

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Ve CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.548 du 3 janvier 2020

A. 227.545/V-1987

En cause : 1. l'A.S.B.L. NEDERLANDSTALIGE VERENIGING VAN
MAGISTRATEN
2. Dirk VAN OVERLOOP
assistés et représentés par
Me Fernand Keuleneer, avocat,
ayant son cabinet à 1000 Bruxelles
rue de l'Association 28,
où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le ministre de la Justice,
assisté et représenté par
Mes Emmanuel Jacobowitz et Anthony Poppe, avocats,
ayant leur cabinet à 1160 Bruxelles,
avenue Tedesco 7
où il est fait élection de domicile

Partie intervenante :

Laurence MASSART
assistée et représentée par
Me Jean Bourtembourg, avocat,
ayant son cabinet à 1060 Bruxelles,
rue de Suisse 24,
où il est fait élection de domicile

I. Objet

1. Le recours, introduit le 1^{er} mars 2019, poursuit l'annulation et la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 30 janvier 2019 désignant Laurence Massart au mandat de premier président de la cour d'appel de Bruxelles pour une durée de cinq ans.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie adverse a déposé une note.

Laurence Massart a introduit une requête en intervention.

Werner Weymeersch, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport sur le recours en annulation en application de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' et sur la demande de suspension en application de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 'déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État'.

En application de l'article 90, § 1^{er}, alinéa 4, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, l'affaire a été renvoyée à une chambre composée de trois membres.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 26 novembre 2019.

Geert Van Haegendoren, président de chambre, a fait rapport.

Me Fernand Keuleneer, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, Me Anthony Poppe, avocat, qui comparaît également *loco* Me Emmanuel Jacobowitz, avocat, pour la partie adverse et Me Jean Bourtembourg, avocat, qui comparaît pour la partie intervenante, ont été entendus.

Werner Weymeersch, premier auditeur chef de section, a donné un avis.

Il a été fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

3. Le 15 mai 2013 paraît au Moniteur belge une communication concernant des places vacantes dans la magistrature. L'une d'entre elles est celle de premier président de la cour d'appel de Bruxelles, à partir du 1^{er} avril 2014. La communication mentionne qu'en application de l'article 43*bis*, § 4, de la loi du 15 juin 1935 'concernant l'emploi des langues en matière judiciaire' (ci-après : loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire), il doit être pourvu à cette place par la nomination d'un candidat francophone.

Par arrêté royal du 26 janvier 2014, qui entre en vigueur à la date de la prestation de serment, laquelle ne peut pas avoir lieu avant le 1^{er} avril 2014, L.M. est désignée au mandat de premier président de la cour d'appel de Bruxelles, pour une durée de cinq ans. Il n'est pas contesté que L.M. appartient au régime linguistique français.

3.2. L.M. n'a pas demandé le renouvellement de son mandat qui expire fin mars 2019.

3.3. Paraît ensuite au Moniteur belge du 1^{er} juin 2018 un avis relatif à la place vacante de premier président de la cour d'appel de Bruxelles. L'avis mentionne en outre ce qui suit :

« En application de l'article 259*quater*, § 6, du Code judiciaire, cette place doit être attribuée, pour la période de renouvellement, à un candidat qui justifie par son diplôme avoir subi les examens de docteur, licencié ou maître en droit en langue française ».

3.4. Par arrêté royal du 30 janvier 2019, présentement attaqué, Laurence Massart est désignée au mandat de premier président de la cour d'appel de Bruxelles pour une durée de cinq ans.

IV. Intervention

4. Laurence Massart est la bénéficiaire de l'arrêté attaqué et a intérêt à ce que le recours soit rejeté. Par conséquent, il y a lieu d'accueillir sa demande en intervention.

V. Régularité de la procédure

5. En vue de l'audience, la partie intervenante a remis une note de plaidoirie au Conseil d'État. Dans cette note, elle demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle.

6. Les requérants soulignent que la note d'audience est utilisée pour compléter les écrits de procédure et pour soumettre de nouveaux arguments au Conseil d'État.

Ils demandent que la note soit écartée des débats.

7.1. L'article 93 du règlement général de procédure dispose que l'auditorat fait rapport au président de la chambre saisie de l'affaire lorsqu'il apparaît que le recours en annulation « n'appelle que des débats succincts ».

Cette disposition déroge à la procédure ordinaire qui est essentiellement écrite, afin de permettre un traitement plus rapide des affaires visées.

Le règlement de procédure ne prévoit pas la possibilité pour les parties de réagir encore par écrit au rapport de l'auditorat, si ce n'est de manière spécifique dans le cadre des demandes, visées à l'article 93, alinéas 2 et 3, du règlement général de procédure.

7.2. Pour l'application de l'article 93 du règlement général de procédure, il y a lieu de tenir compte du rôle primordial que le droit à un procès équitable, en ce compris le respect du débat contradictoire, joue dans une société démocratique.

Certes, la phase orale des débats n'empêche nullement les parties de faire valoir des arguments contraires et de débattre librement des points de droit exposés dans le rapport de l'auditorat. Les droits de la défense peuvent toutefois être exercés d'autant plus efficacement si la partie à laquelle l'auditorat donne tort dépose une note d'observations en cours de procédure sur la base de l'article 93. Le poids d'une plaidoirie orale ne peut pas être comparé à celui d'un écrit.

7.3. La note de plaidoirie a été déposée par une partie qui risque de succomber. Elle a été notifiée à temps aux autres parties. Dans les circonstances de l'espèce, elle peut être prise en considération.

8. Il n'est pas donné suite à la demande d'écarter la note de plaidoirie des débats.

VI. Recevabilité du recours

A. Qualité à agir et intérêt de l'A.S.B.L. Nederlandstalige Vereniging van Magistraten

Exception

9. La partie intervenante soutient que la requérante peut effectivement agir pour la défense des intérêts collectifs de ses membres, mais pas pour la défense des intérêts propres ou personnels de certains d'entre eux.

Appréciation

10. Dans sa requête introductive d'instance, la requérante observe que conformément à ses statuts, elle poursuit « la défense et la promotion des intérêts professionnels [des magistrats (néerlandophones)] ».

Elle justifie son intérêt par le fait que la décision attaquée « porte gravement atteinte aux intérêts professionnels de magistrats néerlandophones » et qu'elle « peut justifier d'un intérêt suffisant et légitime, dès lors qu'elle est une association de magistrats (néerlandophones), qui a notamment pour objet la défense « des intérêts professionnels de ses membres ».

11. Compte tenu de ces précisions, la requérante n'invoque, en d'autres termes, ni son intérêt personnel ni un intérêt idéal qu'elle poursuivrait en tant qu'association et qui est affecté par l'arrêté attaqué; elle se prévaut expressément et exclusivement d'un intérêt collectif, à savoir la défense des intérêts professionnels de ses membres.

12. Dans la mesure où la requérante entend se prévaloir de l'intérêt collectif du groupe qu'elle est censée représenter, elle peut être autorisée, en vue de la défense de cet intérêt, à contester des décisions impersonnelles qui portent

préjudice à son groupe. Ce faisant, elle n'est pas censée défendre un intérêt qui coïncide avec celui des candidats à la fonction identifiables.

13. Toutefois, il n'y a en principe pas de lien direct suffisant entre cet intérêt collectif et la décision individuelle que constitue une nomination déterminée.

L'arrêté attaqué fixe le statut juridique d'un magistrat déterminé et, dès lors, porte préjudice en premier lieu aux magistrats individualisables qui, par cette décision, peuvent se sentir personnellement défavorisés. Ce sont eux qui ont la qualité requise pour défendre si nécessaire leurs intérêts en justice.

Dans la mesure où la requérante soutient à présent agir pour la défense des intérêts purement individuels de ses membres, il ne lui est pas permis en tant que groupement d'intérêts – en l'absence de disposition légale l'habilitant explicitement à agir en pareil cas – de se substituer à ses membres pour attaquer en justice un acte individuel tel que celui qui est en cause dans la présente affaire et laisser ainsi l'intérêt individuel se fondre en un intérêt collectif.

14. Il résulte de ce qui précède que le recours n'a pas été introduit de manière recevable par l'A.S.B.L. Nederlandse Vereniging van Magistraten.

L'exception est fondée.

15. Le recours n'est examiné ci-après qu'en ce qui concerne le requérant.

B. Intérêt du requérant Van Overloop

Exceptions

16. Dans la note, la partie adverse conteste l'intérêt au recours du requérant.

Elle soutient tout d'abord que son intérêt est illégitime : il serait en effet contraire à l'article 259*quater*, § 6, du Code judiciaire (C.J.) et à l'article 43*bis*, § 4, alinéa 7, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire d'ouvrir le poste vacant exclusivement à des candidats appartenant au régime linguistique néerlandais.

Ensuite, la partie adverse fait valoir que le requérant n'a jamais montré un quelconque intérêt pour la fonction vacante, par exemple en attaquant la déclaration de vacance ou en signalant au SPF Justice qu'il était intéressé par la fonction. Le requérant se borne à affirmer qu'il ne peut plus se porter candidat au mandat et qu'il s'en suivrait un intérêt suffisant et légitime. L'affirmation sous-jacente selon laquelle il aurait voulu introduire sa candidature n'apparaît cependant nulle part. Aucun élément ne permet de conclure à l'existence d'un quelconque préjudice réel affectant le requérant. La partie adverse estime que l'intérêt allégué est peu crédible.

17. La partie intervenante conteste l'intérêt du requérant au motif qu'il ne s'est pas porté candidat à la fonction vacante. Elle souligne aussi que le requérant a omis d'attaquer la déclaration de vacance ou sa propre présentation. Selon la partie intervenante, l'éventuelle annulation de l'arrêté présentement attaqué ne peut pas conduire à la nomination d'un candidat néerlandophone.

Appréciation

18. La partie adverse ne conteste pas que le requérant, qui est conseiller à la cour d'appel d'Anvers, satisfait aux conditions fixées pour pouvoir se porter candidat au mandat de premier président de la cour d'appel de Bruxelles.

La partie intervenante le conteste cependant, mais se contente d'allégations non étayées.

19. En principe, celui qui a eu connaissance d'un appel aux candidats à un poste vacant mais qui ne s'est pas porté candidat ne justifie pas de l'intérêt, requis en droit, à l'annulation de la nomination intervenue dans ce poste. Dans ce cas, le lien individualisé entre la partie requérante et la nomination attaquée fait en effet défaut.

Il en va autrement si la partie requérante avait de bonnes raisons de ne pas se porter candidate. En l'espèce, on ne peut attendre du requérant, qui appartient au régime linguistique néerlandais, qu'il se porte candidat à un mandat vacant pour lequel l'appel à candidatures indique qu'il est réservé à des candidats appartenant au régime linguistique français.

20. Dans ces circonstances, le fait que le requérant se soit abstenu de se porter candidat ne suffit pas pour qualifier son intérêt de « peu crédible ».

21. La publication d'une vacance d'emploi et une présentation sont des décisions préparatoires s'inscrivant dans un acte juridique complexe qui s'est clôturé par la désignation d'un candidat dans cet emploi. Il n'est pas exigé qu'une partie requérante attaque ces décisions préparatoires pour démontrer son intérêt à attaquer la décision finale.

22. Les irrégularités qui entachent une décision préparatoire et qui peuvent être réputées avoir eu une influence déterminante sur la décision finale peuvent être invoquées à titre de moyen dans un recours en annulation contre la décision finale. À cet égard, il est sans importance que le maillon jugé irrégulier dans la chaîne des actes préparatoires aurait pu lui-même être attaqué ou non de manière recevable par un recours en annulation et que le délai dans lequel ce recours pouvait être introduit utilement soit entre-temps écoulé ou non.

Dans l'unique moyen, le requérant soutient que la désignation de la partie intervenante est contraire à la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire. Il ressort du bien-fondé de ce moyen que l'appel à candidatures et la présentation de la partie intervenante, en tant que décisions préparatoires, sont entachés de la même irrégularité.

23. Dans la mesure où la partie adverse soutient que le requérant n'a pas d'intérêt légitime parce qu'il poursuit un avantage qu'il ne peut obtenir légitimement compte tenu des règles de droit applicables, cette exception se confond avec le fond de l'affaire.

Pour le surplus, les exceptions sont non fondées pour les motifs exposés ci-dessus.

VII. Examen du moyen unique

Cadre légal

24. Il convient pour la bonne compréhension du moyen de rappeler d'abord le cadre légal.

25. L'article 43*bis*, § 4, alinéa 2, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire s'énonce comme suit :

« De plus, les procureurs généraux successifs près la cour d'appel de Bruxelles, les premiers présidents successifs près la même cour et les procureurs fédéraux successifs doivent appartenir, selon leur diplôme, à un régime linguistique différent ».

26. L'article 259*quater*, § 3*bis*, C.J., s'énonce comme suit :

« Au plus tard à la fin du 52^e mois d'exercice du mandat, le chef de corps visé au § 1^{er}, alinéa 2, informe le ministre de la Justice s'il demande ou non le renouvellement du mandat. S'il ne le demande pas, il est procédé à l'ouverture du mandat.

[...]

Si l'intéressé a demandé le renouvellement du mandat, le ministre de la Justice transmet, au plus tard 60 jours avant l'expiration du mandat, le dossier de renouvellement comprenant les pièces visées à l'article 259*novies*, § 10, alinéa 14, à la commission de nomination et de désignation compétente du Conseil supérieur de la justice.

La commission de nomination et de désignation entend le chef de corps.

La présentation par la commission de nomination et de désignation prend la forme d'une décision motivée d'acceptation ou de refus du renouvellement du mandat de chef de corps. Elle est transmise au plus tard 30 jours avant l'expiration du mandat au Ministre de la Justice.

Le renouvellement du mandat ou l'ouverture du mandat a lieu dans les 30 jours avant l'expiration du mandat.

En cas de désignation d'un chef de corps visé au § 6, alinéa 3, les délais visés au présent paragraphe courent selon le calendrier qui aurait été d'application pour son prédécesseur.

Lorsque le mandat d'un chef de corps n'est pas renouvelé, le mandat est exercé, jusqu'à désignation du successeur, par un titulaire d'un mandat adjoint dans l'ordre d'ancienneté de service ou, à défaut, par un autre magistrat dans l'ordre d'ancienneté de service ».

27. L'article 259*quater*, § 6, C.J., dispose :

« L'ouverture d'un mandat de chef de corps donne lieu à l'application de l'article 287*sexies*.

Si le mandat de premier président de la Cour de cassation ou de procureur général près la Cour de cassation devient prématurément vacant, il n'est fait application de l'article 287*sexies* que pour autant qu'au moment où le mandat devient vacant, la date d'expiration normale du mandat est

éloignée d'au moins deux ans. Si ce délai est inférieur à deux ans, le mandat est achevé par le remplaçant visé à l'article 319, alinéa 2, deuxième phrase.

Si au moment où un mandat de procureur fédéral, de premier président de la cour d'appel de Bruxelles, de procureur général près la cour d'appel de Bruxelles ou de premier président de la cour du travail de Bruxelles devient prématurément vacant, la date d'expiration normale du mandat est éloignée d'au moins deux ans, il est fait application de l'article 287*sexies*.

Si au moment où un mandat visé à l'alinéa 3 devient prématurément vacant, la date d'expiration normale du mandat est éloignée de moins de deux ans, le mandat est achevé par le remplaçant visé à l'article 319, alinéa 2, deuxième phrase.

Si le remplacement visé à l'alinéa 4 a lieu au cours du premier mandat, il est fait application de l'article 287*sexies* pour l'attribution d'un mandat pour la période de renouvellement ou la partie restante de cette période.

Dans le cas d'un appel aux candidats en application des alinéas 2, 3 et 5, peuvent seuls poser leur candidature, sous peine d'irrecevabilité, ceux qui satisfont aux mêmes conditions linguistiques que le chef de corps dont le mandat prend fin prématurément.

La durée du mandat de celui qui est désigné en qualité de chef de corps en application de l'alinéa 2, 3 ou 5 est, par dérogation au § 1^{er}, limitée à la durée restante du mandat prenant fin prématurément. Toutefois, si la désignation à un mandat visé à l'alinéa 3 intervient au cours du premier mandat, il est fait application du § 3*bis*, pour la période de renouvellement ».

L'article 287*sexies*, C.J., auquel l'article cité fait plusieurs fois référence, règle le mode de publication de la vacance au Moniteur belge et les modalités de la candidature.

Point de vue des parties

28. Selon le requérant, l'arrêté attaqué viole l'article 43*bis*, § 4, alinéa 2, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire en raison d'une application erronée de l'article 259*quater*, § 6, C.J., dès lors que la fonction vacante de premier président de la cour d'appel de Bruxelles était réservée à des candidats appartenant au régime linguistique français, alors qu'un candidat appartenant au régime linguistique néerlandais aurait dû être nommé.

Le requérant observe que le premier président précédent, qui appartient au régime linguistique français, n'a pas demandé le renouvellement de son mandat. Conformément à l'article 259*quater*, § 3*bis*, C.J., il est alors procédé à l'ouverture du mandat. Il découle d'autre part de l'article 43*bis*, § 4, alinéa 2, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire que le premier président suivant doit appartenir au régime linguistique néerlandais.

Il estime que l'arrêté attaqué est la conséquence d'une interprétation erronée de l'article 259*quater*, § 6, C.J., résultant d'une lecture incorrecte des travaux préparatoires de la loi du 18 décembre 2006, la partie adverse confondant le remplacement consécutif à l'ouverture anticipée d'un mandat avec un mandat qui devient vacant parce que, comme en l'espèce, l'intéressé ne demande pas le renouvellement.

Le projet de loi initial prévoyait que, dans le cas d'un appel aux candidats, seuls pouvaient poser leur candidature, sous peine de déchéance, ceux qui satisfaisaient aux mêmes conditions linguistiques que le chef de corps dont le mandat « prend fin prématurément ou n'est pas renouvelé » (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-1707/1, p. 17). Il en résulterait que, dès lors qu'il n'a pas demandé le renouvellement de son mandat, l'actuel président de la cour d'appel de Bruxelles ne pourrait être remplacé que par un candidat appartenant au régime linguistique français.

Le projet a cependant été substantiellement modifié par amendement au Parlement (amendement n° 2 du gouvernement, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-1707/2, p. 4), et la disposition législative définitive ne prévoit plus ces conditions linguistiques puisque, désormais, il est uniquement exigé que le successeur appartienne au même régime linguistique lorsque le mandat de chef de corps prend fin prématurément – « le chef de corps dont le mandat prend fin prématurément » – et non plus en cas de non-renouvellement de ce mandat.

Rien dans l'article 259*quater*, § 6, C.J., n'indique dès lors qu'en cas de non-renouvellement du mandat d'un chef de corps à Bruxelles, tel le premier président de la cour d'appel de Bruxelles, sa fonction doit être réservée à des candidats appartenant au même régime linguistique. Il s'ensuit que lorsqu'un premier président de la cour d'appel de Bruxelles ne renouvelle pas son mandat, le mandat vacant doit, conformément à l'article 43*bis*, § 4, alinéa 2, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, être réservé à un candidat d'un régime linguistique différent.

Selon le requérant, il résulte de l'article 43*bis*, § 4, alinéa 7, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire qu'un équilibre linguistique est uniquement prévu « à titre transitoire » et « lors de leur première désignation » des chefs de corps. Pour les nominations et désignations subséquentes, c'est l'article 43*bis*, § 4, alinéa 2, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire qui s'applique.

29. Dans sa note, la partie adverse répond qu'un mandat de premier président de la cour d'appel de Bruxelles est attribué pour une période de cinq ans et qu'en principe, conformément à l'article 259*quater*, § 3*bis*, C.J., il est directement renouvelable une seule fois. Le renouvellement ne relève pas d'une appréciation d'opportunité, mais il s'agit d'une compétence liée du Roi. Après une période de dix ans, le mandat doit ensuite être exercé par une autre personne, qui appartient à un régime linguistique différent.

Dès lors que le mandat est directement renouvelable une seule fois, le premier président de la cour d'appel de Bruxelles est, en principe, toujours désigné pour une période de deux fois cinq ans, soit dix ans.

La partie adverse soutient que l'ouverture anticipée du mandat au sens de l'article 259*quater*, C.J., concerne également la situation dans laquelle le chef de corps choisit de mettre fin à l'exercice du mandat à l'issue du premier terme de cinq ans et, par conséquent, de ne pas le renouveler pour l'ensemble de

la période de dix ans. L'article 43*bis*, § 4, alinéa 2, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire ne doit pas s'appliquer en l'espèce, par la circonstance que la nouvelle désignation intervient avant la période de renouvellement de cinq ans du mandat de dix ans, qui avait été attribué à un francophone afin de préserver l'équilibre linguistique avec le parquet général.

L'article 259*quater*, C.J., doit en effet être interprété au regard de son objectif normatif, qui est de garantir l'équilibre linguistique au niveau de l'ensemble des différents chefs de corps supérieurs à Bruxelles en pratiquant l'« alternance linguistique ». Le début et le terme des mandats des différents chefs de corps coïncident *de facto*. Tant le mécanisme de l'équilibre linguistique que celui de l'alternance linguistique ont été confirmés par le législateur aux différents stades de la modification de l'article 259*quater*, § 6, C.J., depuis son insertion par la loi du 22 décembre 1998.

30. La partie intervenante renvoie à la proposition de loi initiale relative à la modification de l'article 43*bis* de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, à l'amendement à cette proposition de H. Vandenberghe (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-99, n° 1-1066/5), ainsi qu'à la réponse du Ministre de la Justice aux questions posées à ce sujet (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-99, n° 1-1066/6, p. 180). Elle en déduit que le législateur a voulu garantir un équilibre linguistique en instaurant une alternance linguistique.

C'est ainsi qu'il convient aussi de comprendre l'article 259*quater*, § 6, C.J. Les travaux préparatoires de la loi du 19 juillet 2012 visent eux aussi la même alternance linguistique que celle visée dans la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

Selon la partie intervenante, la référence aux « premiers présidents successifs » dans la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire est ambiguë. Afin d'en comprendre la portée, il faut dès lors tenir compte de la volonté du législateur telle qu'elle ressort des travaux préparatoires.

Il n'y a donc qu'une seule interprétation possible d'un mandat prématurément vacant, c'est-à-dire toute situation dans laquelle le mandat devient vacant et dans laquelle l'équilibre linguistique doit être préservé. Elle se fonde à cet égard sur la notion de « mandat complet », visant par là deux mandats de cinq ans.

Appréciation

31. Selon l'article 43*bis*, § 4, alinéa 2, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, les premiers présidents « successifs » de la cour d'appel doivent « appartenir [...] à un régime linguistique différent ». Le Conseil d'État ne peut déceler aucune imprécision ou ambiguïté dans cette disposition. Dans le langage courant, les chefs de corps « successifs » sont des chefs de corps « qui se succèdent » (Petit Robert), « die op elkaar volgen » (Van Dale). C'est l'un après l'autre. Le chef de corps actuel – la partie intervenante – est le successeur du précédent chef de corps L.M. Ils sont des chefs de corps « successifs ».

32. Même si cette disposition n'est pas ambiguë, autre chose est de savoir si elle contient une règle générale à laquelle le législateur a néanmoins prévu des exceptions, selon lesquelles le successeur peut toutefois, voire doit, appartenir au même régime linguistique que le chef de corps auquel il succède.

Les parties adverse et intervenante sont d'avis que tel est bien le cas. Elles fondent leur affirmation sur l'article 259*quater*, C.J., et accordent également une grande attention aux documents parlementaires.

33. Le premier argument de la partie adverse, à savoir qu'un mandat de premier président de la cour d'appel est directement renouvelé sans qu'il soit procédé à une appréciation d'opportunité ne peut convaincre pour la simple raison qu'il n'est pas compatible avec l'article 259*quater*, § 3*bis*, C.J. Le chef de corps qui souhaite un renouvellement doit déjà d'abord le demander lui-même. Il revient à la commission de nomination et de désignation compétente du Conseil supérieur de la Justice d'examiner le dossier de renouvellement et, après

avoir entendu le chef de corps, de faire une présentation sous la forme d'une décision motivée d'acceptation ou de refus du renouvellement du mandat. Dès lors, le renouvellement n'est ni direct ni exempt d'appréciation d'opportunité.

34. La partie adverse justifie ensuite sa décision sur le fondement de l'article 259*quater*, § 6, alinéa 6, C.J. : peuvent seuls poser leur candidature, ceux qui satisfont aux mêmes conditions linguistiques que « le chef de corps dont le mandat prend fin prématurément » et puisque L.M. est francophone, la place vacante est réservée à un francophone.

L'article 259*quater*, § 6, alinéa 6, C.J., comporte en effet une exception à l'alternance linguistique prescrite par la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

Or, l'alinéa 6 précité fait référence aux alinéas 2, 3 et 5 de ce paragraphe et concerne donc le remplacement d'un chef de corps dont le mandat « devient prématurément vacant » – soit plus soit moins de deux ans avant sa date d'expiration normale.

35. Le mandat de L.M. n'est toutefois pas devenu prématurément vacant : il a exercé son mandat jusqu'à sa date d'expiration normale. L'article 259*quater*, § 6, alinéa 6, C.J. ne s'applique dès lors pas à cette situation. Il s'agit d'un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois, et dès lors que l'intéressé va effectivement au bout de ce mandat, il n'est pas question d'une fin anticipée du mandat.

36. Selon la partie adverse, cette thèse va à l'encontre de l'intention du législateur.

Son argumentation ne saurait cependant convaincre le Conseil d'interpréter les dispositions en cause du Code judiciaire et de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire dans un sens contraire à leurs termes exprès.

37. Le renvoi par la partie adverse, dans sa discussion du cadre légal, au document législatif 3-1707/2, qui distingue quatre périodes pendant lesquelles une fin anticipée du mandat peut intervenir n'est pas pertinent. Les exemples qui y sont donnés concernent chaque fois la fin prématurée du mandat, avant la date d'expiration normale. En l'occurrence, le mandat ne prend pas fin prématurément au cours des deux ans qui précèdent la fin normale du premier mandat. En effet, le premier mandat est exercé jusqu'au bout, autrement dit, il atteint son terme normal.

38. La partie adverse étaye ensuite son point de vue en faisant référence à l'article 43bis, § 4, alinéa 7, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

Cet argument ne peut pas non plus convaincre, bien au contraire.

La disposition précitée s'énonce comme suit :

« Sans préjudice des dispositions visées aux alinéas précédents, le procureur général près la cour d'appel de Bruxelles et le premier président près la même cour doivent, à titre transitoire, le cas échéant, lors de leur première désignation visée à l'article 102, § 1^{er}, alinéa premier, de la loi du 22 décembre 1998 modifiant certaines dispositions de la deuxième Partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la Justice, la nomination et la désignation de magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats, appartenir, selon leur diplôme, à un régime linguistique différent ».

Comme le soulève à juste titre la partie adverse, cette disposition instaure un équilibre linguistique entre les fonctions de procureur général et de premier président de la cour d'appel.

Comme le fait observer également à bon droit le requérant, cet équilibre linguistique est, selon cette disposition, prescrit « à titre transitoire » et « lors de leur première désignation ». S'il s'était agi d'un système permanent, cette disposition aurait été rédigée comme suit :

« Sans préjudice des dispositions visées aux alinéas précédents, le procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles et le premier président près la même Cour doivent appartenir, selon leur diplôme, à un régime linguistique différent ».

Autrement dit, et contrairement aux magistrats du siège et du parquet de la Cour de cassation, il manque pour les magistrats près la cour d'appel une disposition analogue à l'article 43^{quater}, alinéas 2 et 3, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire :

« Le premier président et le procureur général doivent appartenir, selon leur diplôme, à un régime linguistique différent.
Les premiers présidents et procureurs généraux successifs doivent appartenir, selon leur diplôme, à un régime linguistique différent ».

39. On peut d'autant moins se rallier à l'interprétation, défendue par la partie adverse, de la notion de 'vacance prématurée' contenue à l'article 259^{quater}, § 6, C.J., qu'il ressort des débats parlementaires que le législateur l'a rejetée – en particulier, le législateur a précisément rejeté la prétendue intention du législateur en faisant sien un amendement du gouvernement.

Le projet qui avait été soumis au Sénat proposait effectivement un régime correspondant au point de vue actuel de la partie adverse (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-1707/1, p. 17; les italiques sont du Conseil) :

« Dans le cas d'un appel aux candidats en application de l'alinéa 2 ou 3, peuvent seuls poser leur candidature, sous peine de déchéance, ceux qui satisfont aux mêmes conditions linguistiques que le chef de corps dont le mandat prend fin prématurément *ou n'est pas renouvelé* ».

Par conséquent, la version initiale du projet de loi prévoyait en effet que, tant en cas d'ouverture anticipée qu'en cas de non-renouvellement d'un mandat de chef de corps à Bruxelles, ce mandat pouvait uniquement être attribué à un candidat appartenant au même régime linguistique : « [s]i à Bruxelles un chef de corps n'est pas renouvelé, le mandat sera obligatoirement attribué à un chef de corps du même rôle linguistique que le chef de corps sortant » (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-1707/1, p. 9).

Toutefois, le gouvernement a, par la suite modifié lui-même son projet par la voie d'un amendement (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-1707/2, p. 4) qui est devenu le texte constituant le paragraphe 6 actuel : il n'est plus question que du chef de corps « dont le mandat prend fin prématurément » et plus du chef de corps dont le mandat « n'est pas renouvelé ». Ainsi qu'il a déjà été observé ci-dessus, la justification de cet amendement se limite à distinguer quatre périodes « pendant lesquelles une fin anticipée du mandat peut intervenir » et ne commente pas (l'alternance linguistique lors de) son non-renouvellement. Cette justification révèle donc uniquement ce qui figure déjà dans le texte, à savoir que le remplaçant de celui dont le mandat prend fin prématurément doit appartenir au même régime linguistique et qu'en cas de renouvellement éventuel du mandat de ce remplaçant, son mandat s'achèvera, dans tous les cas, dix ans après le début du premier mandat.

40. La prétendue intention du législateur n'apporte aucune solution si le texte de la loi, nonobstant cette intention, dit autre chose. Dans ce cas, il revient au législateur de refaire son travail législatif. Cependant, à titre

surabondant, on peut encore relever que les travaux préparatoires, eux aussi, ne sont certainement pas aussi univoques que le prétend cependant la partie intervenante.

En ce qui concerne ses citations extraites des documents et de la discussion concernant l'élaboration de la loi du 22 décembre 1998, qui a inséré l'article 259*quater* dans le Code judiciaire, la partie intervenante perd de vue que le mandat de chef de corps devait initialement durer sept ans et, surtout, n'était pas immédiatement renouvelable au sein de la même juridiction ou du même parquet (article 259*quater*, § 1^{er}, C.J., inséré par la loi du 22 décembre 1998). En d'autres termes, il n'était pas question à l'époque de mandats renouvelables et, dès lors, toute déclaration au parlement ne concernait forcément que la situation où un mandat « devient prématurément vacant » parce qu'un chef de corps renonce prématurément à son mandat unique et non renouvelable. Ces déclarations ne permettent pas de cerner la volonté du législateur en ce qui concerne une situation inexistante à l'époque ou de contribuer à interpréter une règle qui, à ce moment-là, n'existait pas encore.

La loi du 18 décembre 2006 a inséré le § 3*bis* dans l'article 259*quater*, C.J. Les mandats, désormais réduits à cinq ans, sont renouvelables.

La même loi du 18 décembre 2006 a remplacé l'article 259*quater*, § 6, C.J, dans son intégralité. Le paragraphe visé a été modifié de la manière exposée ci-dessus. Comme auparavant, ce paragraphe contient encore un régime relatif au mandat qui devient prématurément vacant. Dans cette mesure, il respecte toujours, du reste, l'intention du législateur de 1998, qui, elle aussi, ne portait que sur des mandats devenus prématurément vacants.

À l'occasion de cette modification et lors des débats parlementaires relatifs au projet devenu la disposition en question du Code judiciaire, la ministre s'est également adressée à la commission compétente en ces termes (*Doc. Parl.*, Sénat, 2005-06, n° 3-1707/5, p. 68) :

« La ministre répond comme suit aux observations des membres.
L'alternance linguistique est prévue dans la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire (art. 43 et ss.).
Le projet de loi ne modifie pas ces règles ».

Consécutivement à la réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, l'article 259*quater*, § 6, alinéa 3, a été adapté par la loi du 19 juillet 2012. Cette adaptation revient uniquement à omettre de l'énumération la mention des magistrats de première instance de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, leur rôle linguistique étant désormais fixé.

41. Lorsqu'il a été instauré en 1998, et encore actuellement, l'article 259*quater*, C.J., constituait une exception à l'alternance linguistique prescrite par la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, dans la mesure où il concerne le remplaçant d'un chef de corps dont le mandat devient prématurément vacant, c'est-à-dire avant son terme normal.

Le Conseil d'État ne saurait toutefois interpréter l'article 259*quater*, § 6, C.J., telle que cette disposition a été modifiée par la loi du 18 décembre 2006, en ce sens qu'il trouve également à s'appliquer en cas de non-renouvellement du mandat et que, ce faisant, il modifierait implicitement l'article 43*bis*, § 4, alinéa 2, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

42. Contrairement à ce que mentionne l'avis de publication, il ne s'agit nullement d'une période de renouvellement, mais d'un nouveau mandat effectif. Le mandat de L.M. ne peut pas être renouvelé pour la simple raison qu'elle n'en fait pas la demande. Dans ce cas, le mandat est ouvert.

En application de l'article 43bis, § 4, alinéa 2, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, le premier président successif de la cour d'appel de Bruxelles doit appartenir, selon son diplôme, à un régime linguistique différent, à savoir en l'espèce le néerlandais.

43. Dans cette mesure, l'auditorat a estimé à juste titre que des débats succincts suffisent à la solution de l'affaire.

VIII. Question préjudicielle à la Cour constitutionnelle

Demande

44. Dans sa note de plaidoirie, la partie intervenante constate que le Conseil d'État a récemment donné une interprétation aux dispositions en cause ou identiques, à savoir dans l'arrêt n° 244.845 du 18 juin 2019, qui concerne la désignation d'un premier président de la cour du travail de Bruxelles et dans lequel les mêmes questions de droit ont été soulevées.

Dans sa note de plaidoirie, la partie intervenante ne fait valoir aucun argument de fond qui, conformément à son intention, conduirait le Conseil à reconsidérer cette interprétation. Par contre, elle demande au Conseil de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« Les articles 43bis, § 4, alinéa 3 de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire et 259 quater, § 6 du Code judiciaire combinés, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, interprétés de telle manière que pour le mandat de premier président près la cour d'appel de Bruxelles, serait recevable la candidature d'un magistrat qui répond aux mêmes conditions linguistiques que le titulaire du mandat qui prend fin, lorsque celui-ci, pouvant être renouvelé et ayant demandé son renouvellement, n'a pas été renouvelé, tandis que ne serait pas recevable la candidature d'un magistrat qui répond aux mêmes conditions linguistiques que le titulaire du mandat qui prend fin, lorsque celui-ci, pouvant être renouvelé n'aurait pas demandé son renouvellement».

Appréciation

45. En faisant référence à « la candidature d'un magistrat qui répond aux mêmes conditions linguistiques que le titulaire du mandat qui prend fin », qui ne serait « pas recevable [...] lorsque celui-ci, pouvant être renouvelé n'aurait pas demandé son renouvellement », la partie intervenante renvoie à sa propre situation.

Comme il a été constaté ci-dessus, cette candidature est en effet irrecevable.

46. Si, en application de l'article 259*quater*, § 3*bis*, C.J., un titulaire de mandat demande un renouvellement de son mandat et se heurte à un refus, le mandat devient également vacant et il s'ensuit une « désignation du successeur », conformément à l'alinéa 8 du même paragraphe. Dans ce cas aussi, le mandat n'est pas devenu prématurément vacant, le chef de corps exerce effectivement le mandat jusqu'à la date d'expiration normale, mais il n'est pas renouvelé.

Cette situation ne diffère donc pas de celle du titulaire du mandat qui ne demande pas de renouvellement, en ce qui concerne l'application de l'article 43*bis*, § 4, alinéa 3, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire aux titulaires de mandat « successifs ».

La candidature du magistrat « qui répond aux mêmes conditions linguistiques que le titulaire du mandat qui prend fin, lorsque celui-ci, pouvant être renouvelé et ayant demandé son renouvellement, n'a pas été renouvelé » est, autrement dit, également irrecevable.

47. Dans les deux cas cités par la partie intervenante, la candidature du magistrat qui répond aux mêmes conditions linguistiques que le titulaire précédent est donc irrecevable. Dès lors qu'il n'existe pas de différence de traitement entre les deux situations précitées, la formulation proposée de la question repose sur une prémisse erronée. Par conséquent, elle ne revêt pas de

caractère préjudiciel pour la solution du présent litige et ne doit pas être posée dans les termes proposés.

48. La partie intervenante perd ensuite de vue qu'aucune disposition du Code judiciaire ou de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire n'interdit actuellement à un chef de corps qui, comme la partie intervenante, est désigné pour une période complète de cinq ans, de demander un renouvellement à la fin de son mandat, en application de l'article 259*quater*, § 3*bis*, C.J.

Il pourrait en résulter que le mandat de chef de corps à la cour d'appel de Bruxelles soit exercé pendant trois mandats par des magistrats qui satisfont aux mêmes conditions linguistiques, rompant ainsi de nouveau l'équilibre linguistique entre le premier président et le procureur général, visé par la partie intervenante.

À cet égard, le Conseil d'État est d'avis que le choix politique de subordonner l'alternance linguistique à un équilibre linguistique entre les chefs de corps du siège et du parquet au niveau de la cour d'appel de Bruxelles, ainsi qu'il a déjà été observé au point 38, doit être réalisé, le cas échéant, d'une manière concluante – donc sans créer à terme un nouveau déséquilibre linguistique – par une intervention législative.

En attendant, il convient toutefois d'interroger la Cour constitutionnelle sur le régime légal actuel, auquel on combinerait également l'article 259*quater*, § 3*bis*, C.J.

Si la Cour devait conclure à une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, il lui reviendrait soit de donner des orientations au législateur afin de combler cette lacune législative, soit de mettre à la disposition du Conseil d'État les leviers lui permettant de donner une interprétation conforme à la Constitution que la Cour juge admissible.

IX. Demande de suspension

49. Le requérant demande également la suspension de l'exécution de l'arrêté de désignation attaqué. Dès lors que le Conseil d'État ne prononce pas de décision finale sur le fond du litige, cette demande doit être examinée.

50. En vertu de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à la double condition qu'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et qu'au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

51. Pour justifier l'urgence, le requérant se réfère, dans sa requête introductive d'instance, au contenu de l'avis publié au Moniteur belge du 15 février 2019 relatif à la publication de la désignation de la partie intervenante. Étant donné que la partie intervenante exercera effectivement le mandat, le requérant estime que cette situation peut donner lieu à de sérieux problèmes liés au fonctionnement de la cour d'appel de Bruxelles. En outre, il souligne le caractère d'ordre public de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire. Selon le requérant, la partie intervenante a été nommée sur la base d'une décision qui est contraire à l'ordre public.

52. Le requérant perd de vue que le caractère sérieux du moyen et l'urgence sont deux conditions de suspension distinctes.

Par ailleurs, le requérant qui, à l'heure actuelle, ne participe même pas, comme magistrat, au fonctionnement de la cour d'appel de Bruxelles, n'indique nullement de manière intelligible dans son exposé pourquoi il ne pourrait pas subir la situation qu'il a évoquée jusqu'à la décision finale rendue dans la procédure au fond.

53. L'urgence n'est pas démontrée. Cette constatation suffit pour rejeter la demande de suspension.

X. Déroulement de la procédure

54. Consécutivement au rejet de la demande de suspension, le requérant devra s'interroger sur le point de savoir s'il demande la poursuite de la procédure.

Dans l'affirmative, la question préjudicielle sera soumise à la Cour constitutionnelle et l'affaire sera poursuivie au fond selon la procédure ordinaire. Cela signifie qu'après réception de la réponse de la Cour constitutionnelle, les parties auront l'opportunité de déposer un mémoire en réponse et un mémoire en réplique.

DÉCISION

1. La requête en intervention introduite par Laurence Massart est accueillie.

2. Le Conseil d'État rejette le recours en ce qu'il est introduit par l'A.S.B.L. Nederlandstalige Vereniging van Magistraten.

3. Le Conseil d'État rejette la demande de suspension.

4. Le Conseil d'État rouvre les débats.

5. La question suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

L'article 43ter, § 3, alinéas 2 et 7, de la loi du 15 juin 1935 'concernant l'emploi des langues en matière judiciaire', combiné avec l'article 259quater, §§ 3bis et 6, du Code judiciaire, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit, par dérogation à l'alternance linguistique entre mandataires successifs prescrite par la législation linguistique, un équilibre linguistique entre le premier président de la

cour d'appel et le procureur général près cette même cour, à titre de mesure transitoire, lors de leur première désignation au sens de l'article 43ter, § 3, alinéa 7, ou lors de la vacance prématurée au sens de l'article 259quater précité, mais non lors de leur désignation après que le (premier) mandat de leur prédécesseur a pris fin sans renouvellement?

6. Le recours en annulation, après réception de la réponse de la Cour, est instruit selon la procédure ordinaire.

7. Les dépens de la demande de suspension, liquidés à un droit de rôle de 200 euros et à une contribution de 20 euros sont, en ce qui la concerne, mis à la charge de la première partie requérante.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 3 janvier 2020 par le Conseil d'État, Ve chambre, composée de :

Geert Van Haegendoren,	président de chambre,
Jan Clement,	conseiller d'État,
Luc Cambier,	conseiller d'État,
assistés de	
Frank Bontinck,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren