

Stibbe
Central Plaza
Rue de Loxum 25
1000 Bruxelles
Belgique
T +32 2 533 51 67
F +32 2 533 56 73
www.stibbe.com

N. ref.
2037151

Mémoire

A	Alberik Goris Kamer van Volksvertegenwoordigers Chambre des représentants	Marc Van der Hulst Kamer van Volksvertegenwoordigers Chambre des représentants
De	Bruno Lombaert ^o Stibbe srl	Sophie Adriaenssen Stibbe srl
Date	5 mars 2018	
Re	Avis relatif à la procédure visée à l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013 (retenue sur la dotation)	

Chers Messieurs,

Nous nous référons à notre agréable entretien téléphonique du 28 février dernier, lors duquel vous nous avez interrogés à propos de la procédure à suivre par la Chambre des représentants dans le cadre d'une éventuelle retenue sur la dotation du Prince Laurent. Vous nous avez également adressé un courriel, daté du même jour, formulant de manière précise les questions posées et adressé le même jour, par porteur, les pièces du dossier.

Pour rappel, la mission qui nous est confiée consiste plus précisément à déterminer la nature de la procédure prévue par l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013 concernant les dotations et les indemnités octroyées à des membres de la Famille royale ainsi que la transparence du financement de la monarchie¹. Vous nous demandez également de déterminer les formalités procédurales à respecter si la Chambre des représentants devait suivre l'analyse du Conseil des ministres ou si la Chambre des représentants devait suivre l'analyse du conseil du Prince Laurent.

Déférant à votre demande, nous avons examiné les documents que vous nous avez transmis et effectué les recherches nécessaires pour répondre à vos questions. Sous le bénéfice de l'urgence, nous vous prions de bien vouloir trouver ci-après le résultat de notre analyse.

¹ M.B., 30 décembre 2013.

En vue de vous proposer un exposé structuré, nous rappellerons dans un premier temps le régime juridique prévu par l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013 (1). Nous examinerons dans un deuxième temps dans quelle mesure l'article 6 de la CEDH s'applique à la procédure relative à la retenue sur la dotation (2). Dans un troisième temps, nous développerons les principes généraux du droit à respecter par la Chambre des représentants lorsqu'elle se prononce à propos d'une retenue sur la dotation (3). Enfin, dans un quatrième et dernier temps, nous conclurons, en résumant les exigences procédurales applicables à la procédure relative à l'éventuelle retenue sur la dotation du Prince Laurent et évaluerons également la légalité de la procédure envisagée par la Chambre des représentants (4).

*

Table des matières

1	Régime juridique prévu par l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013	4
2	Examen de l'applicabilité de l'article 6 de la CEDH au cas d'espèce	4
2.1	Les garanties procédurales applicables à la retenue sur dotation en vertu de l'article 6 de la CEDH	9
(a)	La Chambre des représentants agit comme une autorité disciplinaire	10
(b)	La retenue sur la dotation est soumise à la censure du Conseil d'Etat	11
(c)	Le Conseil d'Etat répond aux exigences de l'article 6 de la CEDH	13
2.2	Conclusion	13
3	Examen de l'applicabilité des principes généraux du droit au cas d'espèce	14
3.1	Le principe du respect dû aux droits de la défense	15
3.2	Le principe de l'impartialité de l'autorité qui sanctionne	17
3.3	Le principe du délai raisonnable	17
3.4	La présomption d'innocence et la charge de la preuve	18
3.5	Le principe de proportionnalité	18
3.6	Le principe de la motivation matérielle	18
4	Conclusion : garanties procédurales à respecter par la Chambre des représentants	19

1 RÉGIME JURIDIQUE PRÉVU PAR L'ARTICLE 11 DE LA LOI DU 27 NOVEMBRE 2013

1. L'article 11 de la loi du 27 novembre 2013 concernant les dotations et les indemnités octroyées à des membres de la Famille royale ainsi que la transparence du financement de la monarchie² est libellé en ces termes :

« Les membres de la Famille royale qui bénéficient d'une dotation visée à l'article 3, respectent les règles visées au chapitre 4.

En cas de manquement à ces dispositions, le gouvernement peut, après avoir entendu la personne intéressée, proposer à la Chambre des représentants de procéder à une retenue sur la dotation visée à l'article 3 qui lui est attribuée ».

2. Les développements relatifs à cette disposition qui figurent dans les travaux parlementaires précisent quant à eux ce qui suit :

« En cas de non-respect des règles de bonne conduite, le gouvernement peut, après avoir entendu la personne intéressée, procéder à une retenue sur la dotation qui lui est attribuée, voire supprimer la dotation, et ce par le biais de la procédure prévue par la présente proposition de loi »³ (nous soulignons).

La proposition de loi ne prévoit pourtant aucune procédure.

3. Partant, ni le libellé de l'article 11, ni les travaux parlementaires y relatifs, ne déterminent les formalités et garanties procédurales à respecter par la Chambre des représentants lorsqu'elle se prononce sur une éventuelle retenue sur la dotation d'un membre de la Famille royale.

2 EXAMEN DE L'APPLICABILITÉ DE L'ARTICLE 6 DE LA CEDH AU CAS D'ESPECE

4. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH »), qui garantit le droit à un procès équitable, dispose comme il suit :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation

² M.B., 30 décembre 2013.

³ Proposition de loi concernant les dotations et indemnités octroyées à des membres de la Famille royale ainsi que la transparence du financement de la monarchie, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2012-2013, n°2960/1, p. 7.

en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

3. Tout accusé a droit notamment à :

a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ;

b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ;

c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ;

d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;

e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ».

En vue de déterminer dans quelle mesure la Chambre des représentants est tenue au respect de cette disposition de droit international dans le cadre de la procédure relative à l'éventuelle retenue sur la dotation du Prince Laurent, il convient d'examiner tout d'abord si la décision à adopter constitue une « contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil » ou une « accusation en matière pénale », au sens de l'article 6 susvisé (2.1). Ensuite seront exposées les garanties procédurales que l'article 6 de la CEDH impose de respecter pour toute procédure relevant de son champ d'application (2.2).

La retenue sur dotation constitue une « contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil » au sens de l'article 6 de la CEDH

5. Le caractère pénal d'une accusation découle de la combinaison de trois critères alternatifs : la qualification formelle qui lui est donnée en droit interne, la nature même de l'infraction et, surtout, la nature et le degré de sévérité de la sanction⁴.

L'infraction sera considérée comme pénale par nature « lorsque l'incrimination poursuit un but tant répressif que préventif et qu'elle ne s'adresse pas spécifiquement à un groupe déterminé, doté d'un statut particulier »⁵.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que la discipline, qui a

⁴ Voy. notamment C.E.D.H., *Escoubet c. Belgique*, 28 octobre 1999 ; C.E.D.H., *Ziliberberg c. Moldavie*, 1^{er} février 2005.

⁵ T. BOMBOIS et D. DÉOM, « La définition de la sanction administrative », dans R. ANDERSEN, D. DÉOM et D. RENDERS (dir.), *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 109.

pour objectif d'assurer le respect par les membres d'un groupe particulier des règles de comportement propres à ce groupe, est en principe étrangère à la matière pénale au sens de l'article 6 de la CEDH⁶.

