge *a quo*, la Cour limite son examen à la situation des ministres, à l'exclusion des autres titulaires d'un « privilège de juridiction ».

B.2. L'article 103 de la Constitution instaure à l'égard des ministres un « privilège de juridiction » pour ce qui est des infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions et de celles qu'ils auraient commises en dehors de l'exercice de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions. Ce « privilège de juridiction » vise à protéger la fonction de ministre, et non l'individu qui l'exerce. Selon les travaux préparatoires de la révision de l'article 103 de la Constitution, « l'application d'un régime d'exception régissant la responsabilité pénale d'un ministre ne se justifie que dans la mesure où elle tend à permettre à celui-ci de continuer d'exercer normalement sa fonction et qu'elle ne peut nullement viser à protéger la personne du ministre. Il s'agit de protéger la continuité du travail du gouvernement contre des procès téméraires ou vexatoires. D'autre part, la fonction de ministre doit être protégée contre des procès qui s'inspirent de motivations d'ordre politique » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1258/1, p. 3). Il s'agit de garantir une administration de la justice impartiale et sereine à l'égard des ministres (*ibid.*, p. 5).

B.3. L'article 103 de la Constitution fixe les principales caractéristiques du régime du « privilège de juridiction » des ministres. Ces derniers sont jugés exclusivement par la cour d'appel (alinéas 1er et 3). Celle-ci statue en premier et dernier ressort, mais ses arrêts peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation, chambres réunies, qui ne connaît pas du

fond des affaires (alinéa 3). Les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un ministre sont le monopole du ministère public près la cour d'appel compétente (alinéa 4). Toutes réquisitions en vue du règlement de la procédure, toute citation directe devant la cour d'appel et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessitent l'autorisation de la Chambre des représentants (alinéa 5). Pour le reste, il appartient au législateur de désigner la cour d'appel compétente, laquelle siège en assemblée générale, et de préciser la composition de celle-ci, ainsi que de fixer la procédure applicable, tant lors des poursuites que lors du jugement (alinéas 2 et 3).

B.4. En exécution de cette habilitation constitutionnelle, la loi du 25 juin 1998 prévoit une procédure particulière pour les infractions commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions ou en dehors de l'exercice de leurs fonctions mais jugées au cours de l'exercice de leurs fonctions.

L'article 4 de la loi du 25 juin 1998 prévoit que les fonctions qui relèvent en principe de la compétence du juge d'instruction et du procureur du Roi sont exercées par le conseiller près de la cour d'appel compétente désigné à cette fin par le premier président de cette cour et par le procureur général compétent, chacun pour ce qui le concerne. Sauf en cas de crime ou de délit flagrant, les mesures de contrainte nécessitant le mandat d'un juge peuvent uniquement être ordonnées par un collège composé du conseiller instructeur et de deux autres conseillers à la cour d'appel désignés par le président de cette cour (article 7 de la même loi).

Au terme de l'instruction, il est prévu un règlement de la procédure par la chambre des mises en accusation de la cour d'appel compétente, qui peut décider qu'il n'y a pas lieu à poursuivre, ordonner des actes d'instruction complémentaires ou renvoyer l'affaire à la cour d'appel compétente (articles 9 et 16 de la loi du 25 juin 1998). Le procureur général près la cour d'appel doit, tant pour la demande de règlement de la procédure que pour la citation directe, recevoir l'autorisation de la Chambre des représentants (articles 10 et 11 de la même loi). Celle-ci doit, sans se prononcer sur le fond du dossier, vérifier si la demande est sérieuse. Elle peut refuser son autorisation lorsqu'il s'avère que tant l'action publique que les faits sont manifestement fondés essentiellement sur des motifs politiques ou que les éléments fournis sont

irréguliers, arbitraires ou insignifiants (article 12 de la même loi). Enfin, il est prévu que l'assemblée générale de la cour d'appel se compose, pour le jugement des ministres, de sept ou de cinq conseillers, selon que les infractions auraient été commises par le ministre dans l'exercice de ses fonctions ou en dehors de l'exercice de celles-ci (article 22 de la même loi).

