CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.007/2
71.008/2
du 27 avril 2022

sur

– une proposition de loi 'modifiant, en ce qui concerne les juges et les officiers du ministère public, la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine' (71.007/2) ;

– une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine' (71.008/2)

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.007/2
71.008/2
van 27 april 2022

over

– een wetsvoorstel 'tot wijziging, wat betreft de rechters en ambtenaren van het openbaar ministerie, van de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten, en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen' (71.007/2);

– een voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen' (71.008/2)

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

Le 9 février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur :

– une proposition de loi 'modifiant, en ce qui concerne les juges et les officiers du ministère public, la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine', déposée par M. John CROMBEZ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0819/001) (71.007/2) ;

– une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine', déposée par Mme Bercy SLEGERS et consorts (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1533/001) (71.008/2).

Les propositions ont été examinées par la deuxième chambre les 30 mars 2022 et 27 avril 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 avril 2022.

*

Op 9 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over:

– een wetsvoorstel 'tot wijziging, wat betreft de rechters en ambtenaren van het openbaar ministerie, van de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten, en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen', ingediend door de heer John CROMBEZ (*Parl. St.*, Kamer, 2019-2020, nr. 55 0819/001) (71.007/2);

– een voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen', ingediend door mevrouw Bercy SLEGERS c.s (*Parl. St.*, Kamer, 2019-2020, nr. 55-1533/001) (71.008/2).

De voorstellen zijn door de tweede kamer onderzocht op 30 maart 2022 en 27 april 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 maart 2022.

*

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, les propositions appellent les observations suivantes.

1. Les propositions de loi tendent à modifier respectivement la loi du 2 mai 1995 'relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine' (ci-après : « la proposition de loi ordinaire ») et la loi spéciale du 2 mai 1995 'relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine' (ci-après : « la proposition de loi spéciale ») afin d'imposer aux membres de l'ordre judiciaire l'obligation de déposer une liste de mandats.

L'objectif poursuivi est d'éviter les « risques de confusion d'intérêts » (développements de la proposition de loi ordinaire), de permettre au justiciable de savoir s'il y a un risque de « conflit d'intérêts dans le chef du magistrat » (justification de l'amendement ; développements de la proposition de loi spéciale).

2. La motivation de l'arrêt *Pescador Valero c. Espagne* de la Cour européenne des droits de l'homme conforte les objectifs poursuivis par les propositions et amendement examinés [1].

Dans cette affaire, un fonctionnaire d'une université espagnole qui contestait son licenciement devant une juridiction administrative avait demandé la récusation d'un juge qui était également professeur dans cette université. La Cour a estimé que l'impartialité objective du magistrat était mise en doute du fait des relations professionnelles existant entre ce magistrat et l'université :

> « En effet, professeur associé à l'université, le magistrat entretenait des rapports professionnels réguliers et étroits avec l'université depuis plusieurs années. Par ailleurs, pour son enseignement, il percevait de l'université des émoluments périodiques qui ne sauraient être qualifiés de négligeables ».

Constatant que le magistrat a exercé en même temps la fonction de juge auprès du tribunal devant trancher l'affaire et de professeur associé percevant des émoluments de l'université partie au litige, la Cour conclut que

‡ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Cour eur. D.H., arrêt *Pescador Valero c. Espagne*, 17 juin 2003, req. n° 62435/00, *A.P.T.*, 2006/1, pp. 33-37, et la note de J. VAN COMPERNOLLE, « Impartialité du juge et loyauté procédurale : une double exigence du procès équitable » ; Com. D.H.N.U., C 1122/2002, constatations *Lagunas Castedo c. Espagne*, 20 octobre 2008, CCPR/C/94/D/1122/2002, https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsi5xUUJSPvn2BuIK4p5NzhvmbPhC6Oj%2BFTkhB6M%2FlWlDEXwwvI4MNn9blhwsWaEb6d0lhv2%2FF0OPngyo5ezxcvnhRLzEElVpbVAjdGLJmSwxnct78CYt97lf1VDk18stNA%3D%3D ; Cour eur. D.H., arrêt *Blesa Rodrigues c. Espagne*, 1er décembre 2015.

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

« cette situation peut avoir fait naître chez le requérant des craintes légitimes que le juge n'abordât pas son affaire avec l'impartialité requise » (§ 28).

3. L'obligation de déposer une liste des mandats s'appliquerait, selon la proposition de loi ordinaire, aux « juges et aux officiers du ministère public ». L'amendement n° 1 à la proposition de loi ordinaire et la proposition de loi spéciale réduisent le champ d'application aux « membres de l'ordre judiciaire qui, en vertu de l'article 294 du Code judiciaire, ont été autorisés par le Roi à exercer une activité accessoire en plus de leur fonction principale dans l'ordre judiciaire ».

Les développements de la proposition de loi ordinaire précisent que

« le mot 'juges' désigne aussi bien les juges que les conseillers. Il englobe également les juges sociaux et les juges consulaires ».

Interrogés sur la raison pour laquelle les magistrats des juridictions administratives, en ce compris le Conseil d'État, et ceux de la Cour constitutionnelle échapperaient à l'obligation, l'un des mandataires de la Présidente de la Chambre a répondu ce qui suit :

« De doelstelling van het wetsvoorstel is financiële transparantie voor de leden van de rechterlijke orde. Als het toepassingsgebied door de formulering van het wetsvoorstel te beperkend zou zijn en bepaalde categorieën of leden van de rechterlijke orde zou uitsluiten, dan ben ik bereid om dit via amendement recht te zetten ».

On n'aperçoit en effet pas quelle justification pourrait être avancée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution pour traiter différemment les magistrats de l'ordre judiciaire, qui seraient soumis à l'obligation, des magistrats de la Cour constitutionnelle et des juridictions administratives, en ce compris ceux de la Cour des comptes, laquelle exerce des compétences juridictionnelles en sa qualité de juge des comptables publics quant à l'exactitude de leurs comptes [2], qui en seraient exclus [3].

S'agissant des magistrats des juridictions administratives, la loi ordinaire du 2 mai 1995 devrait être complétée selon la procédure visée à l'article 78 de la Constitution. S'agissant des magistrats de la Cour constitutionnelle, la loi ordinaire du 2 mai 1995 devrait être complétée par une loi spéciale, conformément au prescrit de l'article 142 de la Constitution.

Pour ce qui concerne les juridictions judiciaires, les textes seront rédigés en manière telle qu'ils n'incluront dans leur champ d'application que les magistrats et plus précisément « les magistrats au sens de l'article 58*bis* du Code judiciaire », et non les « membres de l'ordre judiciaire qui, en vertu de l'article 294 du Code judiciaire, ont été autorisés par le Roi à exercer une activité accessoire en plus de leur fonction principale dans l'ordre judiciaire », cette dernière formulation conférant au texte un champ d'application plus large ; il est également renvoyé sur ce point à l'observation n° 5.

[2] Articles 8 et suivants de la loi du 29 octobre 1846 'relative à l'organisation de la Cour des comptes'.

