

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.248 du 15 décembre 2020

A. 226.302/XV-3.873

En cause : **Son Altesse Royale le Prince Laurent de Belgique,**
ayant élu domicile chez
M^e Laurent ARNAUTS, avocat,
avenue Louise 64
1050 Bruxelles,

contre :

la Chambre des représentants de Belgique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT
et Sophie ADRIAENSSEN, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 septembre 2018, Son Altesse Royale le Prince Laurent de Belgique demande l'annulation de « la décision de la Chambre des représentants, réunie en séance plénière le 29 mars 2018, le vote étant intervenu le 30 mars, de suivre la proposition formulée et motivée par sa Commission spéciale dans son rapport (doc 54-3015/001), soit la retenue de 15 % de la dotation 2018 de S.A.R. le Prince Laurent de Belgique, compte tenu de sa présence, en uniforme, à la cérémonie du 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise, sans autorisation du Gouvernement ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 décembre 2020.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a fait rapport.

M^e Laurent Arnauts, avocat, comparaisant pour le requérant, et M^{es} Bruno Lombaert et Sophie Adriaenssen, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Dispositif légal

Dans ses dispositions pertinentes pour l'examen du présent recours, 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 monarchie (ci-après la « Loi du 27 novembre 2013 »), dispose comme il suit :

« Art. 2. Une dotation peut être allouée :
- à l'héritier présomptif de la Couronne,
- au Roi ou à la Reine qui a abdicqué,
- au conjoint survivant ou à la conjointe survivante du Roi ou de la Reine,
- au conjoint survivant ou à la conjointe survivante du Roi ou de la Reine qui a abdicqué, et
- au conjoint survivant ou à la conjointe survivante de l'héritier présomptif de la Couronne.
Toute dotation est fixée par la loi sur proposition du gouvernement.

Art. 3. Les dotations visées à l'article 2 se composent :

1° d'une partie soumise à l'impôt sur les revenus, correspondant à un traitement, qui est fixée sur la base du traitement d'une fonction supérieure au sein de la magistrature ou de la fonction publique, ci-après dénommée "part traitement";

2° d'une partie correspondant aux dépenses de fonctionnement et de personnel, ci-après dénommée "part fonctionnement et personnel".

Art. 11. 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.

[...]

CHAPITRE 4. - Des règles de bonne conduite

Art. 16. Dans le cadre de leurs activités, les membres de la Famille royale participent aux réunions ou manifestations publiques pour lesquelles leur présence ou leur concours est sollicité pour autant que cette participation ne porte pas préjudice à la dignité et à la respectabilité de leurs fonctions et qu'elle ne menace pas leur neutralité.

Ils se déplacent en cette qualité tant en Belgique qu'à l'étranger.

Art. 17. Pour tenir compte des implications politiques éventuelles que peuvent avoir à l'étranger les déplacements des membres de la Famille royale, tout projet de déplacement en dehors de l'Espace économique européen, qu'il soit public ou privé, est communiqué au ministre des Affaires étrangères.

Tout déplacement à l'étranger qui peut revêtir une signification politique et, en particulier, s'il comporte un contact avec les hautes autorités de l'État concerné, est communiqué au ministre des Affaires étrangères. Le ministre rend, dans un délai de huit jours, un avis sur l'opportunité d'un tel déplacement et, le cas échéant, sur les conditions dans lesquelles il peut se réaliser. En tout état de cause, ce déplacement ne peut avoir lieu que de l'avis conforme du ministre.

Art. 18. À l'exception des contacts qui peuvent avoir lieu dans le cadre d'activités de représentation, les contacts des membres de la Famille royale en Belgique avec les autorités d'États étrangers, d'organisations internationales ou leurs représentants sont assujettis aux règles définies à l'article 17.

Art. 19. À tout moment, les membres de la Famille royale veillent à ne pas compromettre par leurs propos, leurs attitudes ou leurs comportements la dignité et la respectabilité qui s'attachent aux fonctions qu'ils exercent.

Art. 20. 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.

CHAPITRE 6. - Dispositions transitoires

[...]

Art. 23. § 1^{er}. Il est alloué, à charge du Trésor public, une dotation annuelle de 307.000 euros à Son Altesse Royale le Prince Laurent.