Cela étant, la Cour qualifie de pénales les sanctions privatives de liberté qui peuvent être infligées à des militaires en application de leur régime disciplinaire. Sont donc uniquement visées les fausses mesures disciplinaires, « *celles qui outrepassent ce qui est admissible pour assurer le respect de la déontologie professionnelle ou des règles du groupe, qui sont susceptibles de déborder du domaine disciplinaire pour tomber dans le champ pénal au sens de la Convention* »⁷.

Compte tenu de ce qui précède, il nous semble que la sanction de la retenue sur la dotation prévue par l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013 ne peut être assimilée à une « accusation en matière pénale » au sens de l'article 6 de la CEDH : elle n'est pas qualifiée de pénale en droit belge et elle n'est pas une sanction à ce point sévère. Il s'agit plutôt d'une mesure disciplinaire (voy. *infra*, points 11 et suivants), qui ne peut être qualifiée de pénale.

Il convient donc plutôt d'examiner, à notre sens, si la mesure envisagée porte sur des « *droits et obligation de caractère civil* ».

6. La notion de « *contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil* », telle que visée par l'article 6 de la CEDH est une notion autonome⁸. En d'autres termes, elle est propre au droit européen et ne peut s'assimiler avec l'acceptation de la notion en droit interne.

La Cour européenne des droits de l'homme n'a fait que déterminer la démarche à suivre pour identifier si nous sommes ou non en présence d'un « *droit civil* » :

« (...) *l'article 6 ne vise pas uniquement les contestations de droit privé au sens classique, c'est-à-dire entre des particuliers, ou entre un particulier et l'Etat dans la mesure où ce dernier a agi comme personne privée, soumise au droit privé, et non comme détenteur de la puissance publique. Peu important tant la nature de la loi suivant laquelle la contestation doit être tranchée (loi civile, commerciale, administrative, etc.) que celle de l'autorité compétence en la matière : il peut s'agir d'une juridiction de droit commun, d'un organe administratif etc. Seul compte le caractère du droit en question* »⁹.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est donc établie en ce sens que c'est essentiellement l'enjeu patrimonial d'un litige qui lui vaut l'application de l'article 6 de la CEDH¹⁰.

⁶ C.E.D.H., *Oztürk c. Allemagne*, 21 février 1984, §53 ; C.E.D.H., *L. c. France*, 1^{er} mars 1986, cité par A. FITTE-DUVAL, « La fonction publique et le juge européen des droits de l'homme », *A.J.D.A.*, 1997, p. 340 ; C.E.D.H., *Weber c. Suisse*, 22 mai 1990. Voy. aussi Cass., 21 septembre 2001, *J.L.M.B.*, 2005, p. 276.

⁷ B. LOMBAERT, *La Convention européenne des droits de l'homme dans le contentieux de la fonction publique belge*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 33.

⁸ C. PETTITI, « La notion autonome de droit de caractère civil : vers une conception restrictive ? », in *Le procès équitable et la protection juridictionnelle du citoyen*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 24.

⁹ C.E.D.H., *Ringseisen c. Autriche*, 16 juillet 1971, §94.

¹⁰ S. VAN DROOGHENBROECK, *Le Convention européenne des droits de l'homme. Trois années de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme 1999-2001*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 69 ; T. BOMBOIS et D. DÉOM, *op. cit.*, p. 129.

Lorsqu'est en jeu le patrimoine d'un particulier, il y a dès lors lieu de considérer qu'il peut prétendre en principe au respect du droit au procès équitable tel que garanti par l'article 6 de la CEDH.

7. Si la règle paraît claire, elle a fait l'objet de discussions, particulièrement en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 6 de la CEDH au contentieux disciplinaire de la fonction publique.

Dans un arrêt *Pellegrin c. France*, du 8 décembre 1999¹¹, la Cour européenne des droits de l'homme a ainsi jugé que (§66):

« (...) la Cour décide que sont seuls soustraits au champ d'application de l'article 6, §1, de la Convention les litiges des agents publics dont l'emploi est caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique dans la mesure où celle-ci agit comme détentrice de la puissance publique chargée de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Un exemple manifeste de telles activités est constitué par les forces armées et la police ».

Ce raisonnement, qui a longtemps prévalu, ne peut toutefois plus être suivi. En effet, dans un arrêt *Eskelinen c. Finlande*, du 19 avril 2007¹², la Cour européenne des droits de l'homme a considéré qu'il existe une présomption d'applicabilité de l'article 6 de la CEDH aux fonctionnaires, l'exclusion n'étant permise qu'à deux conditions cumulatives :

- le droit national exclut le droit d'accéder à un tribunal au fonctionnaire ; et
- l'exclusion des droits garantis à l'article 6 est fondée s'agissant de ce fonctionnaire.

Le paragraphe 62 de cet arrêt est libellé comme il suit :

« En résumé, pour que l'Etat défendeur puisse devant la Cour invoquer le statut de fonctionnaire d'un requérant afin de le soustraire à la protection offerte par l'article 6, deux conditions doivent être remplies. En premier lieu, le droit interne de l'Etat concerné doit avoir expressément exclu l'accès à un tribunal s'agissant du poste ou de la catégorie de salariés en question. En second lieu, cette dérogation doit reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'Etat. Le simple fait que l'intéressé relève d'un secteur ou d'un service qui participe à l'exercice de la puissance publique n'est pas en soi déterminant. Pour que l'exclusion soit justifiée, il ne suffit pas que l'Etat démontre que le fonctionnaire en question participe à l'exercice de la puissance publique ou qu'il existe – pour reprendre les termes employés par la Cour dans l'arrêt Pellegrin – un « lien spécial de confiance et de loyauté » entre l'intéressé et l'Etat employeur. Il faut aussi que l'Etat montre que

¹¹ C.E.D.H., *Pellegrin c. France*, 8 décembre 1999, §66. Pour une analyse de cet arrêt, voy. notamment T. BOMBOIS et D. DÉOM, *op. cit.*, p. 131 ; F. KRENC, « Le fonctionnaire et la Convention européenne des droits de l'homme : éléments de synthèse », *Ann. dr. Louvain*, 2005, pp. 213 et s.; B. LOMBAERT, *op. cit.*, pp. 36 et s.; J. VANDE LANOTTE et Y. HAECK, *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar*, Anvers, Intersentia, 2004, pp. 406 à 408.

¹² C.E.D.H., *Eskelinen c. Finlande*, 19 avril 2007, §62. Voy. à ce sujet : J. VAN COMPERNOLLE, « De revirement en revirement : à la recherche d'un critère d'applicabilité de l'article 6, par. 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme au contentieux des agents publics », note sous C.E.D.H., *Eskelinen c. Finlande*, 19 avril 2007, *Rev. trim. Dr. H.*, 2008, pp. 1125 à 1137.

l'objet du litige est lié à l'exercice de l'autorité étatique ou remet en cause le lien spécial susmentionné. Ainsi, rien en principe ne justifie de soustraire aux garanties de l'article 6 les conflits ordinaires du travail – tels ceux portant sur un salaire, une indemnité ou d'autres droits de ce type – à raison du caractère spécial de la relation entre le fonctionnaire concerné et l'Etat en question. En effet, il y aura présomption que l'article 6 trouve à s'appliquer, et il appartiendra à l'Etat défendeur de démontrer, premièrement, que d'après le droit national un requérant fonctionnaire n'a pas le droit d'accéder à un tribunal, et, deuxièmement, que l'exclusion des droits garantis à l'article 6 est fondée s'agissant de ce fonctionnaire » (nous soulignons).