[3] En ce sens, par analogie, l'observation n° 36 formulée dans l'avis 68.041/AG donné le 29 décembre 2018 sur la proposition de décret de la Région wallonne 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 221/2, p. 11, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68041).

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

Ceci étant, on n'aperçoit pas la raison d'étendre aux magistrats de l'ordre judiciaire le champ d'application de la loi spéciale du 2 mai 1995 précitée, qui s'applique aux membres des entités fédérées, alors que les juges judiciaires relèvent de l'autorité fédérale, à laquelle s'applique la loi ordinaire de la même date.

Le mandataire de la Présidente de la Chambre a précisé ce qui suit :

> « De indieners van het voorstel 1533 hebben aangegeven dat hun voorstel niet op de juiste wettekst werd ingediend. Daarom werd er in de commissie Grondwet beslist om te werken op wetsvoorstel 819 en dienden de indieners van de voorstellen 1533 en 819 een gezamenlijk amendement in op voorstel 819. Het wetsvoorstel 1533 zal dus niet behandeld noch goedgekeurd worden en zal vervallen bij een eventuele goedkeuring van voorstel 819 ».

En conséquence, la proposition de loi spéciale sera abandonnée et il ne sera plus question que de la proposition de loi ordinaire dans la suite du présent avis.

4. L'obligation de déposer une liste de mandats apporte une restriction au droit au respect de la vie privée consacré par l'article 22 de la Constitution [4]. Vu la qualité des personnes visées par la proposition, il y a également lieu de veiller au respect du principe de l'indépendance des juges garantie notamment par l'article 151, § 1er, alinéa 1er, première phrase, de la Constitution et l'article 6, § 1er, première phrase, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans son avis n° 21 du 9 novembre 2018, « Prévenir la corruption parmi les juges », le Conseil consultatif des juges européens (CCJE) a considéré qu'

> « il faut envisager la corruption des juges au sens large. En effet, le juge joue un rôle déterminant en tant qu'arbitre indépendant et objectif des affaires qui sont soumises à la juridiction dont il dépend. Aux fins du présent Avis, la corruption judiciaire comprend la conduite malhonnête, frauduleuse ou contraire à l'éthique d'un juge dans le but d'obtenir un avantage personnel ou un avantage pour des tiers » [5].

Dans ce sens large, la corruption inclut le conflit d'intérêts.

Cet avis contient les considération suivantes, relatives à la prévention des conflits d'intérêts :

> « 36. Un autre aspect souvent réglementé de la conduite d'un juge concerne ses activités en dehors du tribunal et la façon dont il conduit sa vie privée. Ces règles divergent considérablement d'un État membre à l'autre. Dans certains pays, il n'est pas rare de trouver des réglementations assez strictes interdisant, par exemple, aux juges à la retraite ou à ceux qui ont quitté leurs fonctions de devenir membres d'un parti politique, toute activité professionnelle externe ou même la création d'un compte sur les media sociaux. D'autres pays, où la corruption n'est pas un problème, ont des règles assez

[4] En ce sens, l'avis 24.328/2 du 29 mars 1995 sur une proposition devenue la loi du 2 mai 1995 'relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine' (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1334/2, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/24328).

[5] CCJE (2018) 3Rev, https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-opinion-21-preventing-corruption-among-judges/native/16808fd8de.

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

souples et libérales, par exemple en demandant simplement aux juges de divulguer leurs activités (pédagogiques ou scientifiques) exercées à l'extérieur du tribunal. Le CCJE accueille favorablement la divulgation des activités exercées en dehors des tribunaux aux structures internes du système judiciaire dans la mesure où il pourrait y avoir conflit d'intérêt, et, de préférence, le cas échéant, au grand public.

37. Le GRECO a publié, dans le cadre de son Quatrième cycle d'évaluation précité, des recommandations à un certain nombre de pays sur la mise en œuvre ou l'amélioration d'un système de déclaration de patrimoine afin d'enregistrer de manière exhaustive, à un rythme régulier – souvent annuel – les revenus et les autres avoirs des juges. Le GRECO recommande aussi la mise en place d'un organe spécifique au sein du système judiciaire, ou extérieur au système, chargé de vérifier la remise dans les délais et l'exactitude de telles déclarations. Le non-respect de ces règles peut constituer dans certains pays une infraction administrative ou disciplinaire […]. Certains pays ont étendu l'obligation de déclaration de patrimoine aux conjoints et à d'autres proches des juges. Parfois, les déclarations de l'ensemble ou de certaines catégories de juges sont rendues accessibles au public.

38. Le CCJE estime qu'un système solide de déclaration de patrimoine peut contribuer à l'identification et à la prévention des conflits d'intérêts si des mesures appropriées sont prises, et ainsi conduire à une plus grande transparence au sein du pouvoir judiciaire, et contribuer à favoriser un climat d'intégrité judiciaire.

39. Cependant, considérant le droit au respect de la vie privée des juges et des membres de leurs familles, la mise en œuvre d'un tel système devrait toujours se limiter strictement au principe de proportionnalité. Le premier élément à prendre en considération sur ce point est la question de la nécessité. Dans beaucoup d'États membres où la corruption n'est pas un problème, ou du moins très peu en termes de corruption réelle, il ne semble pas nécessaire de mettre en œuvre un système général de déclaration de patrimoine. Dans ces pays, cela pourrait nuire à la qualité du système judiciaire d'instaurer une obligation systématique de déclaration de patrimoine. D'autres candidats à la fonction de juge possédant les compétences requises pourraient renoncer à se présenter parce qu'ils considèreraient cette obligation étendue comme une atteinte injustifiée à leur vie privée.

40. En outre, le CCJE est d'avis que, même dans les pays où un système de déclaration de patrimoine existe, il convient toujours de veiller à la proportionnalité des détails figurant dans la règlementation applicable. Les informations ne devraient être divulguées à des acteurs extérieurs au système judiciaire que sur demande, et seulement si un intérêt légitime le justifie de façon crédible [6]. Il ne faudrait jamais divulguer d'informations confidentielles, et la vie privée de tiers, tels que les membres de la famille, devrait être protégée encore plus fortement que celle des juges ».

L'avis renvoie au quatrième cycle d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». S'agissant de la Belgique, le GRECO relève simplement ce qui suit en matière de « déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ou d'activités accessoires » :

[6] *Note de bas de page n° 18 de l'avis cité :* Par exemple, les États membres font état d'incidents ayant entraîné la destruction de biens, voire l'atteinte à la vie de juges et de membres de leur famille, qui ont été provoqués par cette divulgation.

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

« 115. Il n'existe pas de mécanisme de déclaration applicable à ces domaines (en dehors des règles citées précédemment sur la récusation ou l'incompatibilité de fonctions) » [7].