B.5. L'article 6, en cause, de la loi du 25 juin 1998 dispose :

« Les règles en matière d'instruction criminelle qui ne sont pas contraires aux formes de procéder prescrites par la présente loi, sont également respectées ».

En vertu de cette disposition, les règles de droit commun en matière d'instruction criminelle sont applicables dans la mesure où la loi du 25 juin 1998 n'y déroge pas.

Telle qu'elle est interprétée par le juge *a quo*, la disposition en cause rend applicable à l'instruction menée à l'encontre d'un ministre l'article 235bis du Code d'instruction criminelle, en vertu duquel la chambre des mises en accusation contrôle, sur la réquisition du ministère public ou à la requête d'une des parties, voire d'office, la régularité de la procédure qui lui est soumise lors du règlement de la procédure, de même que dans les autres cas de saisine.

B.6. Il résulte de la combinaison de ces deux dispositions que la chambre des mises en accusation est compétente pour contrôler, en cours de procédure, la régularité de l'instruction menée à l'encontre d'un ministre. Le juge *a quo* demande à la Cour si cette compétence de la chambre des mises en accusation, qui est composée de trois conseillers à la cour d'appel, pour contrôler la régularité de l'instruction menée à l'encontre d'un ministre par des magistrats qui appartiennent à la même cour d'appel, à savoir un conseiller instructeur désigné par le premier président de la cour d'appel compétente, avec le concours, en ce qui concerne les mesures de contrainte nécessitant le mandat d'un juge, de deux autres conseillers à la cour d'appel désignés par le président de cette cour, conformément aux articles 4 et 7 de la loi du 25 juin 1998, est compatible avec les normes de référence citées en B.1.

Le juge *a quo* demande s'il est raisonnablement justifié que ce contrôle ne soit pas opéré par des juges d'un degré supérieur à celui des magistrats responsables de l'instruction, ce qui serait le cas pour les autres justiciables, ou à tout le moins par des juges d'un autre ressort que ces magistrats.

B.7. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.8.1. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.8.2. Le fait que des procédures différentes s'appliquent aux ministres et aux autres justiciables découle d'un choix du Constituant, au sujet duquel la Cour ne peut se prononcer. La Cour est compétente en revanche pour contrôler la manière dont le législateur a exécuté l'habilitation, mentionnée en B.3, contenue dans l'article 103 de la Constitution. Le législateur dispose toutefois d'un pouvoir d'appréciation étendu en la matière. La Cour ne peut mettre en cause les choix opérés par le législateur dans ce domaine que s'ils sont déraisonnables ou s'ils aboutissent à une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.9.1. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit à toute personne le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial pour décider du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

B.9.2. La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît que, si la notion de « tribunal » au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'étend pas au juge d'instruction, ce dernier n'étant pas appelé à se prononcer sur le bien-fondé d'une

« accusation en matière pénale », les actes qu'il accomplit influent directement et inéluctablement sur la conduite et, dès lors, sur l'équité de la procédure ultérieure, y compris le procès proprement dit. Elle estime que, dans cette mesure, même si certaines des garanties procédurales envisagées par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention peuvent ne pas s'appliquer au stade de l'instruction, les exigences du droit à un procès équitable au sens large impliquent nécessairement que le juge d'instruction soit impartial (CEDH, 6 janvier 2010, *Vera Fernández-Huidobro c. Espagne*, ECLI:CE:ECHR:2010:0106JUD007418101, §§ 111-114). Il en va de même pour les juridictions d'instruction (voy. en ce sens : Cass., 2 avril 2003, P.03.0040.F, ECLI:BE:CASS:2003:ARR.20030402.7; 4 avril 2007, P.07.0218.F, ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20070404.2).

Le principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge, en tant que principe général de droit, s'applique du reste à toutes les juridictions, y compris aux juridictions d'instruction.

B.9.3. L'impartialité du juge 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*, ECLI:CE:ECHR:1982:1001JUD000869279, § 30; 16 décembre 2003, *Grievés c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2003:1216JUD005706700, § 69).