Le simple fait que le fonctionnaire puisse introduire une plainte à la Cour constitutionnelle ou que la décision ait été rendue par une autorité indépendante répondant aux critères d'un tribunal tel que visé par l'article 6 de la CEDH suffit dès lors à le faire bénéficier des garanties fixées à l'article 6 de la CEDH¹³.

Cette jurisprudence a été confirmée dans un arrêt *Melek Sima Yilmaz c. Turquie*, du 30 septembre 2008¹⁴, dont le paragraphe 19 porte ce qu'il suit :

« A cet égard, la Cour rappelle qu'elle a eu l'occasion de revoir sa jurisprudence relative à l'applicabilité de l'article 6 § 1 aux litiges entre l'Etat et ses agents. En particulier, dans l'affaire Vilho Eskelinen et autres c. Finlande ([GC], no 63235/00, § 62, CEDH 2007-...), elle a introduit deux critères à examiner cumulativement pour que l'Etat défendeur puisse valablement opposer à un requérant fonctionnaire l'inapplicabilité de l'article 6 § 1 : d'une part, le requérant fonctionnaire doit être expressément privé du droit d'accéder à un tribunal d'après le droit national ; d'autre part, l'exclusion des droits garantis à l'article 6 doit reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'Etat ».

8. Il est vrai qu'un membre de la Famille royale n'est pas un agent de la fonction publique et n'y est certainement pas assimilable. En revanche, il semble résulter de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'il est un principe selon lequel le contentieux patrimonial est un contentieux civil, excepté si le législateur est intervenu pour soustraire le litige à tout juge en raison d'un lien singulier qui unirait un particulier et l'Etat. Ce principe nous semble applicable aussi en l'espèce.

Dans la mesure où l'éventuelle décision de retenue sur la dotation grèverait indéniablement le patrimoine du Prince Laurent (c'est son objet même), qu'une telle décision est, selon notre analyse, qui rejoint celle du Conseil des ministres, soumise à la censure du Conseil d'Etat¹⁵ (voy. ci-après) et que le législateur n'a certes pas exprimé la volonté de soustraire la mesure en cause à tout contrôle juridictionnel, il y a lieu de considérer qu'est bien en cause une « *contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil* » au sens de l'article 6 de la CEDH et que le Prince Laurent peut légitimement invoquer le droit au procès équitable tel que garanti par cette disposition.

¹³ C. GRABENWARTER, *European Convention on Human Rights. Commentary*, Verlag C.H. Beck, Hart, Nomos Helbing Lichtenhahn, 2014, p. 105, note infrapaginale 48.

¹⁴ C.E.D.H., *Melek Sima Yilmaz c. Turquie*, 30 septembre 2008, §19.

¹⁵ Le législateur ne semble donc pas avoir manifesté une quelconque volonté de soustraire le litige à tout juge.

2.1 Les garanties procédurales applicables à la retenue sur dotation en vertu de l'article 6 de la CEDH

9. En principe, en vertu de l'article 6 de la CEDH, les « *contestations portant sur des droits et obligations à caractère civil* » doivent être soumises à un tribunal qui répond aux garanties visées à l'article 6 de la CEDH.

Il est toutefois largement admis que « *des contestations portant sur des droits et obligations civils ou des accusations en matière pénale, au sens de l'article 6, puissent être tranchées par des organes ne satisfaisant pas à toutes les garanties du procès équitable, pourvu que les décisions desdits organes puissent faire l'objet d'un recours devant un tribunal qui, respectant quant à lui toutes ces garanties, dispose d'un pouvoir de pleine juridiction à l'égard de la question en litige* »¹⁶ (nous soulignons).

Le Conseil d'Etat juge lui-même que :

*« l'article 6 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'interdit pas que des contestations portant sur des droits et obligations de nature civile soient tranchées par des organes de l'administration active ne présentant pas les garanties requises par cette disposition, pour autant qu'un recours soit ouvert devant une juridiction indépendante et impartiale, ce qui est le cas en l'espèce »*¹⁷.

Il y a lieu de déduire de ce qui précède que « *cela a pour conséquence de soustraire au champ d'application de l'article 6 tout organe administratif statuant sur une contestation sur les droits et obligations de caractère civil ou sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale, pourvu que la décision rendue à l'issue de la procédure soit susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat* »¹⁸.

10. En l'espèce, au moment de se prononcer sur l'éventuelle retenue sur dotation, la Chambre des représentants agit en tant qu'autorité disciplinaire (comme un organe de l'administration active) (a) et cette décision est soumise à la censure du Conseil d'Etat (b), dont le contrôle répond aux garanties visées par l'article 6 de la CEDH (c).

¹⁶ S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, pp. 96 et 97. Voy. aussi S. VAN DROOGHENBROECK, *Le Convention européenne des droits de l'homme. Trois années de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme 2002-2004*, Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 123 et 124 et la jurisprudence y citée ainsi que C. GRABENWARTER, *op. cit.*, p. 119.

Voy. aussi C.E.D.H., *Le Compte c. Belgique*, 23 juin 1981 ; C.E., arrêt n°26.531, du 7 mai 1986, *Delcroix* ; C.E., arrêt n°47.683, du 31 mai 1994, *Hennico* ; C.E., arrêt n°53.237, du 12 mai 1995, *sprl Société couvinoise de carburants*.

¹⁷ C.E., arrêt n°91.918, du 27 décembre 2000, *Stoitzeva* ; C.E., arrêt n°91.919, du 27 décembre 2000, *Pinter* ; C.E., arrêt n°91.920, du 27 décembre 2000, *Canon* ; C.E., arrêt n°91.921, du 27 décembre 2000, *Stenzel*.

¹⁸ R. ERGEC, « L'incidence du droit du Conseil de l'Europe sur le développement du droit administratif », *A.P.T.*, 1993, p. 6. Dans le même sens : C.E., arrêt n°180.794, du 11 mars 2008, *Devolli* ; C.E., n°210.934, du 1^{er} février 2011, *Cornet*.

(a) ***La Chambre des représentants agit comme une autorité disciplinaire***

11. La notion de discipline se définit comme il suit :

« l'ensemble des règles et devoirs imposés aux membres d'un corps ou d'une profession, ou attachés à l'exercice d'une fonction et dont le régime de sanction est autonome tant en ce qui concerne les instances compétentes et la procédure que la définition des infractions et la nature des peines »¹⁹.

Lorsque la Chambre des représentants se prononce à propos d'une retenue sur la dotation en vertu de l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013, elle agit non pas comme une juridiction au sens de l'article 6 de la CEDH, mais comme un garant de règles de conduite imposées par la loi aux membres de la famille royale. Son rôle s'assimile à celui d'une autorité disciplinaire, chargée de faire respecter par les membres du corps dont elle a la garde les règles déontologiques qui leur sont applicables.