Toutefois, s'agissant des juridictions administratives, le rapport du GRECO constate que

« [q]uelques exemples examinés par [l'équipe d'évaluation du GRECO (EEG)] suggèrent que les règles protectrices de l'intégrité comme par exemple en matière déontologique, de gestion des conflits d'intérêts, des cadeaux et autres avantages etc. sont inexistantes, y compris s'agissant des membres du Conseil d'État. En tout cas, il n'existe aucune vue d'ensemble fiable, en Belgique de la situation des juridictions administratives et des droits et obligations de leurs membres » [8].

Dès lors, toujours selon ce rapport du GRECO,

« l'EEG […] considère que les membres des juridictions administratives sont exposés eux aussi à des risques pour leur intégrité du fait notamment des enjeux parfois importants des litiges entre les particuliers et les entités publiques. Il est important que des dispositifs adéquats soient en place à leur égard et il est évident que la Belgique devra à cette occasion dresser un inventaire des juridictions visées » [9].

En conclusion de son rapport,

« [l]e GRECO recommande de s'assurer dans la mesure la plus large possible, que les juges des tribunaux administratifs au niveau fédéral et régional so[ie]nt sujets à des garanties et règles adéquates quant à leur indépendance, leur impartialité, leur intégrité (déontologie, gestion des conflits d'intérêts, cadeaux etc.), leur supervision et les sanctions applicables » [10].

Se fondant notamment sur ces avis, la Commission de Venise a récemment énoncé ce qui suit :

« 47. La Convention des Nations unies contre la corruption (ratifiée par l'Ukraine en 2009) encourage les États à introduire une obligation pour les agents publics de soumettre des déclarations de patrimoine, ce qui implique un système efficace de vérification (audit) de ces déclarations [11]. Au niveau européen, la recommandation

[7] Groupe d'États contre la corruption (GRECO), « Rapport d'évaluation, Belgique », adopté le 28 mars 2014, Greco Eval IV Rep (2013) 8F, p. 42, § 115, (https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c2c3e). Cette observation est réitérée à propos du ministère public, p. 53, § 161.

[8] Rapport précité du GRECO, p. 31, § 80.

[9] Rapport précité du GRECO, p. 32, § 80.

[10] Rapport précité du GRECO, p. 32, § 80, et recommandation ix, p. 56.

[11] *Note de bas de page n° 24 de l'avis cité :* Au paragraphe 5 de l'article 8, il invite les États parties à « s'efforcer, selon qu'il conviendra et conformément aux principes fondamentaux de leur droit interne, de mettre en place des mesures et des systèmes faisant obligation aux agents publics de faire des déclarations aux autorités compétentes concernant, entre autres, leurs activités extérieures, leur emploi, leurs investissements, leurs avoirs et les dons ou avantages substantiels dont ils peuvent bénéficier dans le cadre de leurs fonctions d'agents publics ». La Convention exige en outre que « chaque État partie envisage de mettre en place, conformément à son droit interne, des systèmes efficaces de déclaration de situation financière pour les agents publics concernés et prévoit des sanctions appropriées en cas de non-respect. Chaque État partie envisage également de prendre les mesures nécessaires pour permettre à ses autorités compétentes de partager ces informations avec les autorités compétentes des autres États parties lorsque

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

n° R(2000)10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite des agents publics recommande aux États membres d'introduire une obligation pour les agents publics de déclarer, lors de sa nomination, puis à intervalles réguliers, et lors de tout changement de situation, la nature et l'étendue de ces intérêts (article 14). Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) demande l'introduction d'une obligation de déclaration de patrimoine pour les agents publics [12] […].

48. Si l'obligation des fonctionnaires de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts financiers n'est pas controversée, la question de savoir qui doit vérifier ces déclarations financières est plus complexe : il n'existe pas de modèle unique quant à la manière dont la vérification doit être organisée, s'il doit s'agir d'un système unique pour tous les fonctionnaires ou de systèmes distincts pour différentes catégories d'entre eux [13]. Ce qui est clair, cependant, c'est que les normes internationales n'exigent pas que les juges soient soumis à un régime spécial à cet égard.

49. Cette pluralité de modèles est reconnue par le CCJE : dans son Avis n° 21 (2018) sur la prévention de la corruption des juges, le CCJE a insisté pour que les *procédures disciplinaires* (italiques ajoutés) soient conduites par un conseil de la magistrature dûment composé ou un organe similaire ayant une forte composante judiciaire (p. 30). Cela ne signifie pas, cependant, que le processus de vérification des déclarations financières des juges devrait également être entre les mains de tels organes. En ce qui concerne les autorités d'enquête, au paragraphe 50, le CCJE propose qu''il pourrait être nécessaire de créer des organes d'enquête spécialisés et des procureurs spécialisés pour lutter contre la corruption des juges', mais il n'exprime aucune position quant à l'organisation des organes qui vérifient les déclarations financières.

50. La Commission de Venise a examiné cette question dans un avis de 2019 sur l'Arménie [14], où elle a statué comme suit :

['']27. Deux solutions sont possibles à cet égard : soit créer un organe spécial au sein du pouvoir judiciaire chargé de vérifier les déclarations financières des juges, soit confier cette tâche à un organe externe qui s'occupe des déclarations de tous les fonctionnaires. La première solution est meilleure pour l'indépendance des juges mais manque de transparence, ce qui peut donner lieu à un comportement corporatiste. […]

28. Il est difficile de trouver une norme européenne commune dans ces domaines. Certains documents suggèrent que seul un organe judiciaire devrait avoir le pouvoir d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre des juges. D'autres autorités acceptent que la vérification des états financiers par les juges puisse être effectuée par un organisme extérieur au pouvoir judiciaire. [...] De l'avis de la Commission de Venise, la question de savoir s'il faut confier la tâche de vérification des déclarations à un organisme extérieur (s'occupant de tous les fonctionnaires, y compris les juges) ou à un organisme spécialisé au sein du pouvoir judiciaire dépend des réalités locales. […]''

[…]

---

cela est nécessaire pour enquêter sur le produit des infractions établies conformément à la présente Convention, le réclamer et le recouvrer » (paragraphe 5 de l'article 52).

[12] *Note de bas de page n° 25 de l'avis cité :* Voir GRECO, Code de conduite pour les agents publics : Conclusions et recommandations du GRECO, pp. 13-16.

[13] *Note de bas de page n° 27 de l'avis cité :* Voir l'étude de l'OCDE « Déclarations de patrimoine pour les agents publics : Un outil pour prévenir la corruption », p. 15.

[14] *Note de bas de page n° 28 de l'avis cité :* Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)024, Arménie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme, et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, sur les amendements au Code judiciaire et à certaines autres lois.