B.9.4. 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*, ECLI:CE:ECHR:2000:0606JUD003413096, § 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*, ECLI:CE:ECHR:2000:1221JUD003395896, § 44). En ce qui concerne les liens hiérarchiques ou autres qui existent entre le juge et d'autres acteurs de la procédure, il faut décider dans chaque cas d'espèce si la nature et le degré du lien en question sont tels qu'ils dénotent un manque d'impartialité de la part du tribunal (CEDH, grande chambre, 6 novembre 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 148). Le principe de l'impartialité objective ne peut toutefois pas avoir pour effet de compromettre le fonctionnement du système judiciaire (CEDH, 22 septembre 1994, *Debled c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:1994:0922JUD001383988, § 37; 10 juin 1996, *Thomann c. Suisse*, ECLI:CE:ECHR:1996:0610JUD001760291, § 36; décision, 12 décembre 2002, *Sofianopoulos et autres c. Grèce*, ECLI:CE:ECHR:2002:1212DEC000198802, p. 9).

B.10. Lors de l'adoption des règles relatives au « privilège de juridiction » des ministres, le Constituant s'est inspiré en partie du système existant du « privilège de juridiction » des magistrats (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1258/1, p. 5). Même s'il existe des différences substantielles entre les deux régimes, il a été précisé, dans les travaux préparatoires, que « la philosophie qui sous-tend [le privilège de juridiction des magistrats] paraît parfaitement applicable aux ministres » (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1258/1, p. 5).

B.11. L'option du Constituant est de confier à la cour d'appel le jugement des ministres en ce qui concerne certaines infractions qu'ils auraient commises. Il prévoit que la loi détermine le mode de procéder contre eux, notamment lors des poursuites (article 103, alinéa 2, de la Constitution). Dans la mesure où ces éléments relèvent de la loi, la Cour doit encore vérifier que la situation des ministres qui, selon le juge *a quo*, sont privés du bénéfice du contrôle de la régularité de l'instruction par des juges d'un degré supérieur à celui des magistrats instructeurs ou par des juges d'un autre ressort que ces magistrats, est admissible au regard des normes de référence citées dans la question préjudicielle, lues en combinaison avec l'article 103 de la Constitution.

B.12. Dans le système établi par le Constituant, la cour d'appel est exclusivement compétente, en premier et dernier ressort, pour juger les ministres en ce qui concerne certaines infractions qu'ils auraient commises. Les ministres ne bénéficient donc pas d'un double degré

de juridiction. Les arrêts de la cour d'appel sont susceptibles d'un pourvoi devant la Cour de cassation, chambres réunies, laquelle ne connaît cependant pas du fond des affaires.

Il est dans la logique de ce système que toute la procédure du « privilège de juridiction » des ministres, y compris lors de l'instruction, ait lieu au niveau de la cour d'appel, et non au niveau d'une juridiction d'un degré supérieur, la Cour de cassation, et, en particulier, que l'instruction contre un ministre soit menée par un ou plusieurs conseillers à la cour d'appel et que la chambre des mises en accusation soit compétente pour contrôler la régularité de cette instruction, tant en cours d'instruction que lors du règlement de la procédure. Comme il est dit en B.2, le « privilège de juridiction » a précisément été instauré dans le but de garantir une administration de la justice impartiale à l'égard des personnes qui peuvent en bénéficier. En ce qui concerne le fait de ne pas confier le contrôle de la régularité de l'instruction à une juridiction supérieure, ce motif, tout comme les autres motifs du « privilège de juridiction » mentionnés en B.2, peut dès lors justifier que les personnes auxquelles s'applique le « privilège de juridiction » soient, en matière d'instruction, de poursuites et de jugement, traitées différemment des justiciables auxquels s'appliquent les règles ordinaires de la procédure pénale.

Une telle situation est d'autant moins critiquable que l'article 103, alinéa 3, de la Constitution fait défense à la Cour de cassation de connaître du fond des affaires.

B.13.1. Le fait que le contrôle de la régularité de l'instruction menée à l'encontre d'un ministre par un ou plusieurs conseillers à la cour d'appel soit effectué par la chambre des mises en accusation de la même cour d'appel, composée de magistrats appartenant à la même juridiction, n'est d'ailleurs pas une anomalie au regard du droit commun de la procédure pénale.