In casu, les règles de bonne conduite visées au chapitre 4 de la loi du 27 novembre 2013 visent à encadrer le rôle joué par les membres de la Famille royale au service de l'Etat. L'article 20 de la loi du 27 novembre 2013, dont la violation est invoquée en l'espèce, dispose comme il suit :

« Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de la Famille royale font preuve de réserve dans l'expression publique de leurs opinions, et ce quels que soient la matière ou le média utilisé.

Les membres de la Famille royale témoignent de respect pour les conceptions politiques, philosophiques, idéologiques ou religieuses qui s'expriment dans une société démocratique ».

La retenue sur la dotation sanctionne le non-respect des règles de bonne conduite imposées aux membres de la Famille royale « *dans l'exercice de leurs fonctions* » en vertu des articles 16 à 20 de la loi du 27 novembre 2013. L'article 11 de ladite loi précise expressément que la retenue sur la dotation vise à sanctionner les manquements aux règles de bonne conduite.

C'est donc précisément en vue de faire respecter les règles « déontologiques » qui s'imposent aux membres de la Famille royale que la Chambre des représentants dispose de la compétence de prononcer une éventuelle retenue sur la dotation.

Et, compte tenu de la particularité des « *fonctions* » endossées en l'espèce (*i.e.* des fonctions royales ou princières), le législateur a décidé de confier le contrôle disciplinaire à une autorité en mesure d'endosser ce rôle : la Chambre des représentants.

12. Pour le surplus, la nature juridictionnelle d'une institution se déduit de sa compétence de « *donner une solution juridictionnelle du litige tant sur les points de fait que sur les questions de droit* »²⁰, de sa composition et du mode de désignation de ses membres qui garantit leur

¹⁹ J. SAROT, *Précis de la fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 374.

²⁰ M. DUMONT, « Le Conseil d'Etat, tribunal indépendant et impartial », dans *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire*.

indépendance vis-à-vis de l'administration, des pouvoirs d'investigation et d'enquête qui lui sont reconnus, du débat contradictoire qui y est organisé ou encore de son obligation spéciale de motivation²¹.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, « *un tribunal se caractérise au sens matériel par son rôle juridictionnel : trancher, sur la base de normes de droit et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence. Il doit aussi remplir une série d'autres conditions – indépendance, notamment à l'égard de l'exécutif, impartialité, durée du mandat des membres, garanties offertes par la procédure – dont plusieurs figurent dans le texte même de l'article 6, §1^{er}* »²².

La Chambre des représentants ne nous semble pas avoir été établie par la loi du 27 novembre 2013 comme une juridiction. Son rôle s'assimile plutôt, dans l'exercice de cette compétence particulière, à celui d'une autorité de l'administration active, compétente pour prononcer des sanctions disciplinaires sur proposition du Conseil des ministres. La raison pour laquelle la Chambre a été désignée par le législateur en tant qu'autorité compétente pour adopter la sanction n'est pas exprimée dans les travaux parlementaires. On peut toutefois comprendre que ce rôle ne pouvait être raisonnablement confié à l'Exécutif, auquel appartient le Roi.

13. Partant, lorsqu'elle se prononce sur l'éventuelle retenue sur la dotation, la Chambre des représentants, même si elle inflige une peine disciplinaire, ne nous paraît pas être une juridiction au sens de l'article 6 de la CEDH, mais un organe (équivalent à un organe de l'administration active), chargé du maintien d'une certaine discipline.

(b) *La retenue sur la dotation est soumise à la censure du Conseil d'Etat*

14. L'article 14, §1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973²³, est libellé comme il suit :

« Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :

1° des diverses autorités administratives;

2° des assemblées législatives ou de leurs organes (...) relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire » (nous soulignons).

La lecture du seul libellé de cette disposition ne permet pas d'en appréhender la portée. Les travaux

Mélanges en hommage à Pierre Lambert, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 324.

²¹ C. Const., arrêt n°65/1996, du 13 novembre 1996, considérant B.2. Voy. aussi J. VELU, « La notion de 'tribunal' et les notions avoisinantes dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », dans *Liber amicorum F. Dumon*, t. II, Anvers, Kluwer, 1983, pp. 1287 et s.

²² C.E.D.H., *Demicoli c. Malte*, 27 août 1991, §39.

²³ *M.B.*, 21 mars 1973.

parlementaires²⁴ relatifs à la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat²⁵, qui a modifié l'article 14, §1^{er}, 2°, susvisé, permettent de saisir davantage la volonté du législateur et précisent ce qui suit :

« L'article 14, paragraphe 1er, alinéa 1er, 2°, vise déjà un très grand nombre d'institutions publiques « non administratives », par opposition aux autorités administratives visées au paragraphe 1er, 1°, de la même disposition.

Toutefois, ces autorités « non administratives » peuvent, dans certaines circonstances, prendre des décisions unilatérales obligatoires à l'égard de tiers qui ne sont pas des membres de leur personnel (...).

Pour combler ces lacunes et prévenir les risques de discrimination, la compétence d'annulation du Conseil d'État à l'égard de certaines autorités législatives ou juridictionnelles, qui était limitée aux actes concernant leur personnel et les marchés publics, est étendue aux actes et règlement relatifs au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique, ce qui implique également les mandats ou la désignation au sein d'une commission consultative, ainsi qu'aux mesures ayant un caractère disciplinaire.

*La notion de « fonction publique » à laquelle il est fait référence dans la disposition en projet doit s'entendre dans un sens fonctionnel plutôt que organique. La doctrine précise, à cet égard, que « les termes « fonction publique » désignent, dans un sens large, l'ensemble des tâches dont s'acquittent ceux qui participent aux activités de service public prises en charge par les pouvoirs publics. L'usage du mot « fonction » permet cette compréhension large et « fonctionnelle » (...) On en trouve une résurgence dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui qualifient les magistrats et les greffiers du Conseil de « titulaires de fonctions » (articles 111 et suivants) ou encore à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1803 (25 ventôse — 5 germinal an I) contenant organisation du notariat, qui dispose que « Les notaires sont des fonctionnaires publics ». Dans cette acception, les fonctionnaires sont ceux qui exercent une fonction publique » (B. Lombaert, I. Mathy, V. Rigodanzo, *Éléments du droit de la fonction publique*, Kluwer, 2007, pp. 5 et 6, nos 5 et 6). Cette interprétation large permet de répondre aux arrêts de la Cour constitutionnelle et d'inclure les candidats à une fonction judiciaire, les auditeurs du Conseil d'État ou les candidats à la fonction de membre de la commission de nomination de langue française pour le notariat, sans devoir les considérer comme membres du personnel des institutions qu'ils prétendent rejoindre ou auxquelles ils appartiennent. Cette modification permet également de régler la contradiction prévalant jusqu'à présent, selon laquelle la compétence du Conseil d'État a été étendue, dès 1999, notamment aux actes relatifs aux membres du personnel des institutions visées, alors que, s'agissant de nomination de ces personnes, ils ne pouvaient encore être considérés comme membres du personnel à part entière. La Cour constitutionnelle a donné une interprétation conciliante de ces termes mais la présente modification permet de remédier définitivement à cette ambiguïté. Enfin, l'on notera que, si la notion de « fonction publique » doit s'entendre dans un sens large lorsqu'elle concerne le recrutement, la désignation, la nomination ou des mesures à caractère disciplinaire pour les personnes concernées, elle se restreint aux seuls membres du personnel administratif des autorités non administratives, pour tous les autres actes » (nous soulignons).*

²⁴ Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, commentaire des articles, *Doc. Parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n°2277/1, pp. 8 et 9.

²⁵ *M.B.*, 3 février 2014.

15. En l'espèce, lorsqu'elle se prononce en vertu de l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013, la Chambre des représentants constitue bien une assemblée législative, qui adopte une décision unilatérale obligatoire (une retenue sur la dotation) de portée individuelle à l'égard de tiers (les membres de la Famille royale) qui ne sont pas des membres de son personnel. Il ne s'agit donc pas d'une mesure assimilable à l'adoption d'une loi matérielle (générale et abstraite).

Par ailleurs, il nous semble qu'il faut considérer, conformément au vœu du législateur (loi du 27 novembre 2013, article 20) que les membres de la Famille royale exercent bien une « fonction publique » au sens large : ils s'acquittent de certaines fonctions encadrées par la loi et sont soumis à des règles de bonne conduite en raison des « fonctions » qui leur sont reconnues.

Pour le surplus, la retenue sur la dotation constitue bien une mesure ayant un caractère disciplinaire. Il est renvoyé à cet égard aux points 11 et suivants du présent avis.

16. Par conséquent, selon notre analyse, qui rejoint celle du Conseil des ministres, les décisions adoptées par la Chambre des représentants en vertu de l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013 constituent des mesures ayant un caractère disciplinaire au sens de l'article 14, §1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat et sont donc soumises à sa censure.

(c) *Le Conseil d'Etat répond aux exigences de l'article 6 de la CEDH*

17. Il est de jurisprudence constante²⁶ que le contrôle de légalité instauré par l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973²⁷ satisfait aux exigences de l'article 6 de la CEDH.

L'Etat belge a d'ailleurs été condamné, en 2004²⁸ et en 2008²⁹, parce que le Conseil d'Etat n'avait pas statué dans un délai raisonnable, ce qui confirme qu'en vertu de la jurisprudence strasbourgeoise, le Conseil d'Etat doit garantir le respect du droit à un procès équitable en vertu de l'article 6 de la CEDH lorsqu'il statue sur des contestations en matière civile.

2.2 Conclusion

18. Il ressort de ce qui précède que le litige qui découlerait de l'application de l'article 11 de la

²⁶ C.E.D.H., *De Liedekerke c. Belgique*, 3 mai 2005 ; C. Const., arrêt n°127/2000, du 6 décembre 2000, considérant B.14.3 ; C. Const., arrêt n°78/2011, du 18 mai 2011, considérants B.7 et B.8 ; C.E., arrêt n°76.290, du 9 octobre 1998, *Zwonimir City Taxi* ; C.E., arrêt n°74.523, du 24 juin 1998, *Martens* ; C.E., arrêt n°93.060, du 5 février 2001, *Sammels*.

Voy. aussi B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 52 ; A. SCHAUS et D. YERNAULT, « La protection des droits fondamentaux du justiciable devant le Conseil d'Etat : application de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dans le contentieux administratif belge », dans B. BLÉRO (éd.), *Le Conseil d'Etat de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 553 à 561.

²⁷ M.B., 21 mars 1973.

²⁸ C.E.D.H., *Entreprise Robert Delbrassine s.a. c. Belgique*, 1^{er} juillet 2004.

²⁹ C.E.D.H., *Mathy c. Belgique*, 24 avril 2008.

loi du 27 novembre 2013 constituerait une contestation sur ses droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6 de la CEDH, de sorte que le Prince Laurent pourrait utilement invoquer le respect du droit au procès équitable tel qu'il est garanti par cette disposition.

Cela étant, lorsqu'elle se prononce sur une éventuelle retenue sur la dotation, la Chambre des représentants nous paraît agir comme un organe disciplinaire chargé de faire respecter la déontologie applicable en raison de la loi à la Famille royale. Les décisions qu'elle adopte en vertu de l'article 11 susmentionné sont par ailleurs soumises, selon notre analyse, à la censure du Conseil d'Etat, qui constitue une juridiction au sens de l'article 6 de la CEDH tenue au respect du droit au procès équitable qu'il garantit.

Partant, en l'espèce, la Chambre des représentants n'est pas un tribunal au sens de l'article 6 de la CEDH lorsqu'elle statue à propos d'une retenue sur la dotation. En revanche, le Conseil d'Etat, qui endosse le rôle de juridiction – au sens de cette disposition – connaissant des recours introduits à l'encontre des décisions adoptées par la Chambre des représentants en ce qui concerne la retenue sur la dotation (contestation sur ses droits et obligations de caractère civil), doit satisfaire à toutes les exigences inhérentes au procès équitable telles que fixées à l'article 6 de la CEDH.

19. Il convient toutefois de préciser que, dans la mesure où la décision de retenue sur la dotation est soumise à la censure du Conseil d'Etat, la Chambre des représentants est tenue au respect des garanties procédurales imposées par la jurisprudence en tant que principes généraux du droit³⁰.

Ces garanties sont examinées ci-après.

3 EXAMEN DE L'APPLICABILITÉ DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT AU CAS D'ESPÈCE

20. La Chambre des représentants n'est pas directement tenue au respect, en tant que telles, des garanties imposées par l'article 6 de la CEDH. Cela étant, l'article 6 de la CEDH a des implications indirectes dans la phase préalable à l'imposition d'une mesure disciplinaire. En effet, cette disposition guide l'action de l'organe qui sanctionne.

Jugé que « (l)es exigences de l'article 6 peuvent jouer un rôle avant la saisine du juge du fond si et dans la mesure où leur inobservation initiale risque de compromettre gravement le caractère équitable du procès »³¹.

21. En matière de discipline de la fonction publique, le Conseil d'Etat s'est ainsi inspiré de

³⁰ C.E., arrêt n°152.043, du 30 novembre 2005, *Hens*.

³¹ Comm. E.D.H., *Miailhe c. France*, req. n°18.978/91, rapport du 11 avril 1995, §§57 à 62, cité par D. YERNAULT, « Une administration doit-elle respecter les règles du droit à un procès équitable ? Les sanctions administratives et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dans les jurisprudences belge, française et européenne », *A.P.T.*, 1995, pp. 214 à 294.

l'article 6 pour dégager un certain nombre de principes généraux du droit administratif destinés à régir la procédure devant l'autorité disciplinaire³².

Ces principes généraux, de caractère non écrit et donc applicables même sans texte³³, s'imposent à la Chambre des représentants lorsqu'elle prononce une sanction disciplinaire.

Il nous semble prudent pour la Chambre des représentants, dans l'optique d'un possible recours ultérieur devant le Conseil d'Etat, de respecter le principe du respect dû aux droits de la défense (3.1), le principe de l'impartialité (3.2), le principe du délai raisonnable (3.3), la présomption d'innocence (3.4), le principe de proportionnalité (3.5) et le principe de motivation matérielle (3.6).

3.1 Le principe du respect dû aux droits de la défense

22. Même s'il s'en rapproche fortement, le principe général du respect dû aux droits de la défense³⁴ ne consacre pas toutes les garanties prévues par l'article 6 de la CEDH. Il contraint toute autorité statuant en matière disciplinaire³⁵ à «*recueillir les arguments de l'intéressé et à les examiner*»³⁶.

Il ressort de ce principe que l'agent poursuivi doit être informé précisément et en temps utile de tous les faits qui lui sont reprochés³⁷, doit pouvoir consulter le dossier disciplinaire complet³⁸, doit disposer d'un délai raisonnable pour préparer sa défense³⁹ avec l'assistance du défenseur de son choix⁴⁰ et doit être entendu⁴¹ non seulement sur les faits reprochés, mais également sur la nature et la mesure de la sanction envisagée⁴². Enfin, lorsque des témoins sont entendus, l'agent poursuivi doit pouvoir assister à l'audition des témoins, leur poser des questions et leur apporter sa

³² C.E., arrêt n°228.767, du 16 octobre 2014, *Mackenzie-Oblin* ; C.E., arrêt n°238.028, du 27 avril 2017, *XXX*. La Cour de Cassation assure également le respect des principes généraux aux procédures disciplinaires concernant les magistrats de l'ordre judiciaire (P. MARTENS, « La discipline des magistrats en Belgique et les droits de l'homme », *Rev. trim. D. H.*, 1995, pp. 175 et s. ; C. MATRAY, « Le nouveau régime disciplinaire des magistrats », *J.T.*, 2000, pp. 133 et s.).

³³ J. JAUMOTTE, « Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative », dans B. BLÉRO (éd.), *Le Conseil d'Etat de Belgique. Cinquante ans après sa création*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 607.

³⁴ *Ibidem*, pp. 650 et s.

³⁵ C.E., arrêt n°233.794, du 9 février 2016, *Arfa*.

³⁶ J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'Etat de Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 827.

³⁷ C.E., arrêt n°64.762, du 25 février 1997, *Verheyen* ; C.E., arrêt n°90.967, du 8 novembre 2000, *Puissant* ; C.E., arrêt n°106.969, du 24 mai 2002, *Saint-Viteux* ; C.E., arrêt n°130.724, du 27 avril 2004, *Farinelli*.

³⁸ C.E., arrêt n°71.706, du 10 février 1998, *De Schauwer* ; C.E., arrêt n°90.362, du 23 octobre 2000, *Leroux* ; C.E., arrêt n°91.071, du 24 novembre 2000, *Mosbah* ; C.E., arrêt n°231.604, du 16 juin 2015, *Wuyard*. La délivrance d'une copie du dossier ne s'impose pas en vertu du seul principe de droit non écrit (C.E., arrêt n°36.750, du 27 mars 1991, *Breynart* ; C.E., arrêt n°60.756, du 4 juillet 1996, *Balthasar* ; C.E., arrêt n°76.141, du 7 octobre 1998, *Corbeau*).

³⁹ C.E., arrêt n°67.544, du 23 juillet 1997, *Capogreco* ; C.E., arrêt n°91.071, du 24 novembre 2000, *Mosbah*.

⁴⁰ C.E., arrêt n°29.357, du 17 février 1988, *Leenders* ; C.E., arrêt n°142.685, du 25 mars 2005, *El Mokadhmi*.

⁴¹ Il semblerait que cette obligation impose à l'administration d'organiser un débat oral. Voy. à ce sujet L. DONNAY, « L'audition disciplinaire du fonctionnaire », *A.P.T.*, 2005, pp. 63 et 64, qui développe les évolutions de la jurisprudence sur la question. *En sens contraire* : la jurisprudence citée par J. JAUMOTTE, *op. cit.*, p. 655, note infrapaginale 390.

⁴² C.E., arrêt n°53.393, du 19 mai 1995, *société civile à forme de société coopérative CDH-Larem*.

contradiction⁴³.

23. En revanche, à défaut de texte le prévoyant, l'agent n'a pas le droit d'être entendu en public⁴⁴.

L'obligation de la publicité des audiences et celle de la prononciation des jugements en audience publique, prescrites par les articles 148 et 149 de la Constitution, ne s'appliquent de plein droit qu'aux juridictions.

Ces exigences ne sont applicables à d'autres organes que si elles sont prescrites par une convention internationale ayant un effet direct ou par une disposition légale spéciale.

Le droit à un traitement public de l'affaire et l'obligation de rendre publiquement le jugement sont repris à l'article 6, §1^{er}, de la CEDH, en vertu duquel il est requis que la procédure ait trait ou donne lieu à la détermination de droits civils et le déroulement de la procédure doit être décisif pour l'exercice de droits et obligations de nature civile⁴⁵. Or, on l'a vu, aucune violation de l'article 6 de la CEDH ne peut être déduite du refus de l'administration d'entendre l'agent publiquement, lorsque le contrôle opéré par la juridiction sur la décision prise constitue bel et bien un contrôle de pleine juridiction au sens de la Cour européenne des droits de l'homme.

Pour le surplus, le Prince Laurent ne pourrait utilement invoquer l'article 14, §3, alinéa 2, 4°, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent⁴⁶, dans la mesure où il n'est pas une « *personne qui est occupée à titre définitif à l'administration fédérale de l'Etat, dans les services d'un Gouvernement de Communauté ou de Région, dans les services du Collège réuni de la Commission communautaire commune ou dans les services du Collège de la Commission communautaire française* » (article 1^{er} du même arrêté).

24. De même, toujours en l'absence de disposition expresse, l'agent ne doit pas nécessairement être entendu par l'autorité même qui décide de la sanction⁴⁷.

À propos de ce dernier tempérament, la doctrine récente propose le raisonnement suivant :

« D'une part, il convient dans un premier temps d'appliquer le principe selon lequel c'est à

⁴³ C.E., arrêt n°41.995, du 17 février 1993, *Thunus* ; C.E., arrêt n°106.985, du 24 mai 2002, *Asselman* ; C.E., arrêt n°108.694, du 3 juillet 2002, *Boedri*.

⁴⁴ C.E., arrêt n°35.925, du 4 décembre 1990, *Buyle* ; C.E., arrêt n°36.038, du 18 décembre 1990, *Simar* ; C.E., arrêt n°39.230, du 27 avril 1992, *Fiore*. Voy. en ce sens : L. DONNAY, *op. cit.*, p. 71.

⁴⁵ C.E., arrêt n°66.512, du 3 juin 1997, *Godderis* ; C.E.D.H., *Jussila c. Finlande*, 23 novembre 2006, §§40 et s. ; J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *op. cit.*, p. 717.

⁴⁶ *M.B.*, 9 janvier 2001 (« Les règles visées à l'alinéa 1^{er} garantissent au moins (...) 4° la publicité des séances si l'agent en fait la demande »).

⁴⁷ C.E., arrêt n°37.113, du 29 mai 1991, *Leenders* ; C.E., arrêt n°49.881, du 25 octobre 1994, *Thys* ; C.E., arrêt n°53.554, du 7 juin 1995, *Gérard* ; C.E., arrêt n°69.328, du 3 novembre 1997, *Huybrechts* ; C.E., arrêt n°67.212, du 30 juin 1997, *Boone*.

l'autorité disciplinaire elle-même qu'il incombe d'entendre l'agent. D'autre part, s'il s'avère que cette solution serait impraticable en raison de la nature et de la structure de l'administration en question, l'agent peut être valablement entendu par une autre instance »⁴⁸.

3.2 Le principe de l'impartialité de l'autorité qui sanctionne

25. Le principe d'impartialité⁴⁹ n'est pas appliqué avec la même rigueur à un organe de l'administration active qu'à un juge.

La jurisprudence impose l'impartialité subjective (c'est-à-dire en relation avec ses manifestations d'opinions ou ses comportements) dans les procédures disciplinaires.

Elle a également consacré l'impartialité envisagée selon une approche objective (c'est-à-dire structurelle), de manière tempérée. Cette exigence, exprimée par l'adage « *Justice must not only be done, it must be seemed to be done* », est en effet adaptée en fonction des caractéristiques de l'administration active : elle ne trouve à s'appliquer que dans la mesure où cela s'avère compatible avec la nature et la structure de l'organe en cause ainsi qu'avec les exigences de l'administration active⁵⁰. Cela étant, il n'est pas exigé qu'une preuve concrète d'un manque d'impartialité structurelle soit apportée : une simple impression raisonnable et objective d'apparence d'impartialité structurelle suffit⁵¹.

3.3 Le principe du délai raisonnable

26. Le principe du délai raisonnable s'impose à toute autorité chargée d'infliger des sanctions, dans la mesure où elle assure une mission proche de celle d'une juridiction, qui est tenue au respect de ce principe⁵².

L'autorité est donc soumise à l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité, afin que sa décision intervienne dans un délai raisonnable, dès qu'elle a connaissance de faits susceptibles de donner lieu à une sanction⁵³.

Pour apprécier si l'autorité s'est prononcée dans un délai raisonnable, le Conseil d'Etat tient compte de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de

⁴⁸ L. DONNAY, *op. cit.*, p. 65.

⁴⁹ Sur le principe de l'impartialité, voy. J. JAUMOTTE, *op. cit.*, pp. 673 à 679.

⁵⁰ C.E., arrêt n°16.592, du 26 juillet 1974, *Noe* ; C.E., arrêt n°87.089, du 8 mai 2000, *Masset* ; C.E., arrêt n°198.579, du 4 décembre 2009, *Ninane* ; C.E., arrêt n°240.587, du 26 janvier 2018, *Herry*.

⁵¹ J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *op. cit.*, p. 848.

⁵² C.E., arrêt n°142.593, du 24 mars 2005, *sa T.V.I.*

⁵³ C.E., arrêt n°160.797, du 29 juin 2006, *Cheron*.

l'autorité⁵⁴, à l'instar de la jurisprudence européenne⁵⁵.

3.4 La présomption d'innocence et la charge de la preuve

27. L'agent poursuivi bénéficie de la présomption d'innocence – qui s'applique également en matière disciplinaire⁵⁶ – de sorte que la charge de la preuve des faits qui justifient la décision incombe à l'autorité⁵⁷.

Ce principe rejoint la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle la décision qui a pour objet d'infliger une sanction doit reposer sur des motifs de fait régulièrement établis et qualifiés⁵⁸.

L'instruction à laquelle doit se soumettre l'autorité doit être faite à charge et à décharge : elle doit vérifier non seulement l'existence de faits punissables, mais aussi l'existence de causes de justification ou de circonstances atténuantes pour l'appréciation de la proportionnalité⁵⁹.

3.5 Le principe de proportionnalité

28. Le principe de proportionnalité impose à l'autorité d'adopter une sanction proportionnée par rapport aux manquements reprochés à la personne poursuivie. Ce principe est violé « *lorsqu'on ne peut concevoir raisonnablement qu'une autorité, quelle qu'elle soit, infligerait la même sanction pour les mêmes manquements* »⁶⁰.

3.6 Le principe de la motivation matérielle

29. Tout acte soumis à la censure du Conseil d'Etat doit se fonder sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en fait comme en droit⁶¹. Ces éléments doivent avoir été cherchés par

⁵⁴ *Ibidem* ; C.E., arrêt n°91.595, du 13 décembre 2000, *Choffray* ; C.E., arrêt n°181.161, du 17 mars 2008, *Blehen* ; C.E., arrêt n°176.019, du 24 octobre 2007, *Prevedello* ; C.E., arrêt n°238.115, du 8 mai 2017, *Le Clef*.

⁵⁵ Voy. par exemple C.E.D.H., *X. c. France*, 31 mars 1992.

⁵⁶ D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, « Le régime juridique de la sanction administrative », dans R. ANDERSEN, D. DÉOM et D. RENDERS (dir.), *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 213 et la jurisprudence y citée en note infrapaginale 186.

⁵⁷ C.E., arrêt n°21.894, du 13 janvier 1982, *Ridelle* ; C.E., arrêt n°33.775, du 16 janvier 1990, *Van Gysel*.

⁵⁸ C.E., arrêt n°78.374, du 27 janvier 1999, *Hourman-Doyen*.

⁵⁹ C.E., arrêt n°67.601, du 25 juillet 1997, *Barviau* ; C.E., arrêt n°138.787, du 22 décembre 2004, *CPAS D'Houffalize*.

⁶⁰ D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et F. PIRET, *op. cit.*, pp. 220 et 221.

⁶¹ C.E., arrêt n°33.928, du 6 février 1990, *Laffineur*.

l'autorité de manière minutieuse⁶², même lorsqu'elle se prononce au scrutin secret⁶³.

La dispense de motivation formelle n'implique pas l'absence de motifs⁶⁴.

4 CONCLUSION : GARANTIES PROCÉDURALES À RESPECTER PAR LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

30. Il ressort de l'analyse qui précède que l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013 concernant les dotations et les indemnités octroyées à des membres de la Famille royale ainsi que la transparence du financement de la monarchie⁶⁵ ne régit pas la procédure à suivre par la Chambre des représentants lorsqu'elle décide d'une retenue sur la dotation princière.

31. Selon notre analyse et pour rappel, l'éventuelle retenue sur la dotation du Prince Laurent doit être considérée comme une « *contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil* » au sens de l'article 6 de la CEDH. Le Prince Laurent doit donc bénéficier du respect du droit au procès équitable tel que garanti par cette disposition.

Cela étant, lorsqu'elle se prononcera sur l'éventuelle retenue sur la dotation du Prince Laurent, la Chambre des représentants agira comme une autorité disciplinaire (et pas comme une juridiction), dont la décision est soumise à la censure du Conseil d'Etat, qui est une juridiction au sens de l'article 6 de la CEDH et qui est, de ce fait, tenu au respect de cette disposition.

Partant, la Chambre des représentants n'est pas tenue directement au respect du droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la CEDH.

32. En revanche, statuant comme une autorité disciplinaire dont la décision est soumise à la censure du Conseil d'Etat, la Chambre devra respecter à tout le moins les principes généraux du droit reconnus par sa jurisprudence. Sont ainsi notamment visés le principe du respect dû aux droits de la défense, le principe de l'impartialité, le principe du délai raisonnable, la présomption d'innocence, le principe de proportionnalité et le principe de motivation matérielle.

33. Il va de soi que la Chambre des représentants sera également tenue au respect des règles de fonctionnement qui lui sont propres, en ce compris son Règlement⁶⁶.

Nous avons effectué un premier examen rapide de la conformité de la procédure envisagée à ces

⁶² C.E., arrêt n°81.601, du 2 juillet 1999, *Jassogne* ; C.E., arrêt n°190.517, du 16 février 2009, *scris Elevage piscicole de la Strange* ; C.E., arrêt n°192.484, du 21 avril 2009, *spri Castronovo*.

⁶³ C.E., arrêt n°33.792, du 17 janvier 1990, *Compère* ; C.E., arrêt n°35.468, du 13 juillet 1990, *Noël*.

⁶⁴ C.E., arrêt n°8.477, du 7 mars 1961, *Commune de Schotten* ; C.E., arrêt n°9.429, du 5 juin 1962, *Baetens*.

⁶⁵ *M.B.*, 30 décembre 2013.

⁶⁶ Nous nous sommes fondés sur la version du Règlement de la Chambre des représentants datée d'octobre 2016, disponible sur l'Internet.

dispositions, sous le bénéfice de l'extrême urgence (voy. les commentaires formulés au point 34 du présent avis, dans les notes infrapaginales). Nous pouvons, si vous le souhaitez, effectuer un examen plus approfondi de la conformité de la procédure envisagée par la Chambre des représentants à son Règlement.

*

34. Pour rappel, en vue de se prononcer sur l'éventuelle retenue sur la dotation du Prince Laurent, la Chambre des représentants envisage de suivre la procédure suivante :

- la proposition du gouvernement est envoyée à une commission spéciale qui se réunit à huis clos⁶⁷ (conformément à l'article 67, §1^{er}, alinéa 2, du Règlement de la Chambre des représentants, la Chambre déclare l'obligation de secret applicable à la commission⁶⁸) ;
- la commission spéciale se compose de treize membres ; aucun suppléant n'est désigné⁶⁹ et seuls les membres de la commission spéciale sont admis à ces réunions⁷⁰ ;
- l'intéressé peut introduire une défense écrite ; s'il en fait la demande, l'intéressé et/ou son conseil peuvent/peut être entendu(s) ; en cas d'audition, celle-ci fait l'objet d'un procès-verbal ;
- la commission se prononce au scrutin secret ;
- l'ensemble du dossier est mis à la disposition de tous les membres de la Chambre des représentants pour consultation au moins trois jours avant la séance plénière ;
- l'assemblée plénière se prononce à huis clos et au scrutin secret sur les conclusions de la commission ou elle se prononce en séance publique⁷¹ ; peuvent seuls prendre la parole, le rapporteur de la commission, un orateur pour et un orateur contre⁷².

⁶⁷ L'article 39 du Règlement de la Chambre porte ce qui suit :

« Les réunions des commissions spéciales sont publiques, à l'exception de celles des commissions spéciales visées aux articles 2, 21, alinéa 3, 149, 151 et 160. Une commission spéciale peut toutefois décider à tout moment de se réunir à huis clos; la commission spéciale visée à l'article 149 peut décider à tout moment de se réunir publiquement » (nous soulignons).

Il appartiendra dès lors à la commission spéciale de décider qu'elle se réunira à huis clos.

⁶⁸ L'article 67, §1^{er}, alinéa 2, du Règlement de la Chambre des représentants est libellé en ces termes : « Si la loi ou une norme juridique supérieure fournit une base juridique pour ce faire, la Chambre peut déclarer l'obligation de secret applicable à des informations autres que celles visées à l'alinéa précédent. Dans ce cas, elle désigne explicitement les matières et/ou les organes de la Chambre dans lesquels il faut observer le secret ».

Nous n'apercevons pas quelle loi ou norme juridique supérieure imposerait une obligation de secret en l'espèce.

⁶⁹ Cette règle semble contraire à l'article 22 du Règlement de la Chambre des représentants.

⁷⁰ En vertu des articles 29 et 39 du Règlement de la Chambre des représentants, le Président devra préciser que les collaborateurs de groupe ne sont pas admis dans cette commission spéciale et « la Chambre » devra décider que les membres de la Chambre qui ne font pas partie de la commission spéciale ne peuvent y assister, même si la commission se réunit à huis clos.

⁷¹ L'article 56 du Règlement de la Chambre des représentants devra être respecté à ce sujet.

⁷² Nous avons compris que la Chambre des représentants entend appliquer en l'espèce, par analogie, l'article 160 du Règlement de la Chambre des représentants (« De l'autorisation de poursuivre des membres de la Chambre »). Cela étant, cette disposition ne vise

35. La procédure envisagée par la Chambre des représentants nous semble répondre aux exigences procédurales qui s'imposent à elle en vertu des principes généraux du droit et qui sont rappelées dans le présent avis.

Si la Chambre des représentants n'est pas tenue de faire droit à la demande de publicité des débats éventuellement formulée par le Prince Laurent, il est recommandé de faire droit à l'éventuelle demande de défense orale devant la commission spéciale qu'il formulerait.

Au vu de la structure de la Chambre, il semble permis que le Prince Laurent ne soit entendu que par la commission parlementaire envisagée, et pas en séance plénière.

Par ailleurs, il faudra veiller tout particulièrement au respect de l'impartialité des membres de la commission parlementaire concernée et éviter qu'y siègent des députés qui auraient exprimé des propos critiques notamment dans la presse, à propos de la conduite reprochée au Prince Laurent.

Dans le même ordre d'idées, il conviendra d'attirer l'attention des membres de la commission spéciale ainsi que de l'assemblée plénière de l'obligation de respecter la plus grande réserve possible ne cours de la procédure et jusqu'à son terme, en vue d'éviter que le Prince Laurent puisse invoquer une violation du principe d'impartialité s'il décidait d'introduire un recours au Conseil d'Etat à l'encontre de la décision finalement adoptée. En effet, si ces membres devaient exprimer leur point de vue de manière critique dans la presse en cours de procédure, le risque est grand que le Prince Laurent ne remette en cause l'impartialité de l'organe compétent pour le sanctionner.

Enfin, nous attirons votre attention sur le fait que la Chambre des représentants devra respecter le principe du délai raisonnable. Dans cette mesure, il est conseillé de ne pas retarder le calendrier, au risque de vicier la procédure.

36. À titre surabondant, nous ne pouvons que conseiller d'amender le Règlement de la Chambre des représentants, en vue d'y introduire une procédure formelle relative à la retenue sur la dotation.

*

pas la procédure applicable à la retenue sur la dotation royale et une telle restriction pourrait être considérée comme étant contraire à l'article 44 du Règlement de la Chambre des représentants, qui ne la prévoit pas.