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

> 54. Il est normal et nécessaire que les juges soient régis par des règles spéciales en ce qui concerne la manière dont ils sont nommés, promus ou démis de leurs fonctions […]. Toutefois, en leur qualité de citoyens, les juges sont soumis aux lois et règlements ordinaires (sur la propriété, l'urbanisme, les impôts, l'état civil, les règles de circulation, etc.) En leur qualité d'agents publics, ils ont l'obligation de présenter une déclaration financière. Cette obligation n'est pas liée à l'exercice de la fonction judiciaire mais découle de la qualité d'agent public du juge et constitue en effet une garantie essentielle aux yeux du public que la fonction judiciaire – comme toutes les autres fonctions de l'État – est exercée par des personnes qui répondent aux exigences d'intégrité. Il s'agit donc d'une condition préalable importante pour garantir la confiance du public dans le pouvoir judiciaire. La Commission de Venise s'est toujours méfiée des règles qui exemptent les juges du régime juridique général et a mis en garde à plusieurs reprises contre le risque de corporatisme judiciaire, de copinage et d'autoprotection des juges. [15] Elle a souligné que les juges ne devraient bénéficier que d'une immunité fonctionnelle, c'est-à-dire directement liée à l'exercice de fonctions judiciaires. [16] La Commission estime qu'il n'y a pas de justification convaincante à la mise en place d'un régime juridique spécial pour le contrôle des déclarations financières des juges. Toutefois, lorsqu'il soumet les juges à une obligation de présenter des déclarations financières, le législateur devrait prévoir des garanties contre le risque qu'une telle obligation soit utilisée abusivement pour tenter d'exercer une pression et une influence indues sur les affaires en cours. Mais l'existence ou non d'un risque de tels abus dépend en grande partie des pouvoirs de cet organe qui procède à des vérifications. Comme indiqué ci-dessus, dans le système ukrainien, l'ANPC n'a que des compétences d'enquête ; la décision finale sur le fond de ses conclusions appartient à un tribunal dans le cadre d'une procédure administrative ou pénale, ou, dans le contexte d'une procédure disciplinaire, à un organe de gouvernance judiciaire (le CSM pour les juges ordinaires et la CCU pour les juges de ce tribunal) » [17].

5. Ces avis et rapports confortent donc le principe adopté par les propositions et amendements examinés de l'obligation faite aux magistrats de déposer une liste de mandats.

Toutefois, contrairement à ce qu'avancent les développements de la proposition et la justification de l'amendement, il n'est pas exact que les magistrats ne font actuellement pas l'objet de règles relative à la transparence de l'exercice de mandats annexes. Tant l'article 293 du Code judiciaire que l'article 107 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' prévoient un régime

[15] *Note de bas de page n° 31 de l'avis cité :* Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'État de droit, paragraphe 82 ; voir également CDL-AD(2002)012, Avis sur le projet de révision de la Constitution roumaine, paragraphe. 66, CDL-AD(2014)006, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe, et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur le projet de loi sur la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova, par. 46 et 48, CDL-AD(2014)007, Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, par. 70.

[16] *Note de bas de page n° 32 de l'avis cité :* Voir Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie I : L'indépendance des juges, par. 61. La Résolution (97) 24 du Comité des Ministres sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption appelle les États membres à limiter les immunités concernant les enquêtes sur les infractions liées à la corruption « au degré nécessaire dans une société démocratique » (principe 6).

[17] Commission de la démocratie par le droit (dite Commission de Venise), avis n° 1012/2020, 9 décembre 2020, *Ukraine*, CDL-PI(2020)018. L'avis n° 21 (2018) du CCJE dont il est question au paragraphe 49 reproduit ci-avant est disponible à l'adresse suivante : https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/native/16808fd8dd.

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

d'incompatibilité entre les fonctions de magistrat et, notamment, « toute fonction ou charge publique rémunérée d'ordre politique ou administratif ». L'article 44 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle' prévoit la même incompatibilité mais sans la limiter aux fonctions ou charges publiques rémunérées. Une dérogation à cette incompatibilité est possible pour exercer certaines fonctions visées à l'article 294 du Code judiciaire, à l'article 107, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' et à l'article 44, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle'. Cette dérogation est accordée par arrêté royal publié au *Moniteur belge*.

Il y a cependant lieu de relever que la notion de mandat visée à l'article 2, § 1er, de la loi du 2 mai 1995 est plus large que les fonctions pour lesquels les magistrats peuvent obtenir une dérogation puisqu'elles visent « tous les mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, qu'elles ont exercés au cours de l'année citée en premier lieu, tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger ».

En outre, l'objectif poursuivi, qui est notamment de permettre au justiciable de déceler un éventuel conflit d'intérêt, serait mieux atteint si les différents mandats font l'objet d'une liste établie par la Cour des comptes, conformément à l'article 2, § 2.

L'amendement n° 1 à la proposition de loi ordinaire aurait pour effet de ne soumettre à l'obligation de déposer une liste des mandats que les magistrats bénéficiant de la dérogation visée à l'article 294 du Code judiciaire. On n'aperçoit pas la justification, au regard de l'objectif poursuivi, de dispenser un magistrat de publier les mandats visés à l'article 2 de la loi du 2 mai 1995 qui ne requièrent pas la dérogation visée à l'article 294 du Code judiciaire, par exemple des mandats non rémunérés ou des mandats rémunérés qui ne sont pas d'ordre politique ou administratif. L'amendement n° 1 sera omis.

6. Le mandataire de la Présidente de la Chambre a fait part de ce qui suit :

> « De bedoeling van het wetsvoorstel is om de leden van de rechterlijke macht onder beide verplichtingen van de wet van 2 mei 1995 te laten vallen, namelijk zowel de aangifte van mandaten als de vermogensaangifte. Het wetsvoorstel voorziet geen uitzondering op die tweede verplichting ».

Toutefois, le GRECO, qui recommande à l'égard de certains États qu'une déclaration de patrimoine soit imposée aux magistrats, n'émet pas cette recommandation pour la Belgique. Il appartient en conséquence au législateur d'apprécier si l'imposition d'une déclaration de patrimoine par la loi proposée ne serait pas disproportionnée, d'autant qu'elle n'affecterait pas seulement le magistrat concerné mais également une partie de son entourage. S'il s'agit de limiter l'obligation prévue par la proposition aux déclarations de mandats des magistrats, il y aurait lieu de compléter l'article 3, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 2 mai 1995 afin de préciser que l'obligation ne porte pas sur les personnes visées à l'article 1er, alinéa 1er, point 15 proposé.

Si le législateur devait néanmoins estimer que l'imposition d'une déclaration de patrimoine est nécessaire, il conviendrait d'apprécier la proportionnalité d'édicter une telle obligation à charge des magistrats déjà nommés, qui n'ont donc pu prendre en compte l'atteinte

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

au droit au respect de leur vie privée que cette obligation fait peser sur eux et leurs proches au moment où ils ont embrassé cette fonction.

7. Il conviendrait en outre de compléter la législation afin de préciser quelles sont les personnes chargées de communiquer les informations requises à la Cour des comptes.

*

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geven de voorstellen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. De wetsvoorstellen strekken tot wijziging van respectievelijk de wet van 2 mei 1995 'betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen' (hierna: "het voorstel van gewone wet") en de bijzondere wet van 2 mei 1995 'betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen' (hierna: "het voorstel van bijzondere wet") teneinde de leden van de rechterlijke orde ertoe te verplichten een lijst van mandaten in te dienen.

De nagestreefde doelstelling bestaat erin "risico's van belangenvermenging" te voorkomen (toelichting bij het voorstel van gewone wet) en ervoor te zorgen dat de rechtzoekende te weten kan komen of er "in hoofde van de magistraat [een risico op] belangenvermenging" bestaat (verantwoording van het amendement; toelichting bij het voorstel van bijzondere wet).

2. De doelstellingen van de voorliggende voorstellen en het voorliggende amendement vinden bevestiging in de motivering van arrest *Pescador Valero t. Spanje* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.[1]

In die zaak had een ambtenaar van een Spaanse universiteit die zijn ontslag betwistte voor een administratief rechtscollege, om de wraking verzocht van een rechter die tevens hoogleraar was aan die universiteit. Het Hof heeft geoordeeld dat de objectieve onpartijdigheid van de magistraat in het gedrang was gekomen door de professionele banden die bestonden tussen die magistraat en de universiteit:

> "En effet, professeur associé à l'université, le magistrat entretenait des rapports professionnels réguliers et étroits avec l'université depuis plusieurs années. Par ailleurs, pour son enseignement, il percevait de l'université des émoluments périodiques qui ne sauraient être qualifiés de négligeables."

Het Hof stelde vast dat de magistraat de functie uitoefende van rechter bij het rechtscollege dat zich moest uitspreken over de zaak, en tegelijkertijd als gasthoogleraar

‡ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] EHRM 17 juni 2003, verz. nr. 62435/00, *Pescador Valero v. Spanje*, *A.P.T.*, 2006/1, 33-37, en de nota van J. VAN COMPERNOLLE, "Impartialité du juge et loyauté procédurale : une double exigence du procès équitable"; Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties 20 oktober 2008, nr. C 1122/2002, *Lagunas Castedo v. Spanje*, vaststellingen, CCPR/C/94/D/1122/2002, https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsi5xUUJSPvn2BuIK4p5NzhvmbPhC6Oj%2BFTkhB6M%2FlWlDEXwwvI4MNn9blhwsWaEb6d0lhv2%2FF0OPngyo5ezxcvnhRLzEElVpbVAjdGLJmSwxnct78CYt97lf1VDk18stNA%3D%3D; EHRM 1 december 2015, *Blesa Rodrigues v. Spanje.*

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

emolumenten ontving van de universiteit die partij was bij het geschil. Het Hof heeft geconcludeerd dat

> "cette situation peut avoir fait naître chez le requérant des craintes légitimes que le juge n'abordât pas son affaire avec l'impartialité requise" (§ 28).

3. De verplichting om een lijst van mandaten in te dienen zou, luidens het voorstel van gewone wet, van toepassing zijn op de "rechters en ambtenaren van het openbaar ministerie". Amendement nr. 1 op het voorstel van gewone wet en het voorstel van bijzondere wet beperken het toepassingsgebied tot "de leden van de rechterlijke orde aan wie krachtens artikel 294 van het Gerechtelijk Wetboek door de Koning toegelaten werd een nevenactiviteit uit te oefenen naast het hoofdambt in de rechterlijke orde".

In de toelichting bij het voorstel van gewone wet staat:

> "Met 'rechters' worden zowel de rechters als raadsheren bedoeld. Deze term omvat tevens de rechters in sociale zaken en de rechters in handelszaken."

Op de vraag waarom de magistraten van de administratieve rechtscolleges, met inbegrip van de Raad van State, en die van het Grondwettelijk Hof aan die verplichting zouden ontsnappen, heeft een van de gemachtigden van de voorzitter van de Kamer het volgende geantwoord:

> "De doelstelling van het wetsvoorstel is financiële transparantie voor de leden van de rechterlijke orde. Als het toepassingsgebied door de formulering van het wetsvoorstel te beperkend zou zijn en bepaalde categorieën of leden van de rechterlijke orde zou uitsluiten, dan ben ik bereid om dit via amendement recht te zetten."

Het is inderdaad niet duidelijk hoe men ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou kunnen rechtvaardigen dat magistraten van de rechterlijke orde, die aan de verplichting onderworpen zouden zijn, een andere behandeling krijgen dan de magistraten van het Grondwettelijk Hof en van de administratieve rechtscolleges, met inbegrip van die van het Rekenhof, dat in zijn hoedanigheid van rechter van de openbare rekenplichtigen rechtsprekende bevoegdheden uitoefent met betrekking tot de juistheid van hun rekeningen,[2] die daarvan uitgesloten zouden zijn.[3]

Wat de magistraten van de administratieve rechtscolleges betreft, zou de gewone wet van 2 mei 1995 moeten worden aangevuld volgens de procedure bedoeld in artikel 78 van de Grondwet. Wat de magistraten van het Grondwettelijk Hof betreft, zou de gewone wet van 2 mei 1995 moeten worden aangevuld bij een bijzondere wet, overeenkomstig het bepaalde in artikel 142 van de Grondwet.

Wat de gewone gerechten betreft, moeten de teksten zo worden gesteld dat hun toepassingsgebied enkel de magistraten omvat, en meer bepaald "de magistraten in de zin van artikel 58*bis* van het Gerechtelijk Wetboek", en niet "de leden van de rechterlijke orde aan wie

[2] Artikelen 8 en volgende van de wet van 29 oktober 1846 'op de inrichting van het Rekenhof'.

[3] Zie in die zin, bij analogie, opmerking 36 in advies 68.041/AV, op 29 december 2018 verstrekt over een voorstel van decreet van het Waals Gewest 'institutionnalisant l'assemblée citoyenne et le conseil citoyen' (*Parl. St.* W.Parl. 2019-20, nr. 221/2, 11, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68041).

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

krachtens artikel 294 van het Gerechtelijk Wetboek door de Koning toegelaten werd een nevenactiviteit uit te oefenen naast het hoofdambt in de rechterlijke orde", aangezien die laatste formulering aan de tekst een ruimer toepassingsgebied verleent. Op dat punt wordt eveneens verwezen naar opmerking 5.

Hoe dan ook is het niet duidelijk om welke reden het toepassingsgebied van de voornoemde bijzondere wet van 2 mei 1995 zou worden uitgebreid tot de magistraten van de rechterlijke orde, aangezien die wet van toepassing is op de leden van de deelstaten, terwijl gewone rechters onder de federale overheid vallen, waarop de gewone wet van dezelfde datum van toepassing is.

De gemachtigde van de voorzitter van de Kamer heeft in dat verband het volgende verklaard:

> "De indieners van het voorstel 1533 hebben aangegeven dat hun voorstel niet op de juiste wettekst werd ingediend. Daarom werd er in de commissie Grondwet beslist om te werken op wetsvoorstel 819 en dienden de indieners van de voorstellen 1533 en 819 een gezamenlijk amendement in op voorstel 819. Het wetsvoorstel 1533 zal dus niet behandeld noch goedgekeurd worden en zal vervallen bij een eventuele goedkeuring van voorstel 819."

Bijgevolg moet het voorstel van bijzondere wet terzijde worden gelaten en zal in het vervolg van dit advies alleen het voorstel van gewone wet aan bod komen.

4. De verplichting om een lijst van mandaten in te dienen, brengt een beperking met zich mee van het in artikel 22 van de Grondwet vervatte recht op eerbiediging van het privéleven.[4] Gelet op de hoedanigheid van de in het voorstel beoogde personen dient eveneens te worden toegezien op de naleving van het beginsel van onafhankelijkheid van de rechters, dat wordt gewaarborgd bij onder meer artikel 151, § 1, eerste lid, eerste zin, van de Grondwet en artikel 6, lid 1, eerste zin, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In advies 21 van 9 november 2018, met als titel "Prévenir la corruption parmi les juges", heeft de Conseil consultatif des juges européens (CCJE) de volgende overweging geformuleerd:

> "(…) il faut envisager la corruption des juges au sens large. En effet, le juge joue un rôle déterminant en tant qu'arbitre indépendant et objectif des affaires qui sont soumises à la juridiction dont il dépend. Aux fins du présent Avis, la corruption judiciaire comprend la conduite malhonnête, frauduleuse ou contraire à l'éthique d'un juge dans le but d'obtenir un avantage personnel ou un avantage pour des tiers."[5]

In deze ruime zin valt belangenvermenging onder corruptie.

[4] Zie in die zin advies 24.328/2 van 29 maart 1995 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 2 mei 1995 'betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen' (*Parl. St.* Senaat 1994-95, nr. 1334/2, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/24328).

[5] CCJE (2018) 3Rev, https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-opinion-21-preventing-corruption-among-judges/native/16808fd8de.

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

Dat advies bevat voorts de volgende overwegingen in verband met het voorkomen van belangenvermenging:

"36. Un autre aspect souvent réglementé de la conduite d'un juge concerne ses activités en dehors du tribunal et la façon dont il conduit sa vie privée. Ces règles divergent considérablement d'un État membre à l'autre. Dans certains pays, il n'est pas rare de trouver des réglementations assez strictes interdisant, par exemple, aux juges à la retraite ou à ceux qui ont quitté leurs fonctions de devenir membres d'un parti politique, toute activité professionnelle externe ou même la création d'un compte sur les media sociaux. D'autres pays, où la corruption n'est pas un problème, ont des règles assez souples et libérales, par exemple en demandant simplement aux juges de divulguer leurs activités (pédagogiques ou scientifiques) exercées à l'extérieur du tribunal. Le CCJE accueille favorablement la divulgation des activités exercées en dehors des tribunaux aux structures internes du système judiciaire dans la mesure où il pourrait y avoir conflit d'intérêt, et, de préférence, le cas échéant, au grand public.

37. Le GRECO a publié, dans le cadre de son Quatrième cycle d'évaluation précité, des recommandations à un certain nombre de pays sur la mise en œuvre ou l'amélioration d'un système de déclaration de patrimoine afin d'enregistrer de manière exhaustive, à un rythme régulier – souvent annuel – les revenus et les autres avoirs des juges. Le GRECO recommande aussi la mise en place d'un organe spécifique au sein du système judiciaire, ou extérieur au système, chargé de vérifier la remise dans les délais et l'exactitude de telles déclarations. Le non respect de ces règles peut constituer dans certains pays une infraction administrative ou disciplinaire […]. Certains pays ont étendu l'obligation de déclaration de patrimoine aux conjoints et à d'autres proches des juges. Parfois, les déclarations de l'ensemble ou de certaines catégories de juges sont rendues accessibles au public.

38. Le CCJE estime qu'un système solide de déclaration de patrimoine peut contribuer à l'identification et à la prévention des conflits d'intérêts si des mesures appropriées sont prises, et ainsi conduire à une plus grande transparence au sein du pouvoir judiciaire, et contribuer à favoriser un climat d'intégrité judiciaire.

39. Cependant, considérant le droit au respect de la vie privée des juges et des membres de leurs familles, la mise en œuvre d'un tel système devrait toujours se limiter strictement au principe de proportionnalité. Le premier élément à prendre en considération sur ce point est la question de la nécessité. Dans beaucoup d'États membres où la corruption n'est pas un problème, ou du moins très peu en termes de corruption réelle, il ne semble pas nécessaire de mettre en œuvre un système général de déclaration de patrimoine. Dans ces pays, cela pourrait nuire à la qualité du système judiciaire d'instaurer une obligation systématique de déclaration de patrimoine. D'autres candidats à la fonction de juge possédant les compétences requises pourraient renoncer à se présenter parce qu'ils considèreraient cette obligation étendue comme une atteinte injustifiée à leur vie privée.

40. En outre, le CCJE est d'avis que, même dans les pays où un système de déclaration de patrimoine existe, il convient toujours de veiller à la proportionnalité des détails figurant dans la règlementation applicable. Les informations ne devraient être divulguées à des acteurs extérieurs au système judiciaire que sur demande, et seulement si un intérêt légitime le justifie de façon crédible.[6] Il ne faudrait jamais divulguer

[6] *Voetnoot 18 van het geciteerde advies*: Par exemple, les États membres font état d'incidents ayant entraîné la destruction de biens, voire l'atteinte à la vie de juges et de membres de leur famille, qui ont été provoqués par cette divulgation.

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

d'informations confidentielles, et la vie privée de tiers, tels que les membres de la famille, devrait être protégée encore plus fortement que celle des juges."

In het advies wordt verwezen naar de vierde evaluatiecyclus van de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO), "Preventie van corruptie ten aanzien van parlementsleden, rechters en procureurs". Wat België betreft, merkt de GRECO eenvoudigweg het volgende op inzake "aangifte van vermogen, inkomsten, passiva en financiële belangen of nevenactiviteiten":

"115. Er bestaat geen aangiftemechanisme voor die domeinen (buiten de bovenvermelde regels over de wraking of de onverenigbaarheid van functies)."[7]

Wat evenwel de administratieve rechtscolleges betreft, wordt in het GRECO-verslag het volgende vastgesteld:

"Uit enkele door het [GRECO-evaluatieteam (GET)] onderzochte voorbeelden blijkt dat er geen regels bestaan ter bescherming van de integriteit, bijvoorbeeld deontologische regels en regels inzake het beheer van belangenconflicten, geschenken en andere voordelen, enz., daaronder begrepen met betrekking tot de leden van de Raad van State. In elk geval bestaat er in België geen enkel betrouwbaar overzicht van de situatie van de administratieve rechtscolleges en de rechten en verplichtingen van de leden ervan."[8]

Nog altijd volgens het GRECO-verslag meent het GET dan ook:

"dat ook de leden van de administratieve rechtscolleges blootgesteld worden aan risico's voor hun integriteit, gelet op de soms hoge inzet van de geschillen tussen particulieren en openbare instellingen. Het is belangrijk dat ten aanzien van hen passende instrumenten worden ingevoerd en het spreekt voor zich dat België daarbij een inventaris zal moeten opstellen van de bedoelde rechtscolleges."[9]

De GRECO beveelt tot conclusie van zijn verslag aan:

"om zo ruim mogelijk te verzekeren dat de rechters van de administratieve rechtbanken op federaal en regionaal vlak worden onderworpen aan passende waarborgen en regels inzake onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit (deontologie, beheer van belangenconflicten, geschenken, enz.), supervisie en toepasbare straffen."[10]

De Commissie van Venetië heeft onlangs op basis van die adviezen het volgende verklaard:

"47. La Convention des Nations unies contre la corruption (ratifiée par l'Ukraine en 2009) encourage les États à introduire une obligation pour les agents publics de soumettre des déclarations de patrimoine, ce qui implique un système efficace de

[7] Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO), "Rapport d'évaluation, Belgique", aangenomen op 28 maart 2014, Greco EvalIV Rep (2013) 8F, p. 42, § 115, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c2c3e (officieuze Nederlandse vertaling: https://rm.coe.int/16806c2c3f). Die opmerking wordt herhaald in verband met het openbaar ministerie, p. 53, § 161.

[8] Voornoemd verslag van de GRECO, p. 31, § 80.

[9] Voornoemd verslag van de GRECO, p. 32, § 80.

[10] Voornoemd verslag van de GRECO, p. 32, § 80, en aanbeveling ix, p. 56.

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

vérification (audit) de ces déclarations.[11] Au niveau européen, la recommandation n° R(2000)10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite des agents publics recommande aux États membres d'introduire une obligation pour les agents publics de déclarer, lors de sa nomination, puis à intervalles réguliers, et lors de tout changement de situation, la nature et l'étendue de ces intérêts (article 14). Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) demande l'introduction d'une obligation de déclaration de patrimoine pour les agents publics[12] (…).

48. Si l'obligation des fonctionnaires de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts financiers n'est pas controversée, la question de savoir qui doit vérifier ces déclarations financières est plus complexe : il n'existe pas de modèle unique quant à la manière dont la vérification doit être organisée, s'il doit s'agir d'un système unique pour tous les fonctionnaires ou de systèmes distincts pour différentes catégories d'entre eux[13]. Ce qui est clair, cependant, c'est que les normes internationales n'exigent pas que les juges soient soumis à un régime spécial à cet égard.

49. Cette pluralité de modèles est reconnue par le CCJE : dans son Avis n° 21 (2018) sur la prévention de la corruption des juges, le CCJE a insisté pour que les *procédures disciplinaires* (italiques ajoutés) soient conduites par un conseil de la magistrature dûment composé ou un organe similaire ayant une forte composante judiciaire (p. 30). Cela ne signifie pas, cependant, que le processus de vérification des déclarations financières des juges devrait également être entre les mains de tels organes. En ce qui concerne les autorités d'enquête, au paragraphe 50, le CCJE propose qu''il pourrait être nécessaire de créer des organes d'enquête spécialisés et des procureurs spécialisés pour lutter contre la corruption des juges', mais il n'exprime aucune position quant à l'organisation des organes qui vérifient les déclarations financières.

50. La Commission de Venise a examiné cette question dans un avis de 2019 sur l'Arménie[14], où elle a statué comme suit :

['] 27. Deux solutions sont possibles à cet égard : soit créer un organe spécial au sein du pouvoir judiciaire chargé de vérifier les déclarations financières des juges, soit confier cette tâche à un organe externe qui s'occupe des déclarations de tous les fonctionnaires. La première solution est meilleure pour l'indépendance des juges mais manque de transparence, ce qui peut donner lieu à un comportement corporatiste. (…)

[11] *Voetnoot 24 van het geciteerde advies:* Au paragraphe 5 de l'article 8, il invite les États parties à "s'efforcer, selon qu'il conviendra et conformément aux principes fondamentaux de leur droit interne, de mettre en place des mesures et des systèmes faisant obligation aux agents publics de faire des déclarations aux autorités compétentes concernant, entre autres, leurs activités extérieures, leur emploi, leurs investissements, leurs avoirs et les dons ou avantages substantiels dont ils peuvent bénéficier dans le cadre de leurs fonctions d'agents publics". La Convention exige en outre que "chaque État partie envisage de mettre en place, conformément à son droit interne, des systèmes efficaces de déclaration de situation financière pour les agents publics concernés et prévoit des sanctions appropriées en cas de non-respect. Chaque État partie envisage également de prendre les mesures nécessaires pour permettre à ses autorités compétentes de partager ces informations avec les autorités compétentes des autres États parties lorsque cela est nécessaire pour enquêter sur le produit des infractions établies conformément à la présente Convention, le réclamer et le recouvrer" (paragraphe 5 de l'article 52).

[12] *Voetnoot 25 van het geciteerde advies:* Voir GRECO, Code de conduite pour les agents publics : Conclusions et recommandations du GRECO, pp. 13-16.

[13] *Voetnoot 27 van het geciteerde advies:* Voir l'étude de l'OCDE "Déclarations de patrimoine pour les agents publics : Un outil pour prévenir la corruption", p. 15.

[14] *Voetnoot 28 van het geciteerde advies:* Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)024, Arménie – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme, et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, sur les amendements au Code judiciaire et à certaines autres lois.

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

28. Il est difficile de trouver une norme européenne commune dans ces domaines. Certains documents suggèrent que seul un organe judiciaire devrait avoir le pouvoir d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre des juges. D'autres autorités acceptent que la vérification des états financiers par les juges puisse être effectuée par un organisme extérieur au pouvoir judiciaire. (...) De l'avis de la Commission de Venise, la question de savoir s'il faut confier la tâche de vérification des déclarations à un organisme extérieur (s'occupant de tous les fonctionnaires, y compris les juges) ou à un organisme spécialisé au sein du pouvoir judiciaire dépend des réalités locales. (…)'

(…)

54. Il est normal et nécessaire que les juges soient régis par des règles spéciales en ce qui concerne la manière dont ils sont nommés, promus ou démis de leurs fonctions (…). Toutefois, en leur qualité de citoyens, les juges sont soumis aux lois et règlements ordinaires (sur la propriété, l'urbanisme, les impôts, l'état civil, les règles de circulation, etc.) En leur qualité d'agents publics, ils ont l'obligation de présenter une déclaration financière. Cette obligation n'est pas liée à l'exercice de la fonction judiciaire mais découle de la qualité d'agent public du juge et constitue en effet une garantie essentielle aux yeux du public que la fonction judiciaire – comme toutes les autres fonctions de l'État – est exercée par des personnes qui répondent aux exigences d'intégrité. Il s'agit donc d'une condition préalable importante pour garantir la confiance du public dans le pouvoir judiciaire. La Commission de Venise s'est toujours méfiée des règles qui exemptent les juges du régime juridique général et a mis en garde à plusieurs reprises contre le risque de corporatisme judiciaire, de copinage et d'autoprotection des juges.[15] Elle a souligné que les juges ne devraient bénéficier que d'une immunité fonctionnelle, c'est-à-dire directement liée à l'exercice de fonctions judiciaires.[16] La Commission estime qu'il n'y a pas de justification convaincante à la mise en place d'un régime juridique spécial pour le contrôle des déclarations financières des juges. Toutefois, lorsqu'il soumet les juges à une obligation de présenter des déclarations financières, le législateur devrait prévoir des garanties contre le risque qu'une telle obligation soit utilisée abusivement pour tenter d'exercer une pression et une influence indues sur les affaires en cours. Mais l'existence ou non d'un risque de tels abus dépend en grande partie des pouvoirs de cet organe qui procède à des vérifications. Comme indiqué ci-dessus, dans le système ukrainien, l'ANPC n'a que des compétences d'enquête ; la décision finale sur le fond de ses conclusions appartient à un tribunal dans le cadre d'une procédure administrative ou pénale, ou, dans le contexte d'une procédure disciplinaire, à un organe de gouvernance judiciaire (le CSM pour les juges ordinaires et la CCU pour les juges de ce tribunal)."[17]

---

[15] *Voetnoot 31 van het geciteerde advies:* Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'État de droit, paragraphe 82 ; voir également CDL-AD(2002)012, Avis sur le projet de révision de la Constitution roumaine, paragraphe. 66, CDL-AD(2014)006, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe, et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur le projet de loi sur la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova, par. 46 et 48, CDL-AD(2014)007, Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, par. 70.

[16] *Voetnoot 32 van het geciteerde advies:* Voir Commission de Venise, CDL-AD(2010)004, Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie I : L'indépendance des juges, par. 61. La Résolution (97) 24 du Comité des Ministres sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption appelle les États membres à limiter les immunités concernant les enquêtes sur les infractions liées à la corruption "au degré nécessaire dans une société démocratique" (principe 6).

[17] Europese Commissie voor democratie door recht (Commissie van Venetië genaamd), advies 1012/2020, 9 december 2020, *Ukraine*, CDL-PI(2020)018. Advies 21 (2018) van de CCJE, waarvan sprake is in de hierboven

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

5. Die adviezen en verslagen versterken dus het bij de voorliggende voorstellen en amendementen gehanteerde beginsel dat magistraten ertoe verplicht een lijst van mandaten in te dienen.

In tegenstelling tot wat in de toelichting bij het voorstel en in de verantwoording van het amendement staat, is het evenwel niet juist dat magistraten momenteel niet onderworpen zijn aan transparantieregels in verband met de uitoefening van bijkomende mandaten. Zowel artikel 293 van het Gerechtelijk Wetboek als artikel 107 van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State' voorziet in de onverenigbaarheid van de functie van magistraat en, inzonderheid, "enige bezoldigde openbare functie of openbaar ambt van politieke of administratieve aard". Artikel 44 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 'op het Grondwettelijk Hof' voorziet in dezelfde onverenigbaarheid maar zonder die te beperken tot bezoldigde openbare functies of ambten. Een afwijking van die onverenigbaarheid is mogelijk voor de uitoefening van bepaalde functies bedoeld in artikel 294 van het Gerechtelijk Wetboek, in artikel 107, tweede lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State' en in artikel 44, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 'op het Grondwettelijk Hof'. Die afwijking wordt toegestaan bij een in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt koninklijk besluit.

Desalniettemin dient te worden opgemerkt dat het begrip "mandaat", bedoeld in artikel 2, § 1, van de wet van 2 mei 1995, ruimer is dan de functies waarvoor de magistraten een afwijking kunnen verkrijgen aangezien die functies slaan op "alle mandaten, leidende ambten of beroepen, van welke aard ook, die ze tijdens het eerstbedoelde jaar hebben uitgeoefend, zowel in de overheidssector als voor rekening van enige andere natuurlijke persoon of rechtspersoon, feitelijke instelling of vereniging die in België of in het buitenland gevestigd is".

Bovendien zou het nagestreefde doel, met name ervoor te zorgen dat de rechtzoekende weet kan krijgen van een eventuele belangenvermenging, wellicht beter worden gehaald als het Rekenhof overeenkomstig artikel 2, § 2, een lijst opstelt van de verschillende mandaten.

Amendement nr. 1 op het voorstel van gewone wet zou tot gevolg hebben dat alleen magistraten aan wie de afwijking is verleend zoals bedoeld in artikel 294 van het Gerechtelijk Wetboek, worden onderworpen aan de verplichting om een lijst van mandaten in te dienen. In het licht van het nagestreefde doel is het onduidelijk hoe te rechtvaardigen valt dat een magistraat ervan wordt vrijgesteld de mandaten bekend te maken, bedoeld in artikel 2 van de wet van 2 mei 1995, waarvoor geen beroep hoeft te worden gedaan op de afwijking bedoeld in artikel 294 van het Gerechtelijk Wetboek, bijvoorbeeld niet-bezoldigde mandaten of bezoldigde mandaten die niet van politieke of bestuurlijke aard zijn. Amendement nr. 1 moet worden weggelaten.

6. De gemachtigde van de voorzitter van de Kamer heeft het volgende meegedeeld:

"De bedoeling van het wetsvoorstel is om de leden van de rechterlijke macht onder beide verplichtingen van de wet van 2 mei 1995 te laten vallen, namelijk zowel de

overgenomen paragraaf 49, is te raadplegen via https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/native/16808fd8dd.

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡

aangifte van mandaten als de vermogensaangifte. Het wetsvoorstel voorziet geen uitzondering op die tweede verplichting."

De GRECO, die bepaalde Staten aanbeveelt om magistraten te verplichten aangifte te doen van hun vermogen, formuleert die aanbeveling evenwel niet voor België. Het staat bijgevolg aan de wetgever om te beoordelen of de verplichting inzake een vermogensaangifte die de voorgestelde wet voorschrijft, niet onevenredig is, des te meer daar zij niet alleen de betrokken magistraat zou treffen maar eveneens een deel van zijn entourage. Als het zaak is om de in het voorstel bepaalde verplichting te beperken tot de aangiftes van mandaten van de magistraten, zou artikel 3, § 1, eerste lid, van de wet van 2 mei 1995 moeten worden aangevuld met de precisering dat de verplichting geen betrekking heeft op de personen bedoeld in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, punt 15.

Mocht de wetgever echter van oordeel zijn dat een verplichte vermogensaangifte noodzakelijk is, dan zou hij moeten inschatten in hoeverre het evenredig is een dergelijke verplichting op te leggen aan reeds benoemde magistraten, die dus op het ogenblik dat zij die functie hebben aanvaard, geen rekening hebben kunnen houden met de aantasting van het recht op eerbiediging van hun privéleven die deze verplichting op hen en hun naasten doet wegen.

7. Bovendien zou in de wetgeving aanvullend moeten worden gepreciseerd wie met het meedelen van de vereiste informatie aan het Rekenhof wordt belast.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT –DE VOORZITTER

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

‡LW-CAFWJDDAG-HBAAHVT‡