Il existe en effet plusieurs hypothèses dans lesquelles la régularité de l'instruction est contrôlée par des juges appartenant à la même juridiction que le magistrat instructeur. Tel est le cas lors du règlement de la procédure à la clôture d'une instruction, qui relève de la compétence de la chambre du conseil, laquelle est composée d'un juge appartenant à la même

juridiction que le juge d'instruction (articles 127 et suivants du Code d'instruction criminelle, articles 195 et 259^{sexies}, § 1er, 1^o, du Code judiciaire). Tel est également le cas lorsque la chambre des mises en accusation retire une instruction au juge d'instruction qui en était chargé et qu'elle désigne un magistrat comme conseiller instructeur (articles 136, alinéa 1er, et 236 du Code d'instruction criminelle). Dans pareil cas, lors du règlement de la procédure, la chambre des mises en accusation est compétente pour contrôler la régularité de l'instruction.

Une telle configuration n'est pas en soi de nature à créer, dans le chef des parties ou de tiers, une suspicion légitime quant à la stricte impartialité des juges qui contrôlent la régularité de l'instruction. Il s'agit du fonctionnement normal de l'institution judiciaire.

B.13.2. Il n'en irait autrement que s'il existait entre les magistrats instructeurs et les juges chargés de contrôler la régularité de l'instruction des liens plus spécifiques, entre autres hiérarchiques ou familiaux, qui seraient de nature à susciter dans le chef des parties ou des tiers une appréhension objective relative à l'impartialité (CEDH, 8 octobre 2020, *Jhangiryanyan c. Arménie*, ECLI:CE:ECHR:2020:1008JUD004484108, § 100).

B.13.3. La situation qui est soumise à la Cour se distingue par ailleurs de celle dans laquelle un magistrat serait personnellement concerné par la procédure en cours. La Cour de cassation a jugé à plusieurs reprises que les relations professionnelles et sociales existant entre les juges d'une même juridiction peuvent faire naître, dans le chef des parties et de tiers, une suspicion légitime quant à la stricte impartialité de tous les juges de cette juridiction appelés à statuer sur une poursuite pénale lorsque l'un d'eux est concerné par la procédure en question (Cass., 9 novembre 2011, P.11.1616.F, ECLI:BE:CASS:2011:ARR.20111109.3; 18 juin 2019, P.19.0311.N, ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20190618.2; 7 septembre 2021, P.21.1125.N, ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20210907.2N.21).

B.14.1. Enfin, comme il est dit en B.4, les fonctions de juge d'instruction sont exercées par un conseiller désigné à cette fin par le premier président de la cour d'appel (article 4 de la loi du 25 juin 1998) ; les mesures de contrainte nécessitant le mandat d'un juge peuvent en

principe uniquement être ordonnées par un collège composé du conseiller instructeur et de deux autres conseillers à la cour d'appel (article 7); l'autorisation de la Chambre des représentants est requise pour le règlement de la procédure (articles 10 et 11); la chambre des mises en accusation, qui se compose de trois conseillers à la cour d'appel, est compétente pour décider des suites qu'il y a lieu de donner à la procédure et pour contrôler la régularité de l'instruction, y compris en cours d'instruction (articles 6, 9 et 16 de la même loi; article 235*bis* du Code d'instruction criminelle); enfin, la cour d'appel siège, pour le jugement des ministres, en assemblée générale de sept ou cinq conseillers, selon le cas (article 22 de la loi précitée).

B.14.2. Il découle de ce qui précède que les ministres bénéficient de garanties suffisantes, qui sont de nature à assurer à leur égard une administration de la justice impartiale et sereine, conformément à l'objectif mentionné en B.2.

B.15. Compte tenu de ce qui est dit en B.13.2, l'article 6 de la loi du 25 juin 1998, lu en combinaison avec l'article 235*bis* du Code d'instruction criminelle, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il rend la chambre des mises en accusation compétente pour contrôler la régularité d'une instruction menée à l'encontre d'un ministre.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Compte tenu de ce qui est dit en B.13.2, l'article 6 de la loi du 25 juin 1998 « réglant la responsabilité pénale des ministres », lu en combinaison avec l'article 235*bis* du Code d'instruction criminelle, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il rend la chambre des mises en accusation compétente pour contrôler la régularité d'une instruction menée à l'encontre d'un ministre.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 12 janvier 2023.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul