



COMMISSION DE DROIT PUBLIC  
DU BARREAU DE BRUXELLES

1<sup>OÈME</sup> ANNÉE, N°24  
FÉVRIER 2018

Responsable de la rédaction :

Me Jean-Paul Lagasse  
(jp.lagasse@jplagasse.be)

Editeur responsable :

Me Bernard Renson  
Rue Père Eudore Devroye, 47  
1040 Bruxelles

Messagerie : rensn@renson-lex.be

# PUBLICUM

**Lettre d'information de la commission de droit public du barreau de Bruxelles**

## AVOCAT ET MANDAT(S) POLITIQUE(S) : COMPATIBLE ?

(SUITE)...

Dans ses deux derniers numéros, *PUBLICUM* a publié le rapport annuel de la Commission présenté lors de l'AG annuelle du 9 juin 2017 ainsi que le texte des interventions consacrées à cette occasion et concernant la problématique relative à la compatibilité (ou non) de l'exercice de la profession d'avocat avec celui d'un mandat parlementaire.



Le 6 décembre 2017, s'est tenue au Palais des Académies de Bruxelles, une soirée consacrée au même thème avec la participation, notamment, de M. Francis DELPEREE, avocat honoraire, professeur émérite de l'UCL et membre de la Chambre des représentants. Au vu de l'importance de cette problématique, par ailleurs toujours d'actualité, et de l'expérience (plurielle) de Francis DELPEREE, *PUBLICUM* lui a demandé l'autorisation de publier le texte de son intervention pour en faire profiter ses lecteurs, ce qu'il a très aimablement accepté.

C'est dès lors avec plaisir que nous vous livrons ci-après ses réflexions intitulées "*Les liaisons dangereuses*".

Par ailleurs, nous publions ensuite le texte des interventions de Maîtres Eric GILLET et Bernard RENSON, tous deux membres de la Commission de droit public, également orateurs au Palais des Académies le 6 décembre 2017.

Bonne lecture !

\* \* \*

## **LES LIAISONS DANGEREUSES**

Francis DELPEREE,  
Avocat honoraire,  
Professeur émérite de l'Université catholique  
de Louvain,  
Membre de la Chambre des Représentants



En 2010, nous avons remis un *Liber amicorum* au bâtonnier Edouard Jakhian. Le titre, c'était: "Pourquoi Antigone"? Dans cet ouvrage, j'avais écrit un article. Avec ce titre significatif: "Les liaisons dangereuses".

Vous l'aurez compris. Ces "liaisons dangereuses", ce sont celles qui peuvent s'établir entre l'avocat et le parlementaire. Tout au moins lorsque les fonctions qui reviennent à l'un et à l'autre se trouvent réunies dans les mains d'une seule et même personne.

C'était en 2010... Depuis, de l'eau a coulé sous les ponts. Il n'empêche. Les liaisons restent toujours aussi dangereuses, sinon plus. Si je m'interroge sur mon parcours — avocat (dix ans), professeur de droit public (trente-sept ans), sénateur (dix ans), député (trois ans) (ces périodes se superposent pour partie: autrement, je serais centenaire...) —, je me dis même que la question des "liaisons dangereuses" a pris, depuis 2010, plus de relief encore.

Aujourd'hui, la question est au coeur de toutes les conversations. Au palais de justice comme au palais de la Nation. Et, pourquoi pas, au palais des Académies.

Je voudrais formuler d'emblée une précaution qui n'est pas qu'oratoire. Je ne me prononcerai pas ici sur un ou plusieurs cas d'espèce. Ce soir, j'essaierai — ce n'est pas nécessairement plus facile — de réfléchir à quelques questions générales que les activités conjuguées de l'avocat et du parlementaire peuvent susciter. J'essaierai aussi d'esquisser quelques-unes des réponses qu'il me semble important, et même urgent, d'apporter à ces questions délicates.

Les "relations dangereuses peuvent, en effet, se présenter dans trois cas de figure. Plaçons-nous à trois moments distincts de la vie de l'avocat-parlementaire.

Le premier moment, c'est l'avant. Je suis avocat et j'aspire à devenir parlementaire.

Deuxième moment, c'est pendant. Je suis avocat et j'exerce simultanément un mandat parlementaire (ou, ce n'est pas tout à fait la même chose, je suis parlementaire et j'exerce simultanément le métier d'avocat).

Troisième temps, après. Je cesse d'être parlementaire et j'endosse ou je réendosse, à ce moment, la toge d'avocat.

### **I. L'AVOCAT "EN QUÊTE" D'UN MANDAT PARLEMENTAIRE.**

La question juridique est assez simple. La question déontologique appelle peut-être des réponses plus nuancées.

#### **A. La question juridique.**

Un avocat est-il éligible ? Peut-il se présenter sans autre condition devant les électeurs aux fins d'obtenir un siège à la Chambre des représentants ? La réponse s'impose d'elle-même. La Constitution est claire. Je dirais même: lumineuse. Qui peut être candidat à la députation ? Tout Belge de plus de dix-huit ans qui est domicilié en Belgique et qui possède ses droits civils et politiques...

Je ne vois pas pourquoi l'État viendrait frapper d'une peine d'interdiction électorale les membres du barreau (et, dans la même perspective, les membres d'autres professions libérales). Je ne vois pas non plus pourquoi le barreau — à Bruxelles ou ailleurs — édicterait des règles qui empêcheraient un avocat de se présenter aux suffrages des électeurs.

Il ne saurait être question d'instaurer, d'une manière ou d'une autre, une cause d'inéligibilité. Sous prétexte d'éviter les "liaisons dangereuses".

### **B. La question déontologique.**

Je suis avocat-candidat député. Il va de soi que ma candidature ne me délie pas de toute obligation déontologique. Encore faut-il savoir ce que dit la déontologie. J'évoque ici deux questions.

- Première question. Elle a trait à la forme.

Je suis avocat. Je me présente aux élections. Telle est la prescription de la loi. Je mentionne ma profession sur mon acte de candidature. Avocat. C'est un minimum. J'ai tendance à croire que c'est aussi un maximum. Je ne vois pas (mais je suis naïf) pourquoi je devrais mentionner sur un ensemble de documents, officiels ou privés (flyers, affiches, lettres personnalisées), mon adresse professionnelle, l'identité de l'association à laquelle j'appartiens, le téléphone ou le site professionnel, etc. Ne mélangeons pas les genres.

- La deuxième question a trait au fond.

Un avocat a acquis une réputation enviable à l'occasion d'un ensemble de dossiers qu'il a portés. Y compris dans les médias. Que ce soit en matière pénale, en matière administrative ou en matière fiscale... Peut-être même son personnage et son visage s'identifient-ils désormais à une affaire qui a défrayé la chronique. Qu'il l'ait gagnée ou perdue, peu importe.

Il se porte candidat aux élections. A l'occasion de la campagne électorale, va-t-il faire "table rase" de ce passé ? Va-t-il faire assaut de virginité ? A l'inverse, n'est-il pas en droit de porter sur le terrain politique des questions qu'il a été amené à envisager, dans une première vie, sur le terrain judiciaire ? Il devient le porte-parole d'un comité de quartier, d'un groupe de contribuables, d'une association de victimes, bref, d'une catégorie de citoyens.

Dans ce cas, l'action politique prolonge l'action judiciaire. Ce n'était qu'un début — le combat judiciaire —. Continuons le combat — sur le terrain politique et, il faut passer par là, sur le terrain électoral —. Pour ma part, je ne vois rien d'anormal dans cette conduite et dans cette stratégie qui peut se révéler payante. A tous égards.

## **II. L'AVOCAT-PARLEMENTAIRE.**

Je suis avocat. Je me suis présenté aux élections. J'ai été élu. J'ai accepté le mandat qui m'a été conféré. Me voici porteur d'une double casquette. Qu'est-ce que je fais ? Que puis-je dire au barreau ? Que puis-je faire au Parlement ? Qu'est-ce aussi que je ne puis pas dire ? Qu'est-ce que je ne peux pas faire ? Sur ce sujet, que me dit le droit ? Et, à supposer que le droit ne me dise rien, que m'enseigne la pratique parlementaire ? Que me disent, de leur côté, les autorités ordinales ?

Je voudrais être aussi concret que possible. J'évoquerai six questions.

**A. Le lieu.**

Je ne peux m'empêcher d'évoquer un problème de lieu. Où se situe le cabinet d'un avocat ? Où celui-ci est-il appelé à officier, à consulter, à remplir tout ou partie de ses activités ? Nous savons que la notion de "cabinet" est comprise dans un sens large, de plus en plus virtuel. L'avocat ne remplit pas l'ensemble de ses tâches derrière un bureau qui se trouve au siège de son cabinet, tel qu'il est répertorié dans les annuaires professionnels.

Ma question est précise. Le palais de la Nation, la Maison des parlementaires, le Forum (bref, les bâtiments de la rue de la Loi et de la rue de Louvain, tous situés en zone neutre)

- sont-ils des lieux appropriés pour recevoir des clients, voire pour y organiser des permanences — avec éventuellement le concours de collaborateurs parlementaires ou de stagiaires — ?
- sont-ils des lieux appropriés pour organiser une réunion de travail avec un confrère — sur un dossier qui est à l'examen devant une juridiction ?
- sont-ils des lieux appropriés pour discuter (pourquoi pas en présence, d'un ministre qui passait par là) d'une question qui est relative à un dossier juridique à l'examen ?

Le choix du lieu n'est pas anodin. C'est une forme d'esbrouffe — mais cela marche —. L'avocat montre ostensiblement à un ou plusieurs clients que, lui, il fréquente les "allées du pouvoir". Il laisse croire qu'il a le bras plus long que d'autres et que cette situation pourra aider au règlement des difficultés dont il est saisi. Il laisse croire que

- son rôle de législateur,
  - sa fonction de contrôleur du gouvernement et de ses services,
  - peut-être même sa présence dans une commission parlementaire comme celle de la justice,
- peuvent avoir des effets bénéfiques, y compris dans une cause déterminée.

Ajoutez à cela le prestige qui s'attache à l'aménagement de certains lieux de pouvoir. Et vous aurez compris qu'une confusion regrettable peut s'instaurer sur les rôles respectifs du parlementaire et de l'avocat. Je comprendrais mal que les autorités ordinales ne mettent pas le holà à ce genre de comportements.

**B. Le temps.**

Un avocat n'est pas l'autre. Un parlementaire n'est pas l'autre. Je connais un avocat qui consacre 90% de son temps au barreau et qui apparaît, pendant 10%, dans l'assemblée parlementaire (pour l'essentiel, au moment des votes). Je connais un avocat qui n'a plus rencontré un client depuis vingt ans et qui consacre tout son temps à des activités politiques multiformes; son cabinet, ses associés ou ses collaborateurs gèrent ses dossiers. Il y a évidemment une infinité de situations intermédiaires.

Mon expérience au Sénat, puis à la Chambre des représentants m'a appris que l'activité parlementaire (avec ses à-côtés proprement politiques, je veux dire: partisans) était chronophage. Mieux encore, cette activité est assez désordonnée dans la journée ou la semaine. Réunions impromptues, supprimées, déplacées, prolongées... Il faut jongler avec les agendas. Il n'est pas toujours aisé de concilier deux agendas qui répondent à des logiques ou des méthodes différentes. C'est une difficulté factuelle mais, à moins d'avoir affaire à des surhommes ou à des superwomen, l'on aurait tort de négliger cette réalité chronologique.

Cette situation pose tout simplement la question du cumul dans le temps d'activités différentes. Pas seulement le cumul des mandats politiques. Mais aussi le cumul d'un mandat politique et d'une activité privée. Vaste sujet !

**C. L'espace.**

Autre question. C'est celle de l'espace — notamment européen —.

Ici, je veux dire: au sein du Parlement belge ou dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, je connais tout le monde. Je connais le passé et le présent de tout un chacun. Je devine même son avenir. Mais lorsqu'un avocat étranger ou un parlementaire étranger se produit en Belgique ou lorsqu'un avocat belge ou un parlementaire belge se produit à l'étranger, la connaissance fine des réalités a tendance à s'estomper.

Un seul exemple. Je le choisis dans le milieu politique. En Belgique, le mot de député est utilisé à toutes les sauces. Au niveau fédéral, communautaire et régional, sans même parler des députés provinciaux. Nos amis européens comprennent-ils et pratiquent-ils ces distinctions ?

Je ne mets pas en cause, bien entendu, la libre circulation des parlementaires et des avocats dans l'espace européen. Mais je me pose cette question. Connaissions-nous suffisamment les pratiques en vigueur à l'étranger ? Quelle est la réponse qui est donnée, ne fût-ce que dans les autres États de l'Union, à la question que nous nous posons aujourd'hui ? Identifions-nous, avec suffisamment de rigueur, nos interlocuteurs étrangers ? Les autorités étrangères identifient-elles à suffisance les Belges qu'elles rencontrent ?

Je suis de ceux qui considèrent qu'une meilleure connaissance et une plus grande prudence pourraient s'imposer. Que cachent les bostons et les cartes de visite ?

**D. Le cumul d'activités** au Parlement et au barreau peut induire des comportements qui, s'ils ne sont pas éminemment répréhensibles, peuvent susciter la critique ou, à tout le moins, la jalousie.

Un parlementaire se trouve dans une commission parlementaire. Il ne manque pas de faire référence à ses connaissances et à ses pratiques de la justice. Il impressionne les autres députés par la maîtrise — feinte ou réelle — qu'il semble posséder des arcanes du palais.

Le même parlementaire officie au palais de justice; il fait part aux magistrats et aux confrères de la proposition ou du projet de loi qui est précisément en discussion dans l'assemblée parlementaire qu'il fréquente.

Il utilise ici ce qu'il a appris là-bas. Et l'inverse. Ses collègues ou ses confrères peuvent avoir l'impression qu'ils ne débattent pas à armes égales. Mais peut-on lui reprocher de faire état de son expérience ?

**E.** Il y a évidemment des **formes plus rudes**. Elles peuvent prendre la forme d'un conflit d'intérêts. Elles procèdent d'un mélange des genres. Je vote la loi, je vote le budget, je contrôle le ministre... Mais, ce faisant, je favorise l'un de mes clients ou je me favorise moi-même. Je dispose des pions pour le règlement dans un sens bien déterminé d'un litige auquel j'accorde du prix (c'est le cas de le dire). Est-ce répréhensible ?

Si l'on devait s'engager dans cette voie critique, le Parlement serait décimé. Plus personne ne pourrait voter une loi sur le régime des pensions à prétexte que l'on sera un jour pensionné. Tous les députés devraient s'abstenir si l'on vote une loi sur le régime des impositions directes à prétexte qu'ils paient tous leurs impôts. Et ainsi de suite.

Non. La question précise est celle-ci. L'avocat-député a-t-il utilisé des moyens particuliers pour influencer ses collègues à statuer dans un sens particulier ?

**F. Le milieu parlementaire** bruisse aujourd'hui de mille rumeurs. Une tendance lourde est en train de s'imposer. Elle pourrait prendre deux formes.

D'une part, il s'agirait d'élargir le champ des incompatibilités. C'est-à-dire de ne pas permettre le cumul d'une activité parlementaire avec des activités d'avocat (mais aussi de conseil juridique, social ou fiscal). A tout le moins, l'élu serait obligé de faire un pas de côté dans les activités qu'il assumait, par exemple, au barreau. Pour être concret, il serait invité à demander son omission au tableau de l'ordre pendant son mandat politique. Une forme de congé politique, en quelque sorte.

D'autre part, il s'agirait de mieux identifier les fonctions qui reviennent à l'avocat, au consultant juriste et au lobbyiste quand ils entrent en contact avec le milieu parlementaire. Comme professeur d'université, j'ai été maintes fois consulté par une assemblée parlementaire sur des questions relevant du droit public ou administratif. Je constate que, dans ces assemblées, personne ne m'a jamais demandé si je n'avais pas été amené auparavant à consulter sur le même sujet, si je n'avais pas, pendant mon passage au barreau, défendu les intérêts de X ou d'Y. Je me félicite de la confiance que le Parlement a bien voulu m'accorder en ces occasions. Mais la confiance ne doit pas confiner à la naïveté. La commission Kazachgate rédige, pour le moment, des recommandations sur ce sujet précis.

### III. L'ANCIEN PARLEMENTAIRE- AVOCAT.

J'ai été élu. J'ai rempli mon mandat parlementaire de manière consciencieuse. Je renonce à me présenter à une nouvelle élection. Ou, situation moins favorable, je prends acte de mon échec et je cherche à me reconvertir dans un ensemble de fonctions qui correspondent à mes aptitudes et à mon expérience. Peut-être suis-je enclin à fréquenter le barreau.

En réalité, il y a trois hypothèses différentes.

**A. Première hypothèse.** J'étais avocat. Je suis devenu parlementaire. J'ai mis une sourdine à mes activités d'avocat. Je les reprends. Je me réinvestis au barreau. C'est le retour au statu quo ante.

**B. Deuxième hypothèse.** J'étais avocat. Je suis devenu parlementaire. J'ai demandé une suspension de mon inscription au barreau. Je ne suis plus parlementaire. Je demande la levée de cette suspension. Avec la question que je soulevais il y a un instant. La suspension ne devrait-elle pas être automatique ?

**C. Troisième hypothèse.** Je n'ai jamais mis les pieds au barreau. Mais je m'y inscris au moment où je quitte la fonction parlementaire. Cette nouvelle situation pose-t-elle ou non problème ? Permettez-moi de citer un article publié dans *Le Monde* du 14 octobre 2009: "Rien d'illégal dans cette présence sur tous les fronts... Juste un parfum d'intérêts négociés entre bons amis. Une influence..., cela vaut de l'or sur le marché très concurrentiel des avocats d'affaires... L'entregent d'un ancien député est essentiel". Son carnet d'adresses aussi.

Y a-t-il une solution ? Je me dis qu'un délai de viduité pourrait s'imposer. Je rappelle, en passant, que le parlementaire sortant bénéficie, à charge de l'assemblée, d'une indemnité de sortie. Ce qui lui permet de préparer, sans réel souci financier, la transition professionnelle. \*

*O tempora, o mores...*

- Le métier de l'avocat n'est plus le même que celui que j'ai connu il y a un demi-siècle, lorsque j'officialisais chez Maître Cambier (père).
- Le métier de parlementaire n'est plus le même que celui qui était pratiqué, il y a un demi-siècle, par Paul Struye ou Henri Rolin.

Ce qui change aussi, c'est que les hommes et les femmes de notre temps se montrent peut-être plus enclins à pratiquer certaines liaisons. Ils sont conscients de leurs frasques. Ils en mesurent les dangers. Oserais-je dire: qu'ils y trouvent un élément supplémentaire de plaisir — celui de goûter au fruit défendu —. L'appât du gain ou la gloriole peuvent aider à vaincre les dernières résistances.

Ce qui change encore, c'est que les hommes et les femmes de notre temps ont pris conscience de ce qu'un nouveau métier est en train de naître et même de se développer. Je ne suis pas avocat et parlementaire. Je ne suis pas parlementaire et avocat. Je suis avocat-parlementaire, avec un trait d'union qui marque bien la singularité de la fonction que je me suis donné d'exercer. J'entends conjuguer délibérément les deux activités et faire valoir auprès de mes clients cette double appartenance. Je me présente comme l'intermédiaire naturel entre deux milieux qui sont voués à vivre en osmose. A la limite, je me moque de ces collègues et de ces confrères qui font preuve d'une pudeur qui était celle des siècles passés et qui ne se justifie pas dans le monde de demain.

Choderlos de Laclos écrit en épigraphe des *Liaisons dangereuses* : « J'ai vu les mœurs de mon temps et j'ai publié ces lettres ». Pour ma part, je ne sais pas si j'ai perçu les mœurs de notre temps dans les deux univers qu'il m'a été donné de fréquenter. Et même dans ce nouvel univers mixte que je n'ai pas fréquenté mais que j'ai voulu vous faire découvrir. A vous de juger si c'est un progrès ou une dérive dans l'exercice de votre profession.

### **L'IMPOSSIBLE EXERCICE PAR LES AVOCATS D'UN MANDAT PARLEMENTAIRE**

Bernard RENSON  
Avocat  
Président de la Commission de droit  
Public du Barreau de Bruxelles



1. Aux avocats stagiaires qui ont la (mal) chance de suivre mon cours de déontologie, j'aime à souligner qu'il n'y a pas de démocratie sans avocats et qu'il ne peut y avoir d'avocats sans démocratie.

Il n'y a pas de démocratie sans avocats. Dès la naissance de la Belgique, les avocats ont joué un rôle important au sein du pouvoir législatif. La Chambre des Représentants comptait, au 31 décembre 1831, 40 avocats sur 101 membres, soit 40%. Citons, parmi ceux-ci, des noms qui nous sont familiers : Etienne de Gerlache, Alexandre Gendebien, Joseph Lebeau, Charles Liedts, Charles Rogier ou encore Jean-Baptiste Nothomb.

Au 31 décembre 1931, cent ans plus tard, les avocats étaient encore en nombre : 64 sur 187 membres, soit 34 %, avec des personnalités aussi connues que Henry Carton de Wiart, François Bovesse, Jules Destrée, Paul-Emile Janson, Adolphe Max ou Emile Vandervelde.

Aujourd'hui, fin 2017, les avocats ne sont plus que 25 sur 150 membres : 16% seulement. Je n'en citerai pas pour ne pas faire de jaloux, mais nous en connaissons tous l'un ou l'autre.

2. Cette diminution du nombre d'avocats au sein du pouvoir législatif fédéral peut sans doute et notamment trouver une explication dans les changements profonds qui ont marqué tant la profession d'avocat que l'exercice des mandats politiques.

Les justiciables, comme les citoyens, sont en effet de plus en plus exigeants envers les hommes et les femmes qu'ils mandatent pour les défendre, soit en justice, soit en société : ils veulent plus de présence, plus de rapidité, plus de résultat.

Par ailleurs, la libéralisation croissante de la société, la mondialisation, internet et les réseaux sociaux mettent bien plus rapidement en lumière les excès ou les dérives de certains élus ou de certains avocats.

En réaction, les justiciables et les citoyens exigent aujourd'hui, légitimement, plus de transparence, plus de moralité, plus de probité pour tout qui participe au fonctionnement de notre démocratie et de notre justice.

Une affaire très médiatisée a mis en lumière les difficultés qui semblent se poser aujourd'hui entre l'exercice de la profession d'avocat et celle de parlementaire.

Mener de front ces deux activités ne devient-il pas impossible ?

La tendance est clairement, aujourd'hui, à vouloir mettre fin au cumul des mandats politiques.

Il n'est plus un jour sans que la presse se fasse l'écho de conflits d'intérêts découlant précisément de tels cumuls. Nos parlementaires réfléchissent à des mesures visant à un « nouveau politique ». La moralisation de la vie politique devient un impératif.

**3.** Dans ce cadre, la question peut être posée de savoir si le cumul entre l'exercice de la profession d'avocat et l'exercice d'un mandat parlementaire doit encore être autorisé.

Peut-on en effet concevoir encore, comme ce fut le cas dès la création de la Belgique, que ces deux activités soient parfaitement compatibles sans risque d'un quelconque trafic d'influence ou même sans risque aucun de conflits d'intérêts ?

L'idéal ne serait-il pas que le parlementaire s'abstienne de toute intervention en qualité d'avocat dans des affaires dont le sort pourrait dépendre, directement ou indirectement, de la décision ou de l'avis de l'autorité dont celui-ci fait partie ?

L'idéal ne serait-il pas aussi que chaque avocat comprenne de lui-même les situations et dossiers dans lesquels il doit s'abstenir d'intervenir ?

Pour tendre à cet idéal, ne faudrait-il pas que le Parlement légifère ou que les Ordres réglementent davantage, de manière à renforcer les règles déontologiques en cette matière ?

Au nouveau politique, exigé par les citoyens, ne doit-on pas associer un nouveau déontologique ?

**4.** Rappelons les principes actuellement en vigueur pour les avocats et faisons, en même temps, un peu d'histoire.

Pour garantir sa liberté de jugement et d'action, pour lui permettre de remplir sa tâche avec un maximum d'autorité, l'avocat doit disposer d'une réelle indépendance tant au regard du pouvoir qu'à celui des intérêts particuliers.

De là procèdent les diverses incompatibilités inscrites dans la loi ou fixées par les barreaux, les interdictions légales et les règles qui régissent les contrariétés d'intérêts.

Quand on parle d'interdictions légales, il ne s'agit pas d'exclure l'exercice d'une profession par l'exercice d'une autre. Les deux fonctions sont compatibles. Leur cumul suscite toutefois des limitations dans l'exercice de l'une d'elles. C'est à cette catégorie qu'appartiennent les dispositions de l'article 438 du Code judiciaire.

**5.** L'article 438, alinéa 1<sup>er</sup> du Code judiciaire dispose ce qui suit : «*Les avocats, membres de l'une ou de l'autre des deux Chambres législatives, ne peuvent être désignés comme avocats en titre des administrations publiques, ni plaider, ni suivre aucune affaire litigieuse dans l'intérêt de l'Etat ou de l'un des organismes prévus à l'ar-*



ticle 1<sup>er</sup>, littera A et B de la loi du 16 mars 1954 relative aux contrôles de certains organismes d'intérêt public, ni leur donner avis ou consultation en pareille affaire, si ce n'est gratuitement.

La même interdiction s'applique aux conseillers provinciaux et aux conseillers communaux en ce qui concerne les affaires introduites pour la province ou pour ou contre la commune où ils ont été élus».

Cette interdiction a été par la suite étendue à tous les organismes, sans exception, dépendant de l'Etat ou soumis à son contrôle et pour lesquels l'avocat est désigné, en fait ou en droit, par une décision ministérielle.

Fut également discutée la question de savoir si la disposition de l'article 438 devait être applicable aux membres des Chambres législatives qui plaident des affaires au nom de l'Etat devant les juridictions internationales. Le Parlement répondit à cette question par l'affirmative.

6. Le conseil de l'Ordre de Bruxelles a eu l'occasion de se prononcer quant à l'application de l'article 438 du Code judiciaire.

- ◆ Interrogé par un membre du Sénat, désigné par cooptation, qui demandait s'il lui était permis d'être le conseil d'organismes régionaux ou communautaires, le Conseil de l'Ordre français, lors de sa séance du 4 juin 1985, a répondu par la négative, établissant même, à cette occasion, un régime d'interdiction légale « croisé » entre les membres de toutes les assemblées législatives issues des formes institutionnelles et la défense des intérêts des administrations fédérales, communautaires et régionales, en ce compris les organismes qui en dépendent.
- ◆ Le Conseil de l'Ordre français a estimé également, en ses séances des 10 janvier 1989 et 14 mars 1989 que l'interdiction qui frappe le conseiller communal s'étend, déontologiquement, à ses associés et, le cas échéant, au conjoint. En particulier, le conjoint d'un avocat devenu échevin ne peut rester le conseil de la commune.
- ◆ Dans un registre tout proche, relevons encore l'article 2.6.b. du règlement du barreau de Bruxelles qui précise les incompatibilités entre les fonctions de ministre, secrétaire d'Etat ou membre d'un cabinet ministériel et la qualité d'avocat. Ces derniers ne peuvent ni plaider ni faire plaider en son nom. Ils ne peuvent en outre ni consulter, ni accomplir aucune démarche dans des affaires qui ont un lien avec l'Etat fédéral, les Communautés ou les Régions ou dont le sort dépend, directement ou indirectement, de la décision ou de l'avis d'une autorité qui en relève. Ils doivent s'abstenir de toute intervention dans les dossiers dont il a eu à connaître en raison de sa fonction, même lorsque celle-ci a pris fin. Ces interdictions valent également pour leurs associés.

7. L'interdiction prévue à l'article 438 du Code judiciaire a été justifiée par le souci de maintenir l'indépendance du parlementaire ou du mandataire public-avocat, et par la crainte que ces avocats à qui le pouvoir exécutif confierait, dans certains cas, le soin de défendre les intérêts de l'Etat ne perdent leur indépendance dans l'exercice de ces fonctions publiques. (Voy. le rapport fait par M. Carton, au nom de la section centrale de la Chambre des représentants, *Pasin.*, 1931, p. 297 et le rapport fait au nom de la Commission de la Justice, *Pasin.*, 1931, p. 938)

Une proposition d'interdire également aux avocats de plaider contre l'Etat ne fut pas retenue par le législateur de 1931. La crainte avait été formulée qu'un avocat, membre du Parlement, ne soit choisi par un plaideur par la pensée qu'il pourrait plus aisément obtenir du ministre une solution qu'il désespérerait d'obtenir par les voies judiciaires.

Le législateur estima, cependant, que la suspicion qui résulterait de la disposition proposée constituerait une atteinte à la dignité d'un Ordre – nos Ordres – qui offre(nt)

déjà des garanties de bonne conduite et, le cas échéant, de sanction ou correction. Il lui parut qu'il allait de soi que le parlementaire appartenant au barreau veille à éviter de confondre l'exercice de son mandat avec celui de sa profession et qu'il ne doit pas mettre l'un au service de l'autre, et qu'il n'était pas utile de traduire cette règle morale en une défense générale d'accepter une cause dans laquelle l'Etat serait l'adversaire.

#### 8. Le législateur ne s'est-il pas montré trop confiant ou trop optimiste ?

N'est-on pas en droit de se demander si l'évolution de la notion de suspicion vers celle de suspicion objective, notamment sous l'impulsion de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ne serait pas de nature à remettre en question les scrupules des parlementaires de l'époque, voire s'il ne faudrait pas aller jusqu'à suggérer que le parlementaire s'abstienne de toute intervention en qualité d'avocat, vu la fonction de contrôle que le Parlement peut avoir de diverses façons sur le fonctionnement de la justice.

Certains auteurs, comme Pierre LAMBERT, ont regretté que cette proposition tendant à interdire à l'avocat parlementaire de plaider contre l'Etat, ou d'intervenir comme avocat contre l'Etat dans les négociations auxquelles peuvent donner lieu des litiges mettant en cause les intérêts de l'Etat, n'ait pas été retenue.

L'idée qui sous-tend ce regret est double : d'une part, il semble difficilement admissible que le parlementaire qui représente la Nation, prenne, à l'encontre de l'intérêt général de l'Etat, la défense d'intérêts particuliers. D'autre part, il est un argument de pure moralité : la question de l'interdiction pour l'avocat parlementaire de plaider contre l'Etat se lie à une autre question plus grave, qui est celle du trafic de l'influence parlementaire.

Eric Gillet reviendra plus en profondeur sur cette problématique.

#### 9. Je comprends les regrets de Pierre LAMBERT.

Mais, à la réflexion, prévoir une interdiction de plaider contre l'Etat ne paraît pas être une solution opportune.

Elle impliquerait en effet qu'il soit fait interdiction à un avocat- parlementaire de plaider pour un client poursuivi devant le tribunal de police pour un excès de vitesse, puisqu'il devrait plaider contre le Parquet, représentant l'Etat. Personne ne songerait à une telle interdiction....

Elle impliquerait, de manière générale, qu'il soit fait interdiction à tout avocat – parlementaire de plaider devant un tribunal correctionnel, voire devant une Cour d'assises. Pour quelle raison cela se justifierait-il ? Aurait-il fallu interdire à Me Roger LALLEMANT, s'il en avait exprimé le souhait, de défendre des médecins poursuivis pour des faits d'avortement ? Fallait-il interdire à Me BADINTER de plaider des dossiers criminels ?

La réponse à ces questions est assurément négative. Il n'est personne qui verrait la moindre objection à de telles interventions.

L'on pourrait, me direz-vous, préciser que l'interdiction de plaider contre l'Etat ne viserait que l'intervention des avocats parlementaires dans des affaires civiles ou commerciales.

Mais comment justifier une telle distinction sans tomber dans le piège d'un traitement discriminatoire ?

#### 10. Certaines voix prônent une solution radicale : interdire de manière générale à tout avocat d'exercer sa profession durant le temps de son mandat parlementaire.

Ou plus exactement, interdire à tout parlementaire d'exercer la profession d'avocat durant le temps de son mandat parlementaire, au motif qu'il existerait un risque que

l'activité parlementaire de l'avocat soit justifiée, en partie ou exclusivement, par le seul intérêt de ses clients.

Ces voix soulignent que la simple impression d'apparence de confusion d'intérêts peut suffire. Se pose aussi la question de la motivation réelle du client qui consulte un avocat parlementaire, en raison de l'exercice de son mandat parlementaire. Enfin, se poserait également la question de la disponibilité réelle pour la fonction d'avocat comme pour la fonction parlementaire.

Si certains motifs sont pertinents, il faut, selon moi, éviter d'aboutir à une telle solution extrême.

**11.** Plutôt que de légiférer, plutôt que d'interdire tout ou certains cumul(s), il me paraît plus opportun de rappeler à tous les avocats l'application d'un principe déontologique essentiel, sur lequel nos Ordres devraient être particulièrement attentifs et intransigeants: celui qui impose aux avocats d'éviter toute confusion entre l'exercice d'un mandat ou d'une fonction politique et l'activité d'avocat.

Le respect de ce principe, qui semble aujourd'hui quelque peu oublié, n'est qu'une traduction ou une application de notre indépendance.

Il y va de la crédibilité de la profession d'avocat et, par le fait même, de la fonction politique exercée par celui-ci.

Un exemple suffit à illustrer mon propos.

Il ne viendrait à personne, selon moi, de critiquer l'intervention d'un avocat, également parlementaire, qui serait chargé de citer le Ministre de la Justice pour obtenir paiement d'une facture impayée.

En revanche, il ne se concevrait pas qu'un avocat, qui est aussi parlementaire, intervienne dans la défense de particuliers, ou même d'une commune, aux fins d'obtenir l'arrêt de nuisances liées au survol de Bruxelles par les avions.

Tout simplement, parce que le sort de cette affaire pourrait dépendre, directement ou indirectement, de la décision ou de l'avis de la Chambre des Représentants dont il fait partie.

Voilà, selon moi, le critère déterminant pour apprécier le risque de confusion dans l'exercice des deux activités.

Pour autant qu'ils soient appliqués sans faille et avec fermeté, nos principes déontologiques me paraissent ainsi, à la lumière du critère que je viens de mettre en avant, suffisants pour réagir aux errements de certains confrères par ailleurs parlementaires et pour garantir le cumul de l'activité d'avocat avec l'exercice d'un mandat parlementaire.

Notre bâtonnier écrivait, vendredi dernier, que les avocats doivent être partout dans la cité. Je rajoute ici : en ce compris dans les parlements.

Je le disais en débutant : il n'y a pas de démocratie sans avocats.

Mais il faut que les avocats soient irréprochables comme doivent l'être également les parlementaires : sinon, nous perdrons la démocratie et sans démocratie, il n'y aura plus d'avocats.

Je vous remercie pour votre attention.

---

## **L'URGENCE D'UNE REFONDATION DE LA VIE POLITIQUE**

Eric GILLET  
 Avocat  
 Membre de la Commission de droit public  
 du Barreau de Bruxelles



L'urgence de l'éthique, l'urgence du courage, la réhabilitation du courage comme moteur de la vie sociale (Cynthia Fleury), qui sont aussi les conditions du souci de soi (Michel Foucault)..., cette pluralité de titres que j'aurais pu choisir sont autant d'amorces de mon propos de ce soir.

« Il se passe quelque chose de bizarre avec la démocratie : tout le monde y aspire, mais personne n'y croit plus » (David Van Reybroeck, *Contre les élections*, 2013).

Il remet en question la légitimité des élections comme mode de désignation à des mandats publics, comme le mandat de parlementaire... Crise de légitimité, donc...

Notre sujet du jour nous offre une illustration de choix de la crise de légitimité qui caractérise notre époque. Il s'inscrit ... dans une réflexion continue de la Commission de droit public de notre barreau, mais aussi du barreau lui-même, depuis plus de quinze ans. C'est qu'il y a un vrai sujet de préoccupation.

Pourquoi est-ce un vrai sujet de préoccupation ? Et, il faut le dire, le sujet d'une réelle inquiétude ? Parce qu'il suit le rythme d'une actualité qui, au cours de ces quinze ans, aura secoué la sphère publique de manière lancinante, sous le thème plus général de la gouvernance publique. C'est que notre sujet du jour n'en est qu'une des dimensions. Les affaires carolorégiennes au milieu des années 2000 ; Publifin et loi sur la transaction pénale aujourd'hui, ainsi que le Samusocial. Pour ne prendre que les crêtes, bien entendu... il y a tant d'autres occurrences ... Pas plus tard que ce matin, le SIAMU.

De quoi parle-t-on ?

Quand on pose la question, c'est assez simple. On se trouve à s'interroger sur l'usage simultané de plusieurs qualités, et cet usage interroge de manière lancinante les fondements de notre démocratie : confiance du citoyen dans le fonctionnement impartial des institutions ; et respect de la finalité d'intérêt général par les titulaires de mandats publics.

Pour ce qui nous concerne, il s'agit de notre métier. De nombreux mandataires publics sont également avocats. Usage simultané de plusieurs qualités...

Que signifie cet idéal de l'homme indépendant, que nous a rappelé et commenté Bernard Renson ? Que toute profession ou toute fonction qui présume le sacrifice de tout ou partie de cette indépendance, est incompatible avec l'exercice de la profession d'avocat.

Mais il n'en va pas seulement de notre indépendance. En notre qualité, nous sommes chargés de défendre des intérêts particuliers, en justice ou autrement. Notre action est imprégnée de partialité ... Nous intervenons auprès des décideurs publics, nous tentons d'obtenir des décisions. Le cas échéant nous suggérons des modifications de l'ordonnancement juridique. Tout cela est parfaitement légitime, n'est-ce pas ? Chacun est dans son rôle : l'avocat et le décideur public.

A une condition ! qu'il n'y ait pas confusion des rôles. Que la capacité d'influence de l'avocat ne soit pas démultipliée par sa qualité, actuelle ou passée, de mandataire public ; que cette influence accrue, du fait de cette double qualité, ne brise pas l'égalité des armes ; qu'elle n'entame pas la confiance du citoyen dans le fonctionnement d'un Etat impartial.

En d'autres mots, il est donc nécessaire que les conditions d'exercice de la défense que nous prêtons aux intérêts particuliers de nos clients ne mettent pas en cause les fondements de notre Etat de droit.

Je reviens au lien qu'il y a entre la problématique de l'avocat et le thème plus général de la gouvernance publique. Car il pourrait paraître que plusieurs de ces affaires de gouvernance publique que j'ai rappelées tout à l'heure n'ont pas de rapport avec le sujet qui nous rassemble aujourd'hui. C'est l'objection qui m'a déjà été faite. Cependant, elles posent plusieurs questions qui traversent toute la sphère politique : la réelle imprégnation de toute cette sphère politique par les conflits d'intérêts ; le port simultané de casquettes inconciliables ; cela fait partie de la pratique quotidienne, pas seulement en Belgique d'ailleurs ; et l'autre question, c'est le sentiment du citoyen que les autorités publiques ne sont pas impartiales.

Rappelons-nous par exemple que l'affaire du Samusocial a donné lieu dans la presse du mois de juin de cette année à la mise en cause de l'intervention, pour le Samusocial, d'un avocat qui est le conjoint d'une personnalité politique hautement impliquée dans le conflit. On n'est pas directement dans la problématique simplifiée de l'avocat parlementaire ou du parlementaire avocat ...c'est plus sophistiqué ... subtil, mais n'y a-t-il pas identité de nature ? On navigue entre plusieurs eaux.

Bernard Renson l'a rappelé : le droit positif est fragmentaire ; il ne couvre pas toutes les situations qui peuvent se présenter ; il ne prétend d'ailleurs pas à l'exhaustivité. Comment le pourrait-il ? La vie crée des situations d'une telle variété qu'il serait illusoire de vouloir les saisir toutes au travers de l'action normative. Et pourquoi ne pas assumer que les lacunes, ou les silences, de la loi, sont un hommage au sens de la responsabilité de chacun ?

Et justement, comme par hasard, ... les affaires qui font régulièrement la 'une' de l'actualité prennent toutes leur source dans les silences de la loi. On a rarement, voire jamais, une violation directe de la règle ...

Alors, vient la grande question : on se la pose partout. En Wallonie ; à Bruxelles, en Flandre ; mais également en France, lors de la discussion de la loi sur la moralisation de la vie publique. Faut-il légiférer davantage ? Faut-il ajouter des règles aux règles ?

Nous contemplons avec désespoir le fait que l'adoption de véritables arsenaux législatifs en matière de gouvernance publique suites aux affaires carolorégiennes il y a plus de dix ans n'ait pas empêché les affaires actuelles. N'assisterions-nous même pas, au contraire, à une aggravation ?

Et de se demander si,  finalement , la multiplication des contraintes énoncées par le droit positif n'encourage pas l'idée que tout ce qui n'est pas expressément interdit est autorisé, idée qui ne fait que stimuler l'irresponsabilité, et partant, les stratégies de contournement de la règle ?

L'idéal serait évidemment que chaque avocat comprenne de lui-même quand il doit s'abstenir d'intervenir. Et lorsqu'il y a doute, qu'il s'inspire de la maxime applicable à la justice en général : il ne doit pas se contenter d'être indépendant, il doit s'efforcer d'être en outre perçu comme tel.

Mais s'il ne faut pas y compter, faut-il prendre le chemin d'un droit radical ? être radical au point d'imposer au titulaire d'un mandat public de se mettre purement et simplement en congé de sa profession d'avocat pendant le temps de ce mandat ? Cette question suscite évidemment des débats passionnés. Et répondre par l'affirmative laissera d'autres questions sans réponse, et créera d'autres espaces de contrebande.

Voter de nouvelles lois et établir un catalogue des pratiques autorisées et interdites n'est pas difficile. C'est la voie d'ailleurs toujours choisie pour donner l'impression que l'on a réagi énergiquement. Il est en revanche beaucoup plus ardu d'opérer un véritable changement de culture, dont il faut bâtir les fondations.

La solution n'est-elle pas alors d'opter pour un système où l'on formule les principes, et où l'on réprime *a posteriori* les comportements qui ne les ont pas respectés ?  Mais

à condition que la répression soit une menace crédible. Or il faut bien admettre qu'elle ne l'est pas. On peut même affirmer qu'elle ne l'est pas. L'autorité qui doit rappeler, *a posteriori* comme il se doit dans tout système de liberté qui se respecte, à l'avocat, qu'il a franchi la ligne rouge, se distingue habituellement par son silence. Pire ! Interpellée par la presse sur ce qu'elle a à dire, elle formule chaque fois la même réponse : « *Circulez, il n'y a rien à voir ; tout s'est passé normalement* ». C'est d'ailleurs la dernière réaction du genre il y a un an qui a provoqué la remobilisation de la Commission de droit public de notre barreau, et de fil en aiguille notre réunion de ce soir.

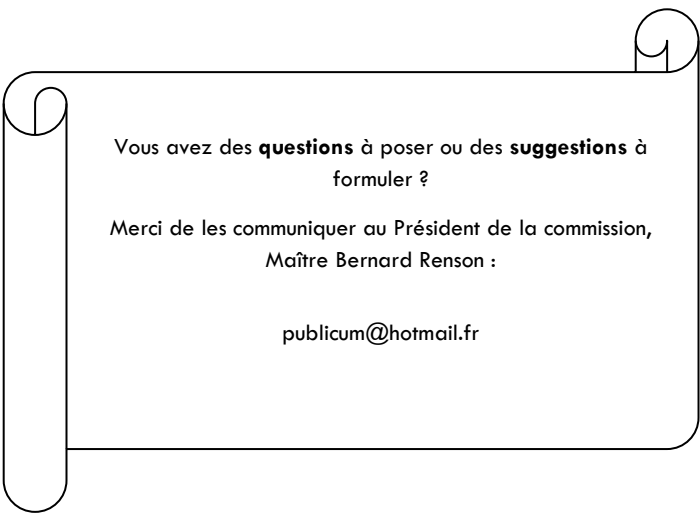
Les responsables publics, dans lesquels j'inclus les autorités ordinales, ne sont-ils pas animés par un sentiment « hors sol », une inconscience des attentes du citoyen, qui diminue le sentiment de redevabilité à leur égard quant au rôle essentiel qu'ils ont de sauvegarder, de conforter, la légitimité de nos institutions en ce qu'elles ont la charge de servir l'intérêt général de manière impartiale ?

Et je reviens au courage...ce courage qui nous interdirait de détourner le regard des pratiques que pourtant nous réprouvons dans notre for intérieur, ou à l'occasion de manifestations comme celles de ce soir. Cynthia Fleury, je reviens à elle, constate la fin du courage... Elle nous dit que le plus sûr moyen de s'opposer à l'entropie démocratique reste pourtant l'éthique du courage et la refondation de celui-ci comme vertu citoyenne.

Je terminerai en nous posant la question suivante : moraliser la vie publique ne contraint-il pas aussi à se poser les questions des conditions dans lesquelles les mandataires publics exercent leurs fonctions politiques ? Au-delà d'un traitement purement symptomatique du problème (interdire les cumuls, limiter les rémunérations, etc.), ne faut-il pas se demander si la constance de ces comportements problématiques et malgré des règles de plus en plus nombreuses ne tient pas au fonctionnement même de notre démocratie représentative ? Au mode d'élection ? A la professionnalisation de la politique ? A la dépendance des mandataires à la logique des réseaux et à l'allégeance que cette dépendance suscite ? Ne faudrait-il donc pas une ambition plus grande que d'ajouter des règles aux règles, c'est-à-dire admettre qu'en l'absence d'aggiornamento culturel, voire de changement systémique, elles seront aussitôt contournées ? Ne faut-il pas remettre en cause des évidences – des tabous – de la vie politique ?

Avec l'objectif de refonder une sagesse de la vie publique qui soit plus attentive au bien commun, fondée sur les valeurs de conscience, de responsabilité et de confiance indispensables à la vie démocratique.

---



Vous avez des **questions** à poser ou des **suggestions** à formuler ?

Merci de les communiquer au Président de la commission,  
Maître Bernard Renson :

[publicum@hotmail.fr](mailto:publicum@hotmail.fr)