Les dispositions des chapitres 2 à 4 s'appliquent à cette dotation.

La part traitement visée à l'article 3, 1°, s'élève au traitement brut de départ d'un conseiller d'État.

§ 2. Un sous-officier est, au maximum, mis à la disposition de Son Altesse Royale le Prince Laurent. ».

IV. Faits

1. Le requérant indique qu'à la suite d'une rencontre fortuite, il s'est lié d'amitié avec un attaché militaire de l'ambassade de Chine à Bruxelles qui l'a invité, par un courriel du 14 juin 2017, à un événement présenté comme une réception annuelle à l'occasion du « Jour de l'Armée chinoise » organisée le 19 juillet 2017. Le carton officiel lui serait parvenu le 17 juillet 2017 via le Palais royal et le requérant aurait alors découvert le caractère spécial de l'événement, en raison du 90^e anniversaire de l'armée chinoise. Selon le requérant, l'invitation présentait un « caractère informel, impromptu et tardif ». Il confirme s'être rendu à cette réception de 600 personnes où il a notamment retrouvé diverses personnalités, belges et européennes. Selon lui, sa présence à cette réception était dénuée de signification politique et confirmait les bonnes relations entretenues entre la Belgique et la Chine.

2. Le 7 août 2017, le quotidien *De Standaard* relate, dans un bref article, que le requérant a publié, sur le réseau social *Twitter*, une photo le représentant en uniforme entre des officiels chinois prise à l'ambassade de Bruxelles à l'occasion du 90^e anniversaire de l'armée chinoise, que le requérant avait été précédemment informé par le Premier ministre qu'une telle rencontre ne pouvait se dérouler à l'insu du gouvernement, que le requérant avait été informé que sa dotation pourrait être affectée au prochain faux pas et que le Premier ministre s'était refusé à tout commentaire, le Palais royal ne souhaitant également pas réagir. L'article indique encore que, selon un spécialiste de la Chine : « Een hooggeplaatste buitenlander die langkomst, geeft erkenning aan het Chinese regime. [...] Dat ze een Belgische prins konden strikken, is goed gedaan van de Chinese diplomatie ».

3. Le même jour, le site d'information *Sudinfo*, fait état de ce que le Premier ministre, en concertation avec le Roi, a annoncé qu'il y aurait une « sanction proportionnelle » pour le « faux pas » du requérant, et qu'il allait, toujours en concertation avec le Roi, proposer au gouvernement de lancer une procédure et que la sanction pourrait être une retenue partielle de la dotation 2017 [lire probablement 2018]. Dans un article publié le même jour, *La Libre Belgique* révèle que le Premier ministre a annoncé son intention de prendre une « sanction proportionnée », une sanction de l'ordre de 10 % étant évoquée, que le porte-parole du Palais royal a précisé que c'est en concertation avec le Roi que le Premier ministre a pris la décision de demander une sanction, que le Premier ministre avait

dû rappeler au requérant ses obligations légales avec des menaces de sanction en raison d'une rencontre avec de hauts représentants sri-lankais sans autorisation préalable, que le requérant sera entendu en septembre et qu'une sanction sera ensuite prise par le gouvernement sous la forme d'une retenue sur la dotation.

4. Selon un article paru le 9 août 2017 dans *Het Nieuwsblad*, il apparaît que le requérant souhaitait également se rendre sans l'autorisation requise à une réunion « pro-Erdogan » organisée en Belgique, le 12 juillet 2017, le cabinet du Premier ministre indiquant avoir pu éviter l'incident de justesse. Le requérant expose que l'événement était organisé par les *alumni* belges de Harvard, dans le cadre d'une collaboration approuvée expressément par le ministre des Affaires étrangères avec la Présidente de l'Assemblée des régions d'Europe.

D'autres articles de presse font également état tantôt d'une décision prise par le Premier ministre, « en concertation avec le Roi », de sanctionner le requérant d'une retenue sur sa dotation qui, selon des informations recueillies « à très bonne source », atteindrait 10 %, tantôt d'une proposition faite par le Premier ministre au gouvernement sans qu'il soit fait mention d'un pourcentage ou tantôt encore que le Premier ministre se serait vu confier par le Conseil des ministres la mission d'entendre le requérant et d'établir un rapport, à la suite de quoi pourrait être prise une sanction, dont il se disait « dans les coulisses » que celle-ci pourrait atteindre 10 % de retenue sur la dotation du requérant.

5. Le 18 août 2017, le conseil du requérant écrit au Premier ministre en exposant qu'il semble que les mises en cause dont a fait l'objet son client dans certains médias auraient conduit le chef du gouvernement « à décider de proposer une retenue sur la dotation établie par la loi du 27 novembre 2013 » et que le requérant « s'inquiète du précédent ainsi créé dès lors qu'il n'a pas été entendu en prévision d'une sanction » mais qu'il est « toutefois conscient des difficultés » que pose cette audition et tient à faire part « de sa reconnaissance pour les efforts consentis [par le Premier ministre] en vue de gérer la dimension politique de cette situation », le conseil du requérant sollicitant par conséquent, afin que son client puisse faire valoir ses observations en temps utile, « une entrevue urgente et confidentielle » qui aurait également pour objet de soumettre au Premier ministre « une proposition concrète visant à garantir à long terme, de façon effective, le caractère harmonieux des relations entre [le requérant] et les gouvernements ».

6. Le 4 septembre 2017, le Premier ministre accuse réception de ce courrier et adresse directement au requérant un courrier dans lequel, après avoir exposé la législation applicable, il rappelle la teneur d'un entretien du 16 janvier

2017 au cours duquel le requérant se serait engagé, au risque d'encourir une sanction en cas de nouveau fait, à la suite d'une rencontre avec le Premier ministre sri-lankais et des propos tenus au Sénat, à faire preuve de réserve lors de prises de parole en public et à demander l'autorisation avant de participer à un entretien pouvant revêtir une signification politique. Le Premier ministre propose alors de fixer une date en vue d'un entretien à propos de la présence du requérant, en uniforme, le 19 juillet 2017, à la cérémonie du 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise, et indique enfin avoir été chargé de cette audition par le Conseil des ministres réuni le 1^{er} septembre 2017.

7. Après quelques échanges de courriers, un entretien est planifié le 25 septembre 2017, le requérant y étant représenté par son conseil. À cette occasion, ce dernier dépose un « mémoire en défense » dans lequel il émet des réserves quant à la conformité de la procédure prévue par la loi du 27 novembre 2013 avec les exigences d'un procès équitable en raison de déclarations médiatiques rendant le gouvernement et le parlement inaptes à juger l'affaire de manière impartiale ainsi que par rapport aux manquements antérieurs qui lui sont reprochés et qu'il considère comme non établis. Il affirme, en outre, que les conditions de mise en œuvre de la loi du 27 novembre 2013 ne sont pas rencontrées tant quant à la présence du requérant au 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise que pour sa rencontre avec le Premier ministre sri-lankais, et invoque l'imprécision des reproches quant aux déclarations qu'il aurait faites au Sénat le 6 décembre 2017. À son estime, une sanction ne peut pas être prononcée en raison de la violation des règles du procès équitable et il propose un protocole relatif aux demandes d'avis conforme.

8. Le 30 novembre 2017, le conseil du requérant écrit au Premier ministre pour rappeler le contenu du mémoire déposé à l'occasion de l'entretien du 25 septembre 2017, transmettre un « avant-projet de protocole en vue de l'application de la loi de 2013 » et souhaiter recevoir « pour accord » un compte rendu conjoint de l'entretien ainsi que prendre connaissance du mémoire en réponse du gouvernement afin d'y répondre par un mémoire ampliatif avant que le gouvernement ne motive sa décision.

9. Le 5 décembre 2017, le conseil du requérant indique à un conseiller du Premier ministre qu'il pense pouvoir convaincre le requérant d'accepter volontairement une sanction de dimension légale malgré l'absence de faute au regard de la loi, pour autant qu'il soit mis fin aux incertitudes dans l'application de la loi du 27 novembre 2013.

10. Le 6 décembre 2017, le conseil du requérant reçoit un projet de procès-verbal de l'audition du 25 septembre 2017.

11. Le 7 décembre 2017, le conseil du requérant demande la suppression d'une phrase et l'ajout d'une autre dans ce procès-verbal, tout en revenant avec l'idée d'un protocole.

12. Le 8 décembre 2017, un conseiller du Premier ministre envoie une version adaptée du procès-verbal d'audition « dans les limites ci-annexées ».

13. Le même jour, le conseil du requérant refuse de marquer son accord sur la proposition de procès-verbal d'audition en affirmant avoir reçu des garanties du Premier ministre afin de lui permettre de répondre aux observations du gouvernement dans le respect des droits de la défense.

14. Le 14 décembre 2017, un conseiller du Premier ministre répond que si le Premier ministre a indiqué que les droits de la défense du requérant seraient respectés, il n'a cependant pas reconnu que l'occasion lui serait donnée de répondre à l'argumentation juridique du gouvernement avant que ce dernier ne prenne position et ne transmette la proposition de sanction éventuelle à la Chambre.

15. À une date indéterminée, un procès-verbal de l'audition du 25 septembre 2017 est établi. Ni l'exemplaire déposé au dossier du requérant ni celui déposé au dossier administratif ne sont signés.

16. Le 14 décembre 2017, le Conseil des ministres marque son accord sur la note du Premier ministre du même jour relative à l'application de l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013 recommandant de proposer à la Chambre des représentants une retenue de 15 % sur la dotation 2018 du requérant à la suite de sa présence, en uniforme, à la cérémonie du 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise, sans autorisation préalable du gouvernement, la retenue se faisant tant sur la partie « frais de fonctionnement » que sur la partie « traitement », la Chambre étant invitée à permettre au requérant de s'expliquer tant sur les faits que sur la sanction proposée.

La proposition du Conseil des ministres est communiquée le même jour par un courriel au conseil du requérant.

17. Le 15 décembre 2017, le conseil du requérant s'adresse au Président de la Chambre des représentants pour lui faire part notamment de ce que

l'élaboration de la proposition du Conseil des ministres a violé les droits de la défense de son client et de ce que l'intention de faire approuver cette proposition sans débat ni possibilité de défense confirme que cette proposition n'a pas un caractère préparatoire mais fait partie d'une procédure *sui generis* dans laquelle la Chambre des représentants et le Conseil des ministres exercent ensemble une fonction juridictionnelle. Il estime que la Chambre des représentants doit appliquer intégralement l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et demande de lui laisser un délai pour déposer un mémoire en réponse à la proposition du Conseil des ministres, de lui permettre de l'exposer oralement et de répondre aux questions des juges que sont les membres de la Chambre des représentants.

18. Le même jour, le Premier ministre transmet au Président de la Chambre des représentants la proposition du Conseil des ministres du 14 décembre 2017.

19. Toujours le 15 décembre 2017, le conseil du requérant demande la communication du procès-verbal de l'audition du 25 septembre 2017 qui serait annexé à la proposition du Conseil des ministres. Ce document lui est transmis le 18 décembre 2017.

20. Le 19 décembre 2017, le Président de la Chambre des représentants accuse réception de la lettre du conseil du requérant du 15 décembre et l'informe que la Chambre, dans le cadre des discussions budgétaires, n'a adopté aucun amendement à la division 30 de la section 01 (liste civile, dotations et activités de la Famille royale).

21. Le 20 décembre 2017, le Premier ministre transmet au conseil du requérant, en réponse à sa lettre du 30 novembre, une copie du procès-verbal de l'audition et lui indique que la procédure de la loi du 27 novembre 2013 ne prévoit pas d'échange de mémoires au stade de la proposition du Conseil des ministres.

22. Le même jour, le Premier ministre fait part au requérant qu'il apparaît que, le vendredi 1^{er} décembre, ce dernier a « entendu communiquer à la presse » un avant-projet de protocole en vue de l'application de la loi du 27 novembre 2013, que, par le biais de son conseil, il a exprimé sa position à de nombreux médias, émis des critiques acerbes sur la loi et transmis aux mêmes médias les principaux arguments issus du mémoire en réponse déposé dans le cadre de la procédure disciplinaire en cours, que la question se pose de savoir si cette attitude n'est pas contraire au devoir de réserve visé à l'article 20 de la loi du 27

novembre 2013 et que le gouvernement se réserve dès lors le droit d'initier la procédure prévue à l'article 11 de la même loi.

23. Le 10 janvier 2018, le conseil du requérant communique au Premier ministre ses commentaires quant au contenu de la première lettre que ce dernier lui a adressée le 20 décembre 2017. En substance, il rappelle qu'il n'a pas marqué son accord sur la phrase du point 2 de la proposition de procès-verbal, notamment en ce qui concerne la non-contestation des faits reprochés, que la nouvelle version de ce point 2 a également été transmise à la Chambre des représentants, que la note au Conseil des ministres fait usage du grief relatif aux déclarations du requérant au Sénat, le 6 décembre 2016, sans qu'il ne lui a été permis de s'expliquer sur ces éléments nouveaux alors que cela lui avait été promis, ce qui constitue une violation délibérée des droits de la défense et qu'il formule de nouvelles réserves quant à la régularité de la procédure.

24. Le même jour, le conseil du requérant expose au Président de la Chambre qu'il n'est pas au courant des modalités qui seront mises en œuvre pour lui permettre de répondre à la proposition du Conseil des ministres du 14 décembre 2017 et qu'une retenue de 15 % a déjà été effectuée sur la dotation 2018 sans que le requérant ait pu exposer ses moyens de défense.

25. Le 11 janvier 2018, le conseil du requérant, en réponse à la seconde lettre du Premier ministre du 20 décembre 2017, indique à ce dernier que le devoir de réserve ne peut en aucun cas être interprété comme une entrave aux droits de la défense et que le fait de questionner la conformité d'une norme légale avec une norme internationale supérieure ou de contester la régularité d'une procédure ou la proportionnalité d'une sanction participent de l'essence même du droit de la défense et que c'est le Premier ministre qui, en annonçant dans les médias, sans ensuite démentir, le principe d'une sanction avant l'audition, porte le dossier sur la place publique. Il renvoie à son mémoire en défense du 25 septembre 2017 et à ses réserves expresses et considère qu'en raison de l'absence de position publique du gouvernement quant au caractère inéluctable de la sanction, il n'a eu d'autre choix que de remédier à cette situation.

26. Le 23 janvier 2018, le conseil du requérant informe le Premier ministre que la première tranche trimestrielle de la dotation 2018 du requérant a déjà été amputée de 15 % sans attendre la décision de la Chambre des représentants, qu'il s'agit d'une voie de fait sans précédent, démontrant que la majorité parlementaire devra entériner la décision du Conseil des ministres et couvrir la voie de fait

commise et qu'il demande de surseoir à l'exécution de la sanction non encore légalement décidée.

27. Le 26 janvier 2018, le Premier ministre répond au conseil du requérant que le gouvernement n'a donné aucune instruction visant à pratiquer une retenue sur la dotation 2017 [lire probablement 2018] et que l'entièreté des montants prévus par la loi doit être versée, des instructions ayant été données sur-le-champ.

28. Le 2 février 2018, le Président de la Chambre des représentants indique au conseil du requérant que sa demande d'être entendu à propos de la proposition du Conseil des ministres sera soumise à la conférence des présidents qui fixera, le cas échéant, les conditions de l'audition.

29. Le 5 février 2018, le Premier ministre accuse réception du courrier du 10 janvier 2018 et indique qu'il revient à la Chambre des représentants de déterminer la suite utile à conférer au dossier. Par un courrier du même jour, il accuse également réception du courrier du 11 janvier 2018.

30. Le 9 février 2018, par une lettre envoyée à une adresse inexacte, le Président de la Chambre des représentants demande au conseil du requérant s'il marque son accord sur une procédure écrite.

31. Le 28 février 2018, le conseil du requérant refuse une procédure écrite et justifie ce refus.

32. Le 8 mars 2018, la Chambre des représentants adopte, par 120 voix « oui » et 8 « non », une motion fixant la procédure de mise en œuvre de l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013, mettant en place une commission spéciale composée de 13 membres qui est chargée d'examiner sans délai la proposition du gouvernement, prévoyant le dépôt d'un mémoire par le requérant, son audition publique éventuelle à sa demande avec l'établissement d'un procès-verbal, une délibération à huis clos, un vote au scrutin secret, la consultation du dossier par l'ensemble des membres de la Chambre des représentants au moins trois jours avant la séance plénière et un vote au scrutin secret.

33. Le 12 mars 2018, le Président de la Chambre des représentants, également président de la commission spéciale, informe le conseil du requérant de la création d'une commission spéciale se réunissant, le 21 mars 2018 à 10 heures, au cours d'une séance unique, devant lui permettre d'exposer son mémoire en défense, la composition de cette commission allant lui être ultérieurement communiquée.

34. Le même jour, les services de la Chambre des représentants envoient au conseil du requérant la composition de la commission spéciale ainsi que l'inventaire du dossier mis à la disposition des commissaires et s'assurent que l'ensemble des pièces du dossier sont en sa possession.

35. Toujours le 12 mars 2018, le président de la commission spéciale informe le Premier ministre de la création d'une commission spéciale et demande la transmission, le cas échéant, des éventuels éléments complémentaires qu'il estimerait devoir communiquer aux commissaires.

36. Le 16 mars 2018, le conseil du requérant demande au Président de la Chambre des représentants la communication de l'acte parlementaire réglant l'entièreté de la procédure et sollicite, dès lors qu'il s'agit d'une procédure disciplinaire, la production des documents et correspondances internes et externes du Premier ministre et des membres du gouvernement au sujet de l'affaire, depuis le 19 juillet 2017, ces échanges pouvant révéler des éléments à décharge. Il réclame également les échanges intervenus avec l'avocat qui a été consulté par le gouvernement et auquel le secret professionnel ne s'appliquerait pas et exprime des réserves quant au délai « extrêmement » court qui lui est imparti pour préparer la défense de son client au vu des pièces complémentaires qui ne sont pas encore mises à sa disposition. Il estime également que l'agenda fixé par la commission spéciale est impossible à tenir, sauf à considérer que la procédure est de pure forme et demande qu'une traduction en néerlandais de son mémoire soit mise à disposition des commissaires.

37. Le 19 mars 2018, le Président de la Chambre des représentants transmet au conseil du requérant l'extrait de la séance plénière du 8 mars 2018 ayant déterminé la procédure à suivre dans le cadre de l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013 et l'informe qu'il a demandé au Premier ministre de compléter, le cas échéant, le dossier de la commission spéciale.

38. Le même jour, le conseil du requérant réagit au courrier du Président de la Chambre des représentants en s'étonnant de ne pas avoir reçu le dossier complet du gouvernement et rappelle que les documents manquants ou leur absence ont trait à des éléments importants pouvant être à décharge. Il s'agit des documents relatifs à l'action du gouvernement à l'occasion des faits reprochés en 2017, à l'action du gouvernement ayant donné lieu au communiqué conjoint avec le Palais royal en août 2017, à la convocation avec l'exposé des griefs du 4 septembre 2017 et à l'intervention d'un conseil externe ayant conduit à la décision du Conseil des

ministres du 14 décembre 2017. Le conseil du requérant termine en exposant que les délais sont extrêmement courts et que la date d'audition ne peut être maintenue.

39. Le 20 mars 2018, le Président de la Chambre des représentants indique au conseil du requérant que, pour autant que de besoin, les documents réclamés, s'ils devaient exister, ne sont pas en possession de la Chambre, que le gouvernement a transmis, le 19 mars 2018, la correspondance échangée avec le conseil du requérant, en ce compris la convocation du 4 septembre 2017, que, sauf levée de leur caractère confidentiel, les lettres des 4, 8 et 14 septembre 2017 ne sont pas jointes au dossier, que l'inventaire du 12 mars et la correspondance précitée constituent l'ensemble du dossier transmis par le gouvernement et qu'il n'y a aucun motif de reporter l'audience, aucun nouvel élément n'ayant été produit.

40. À cette même date, le conseil du requérant répond au Président de la Chambre des représentants que le dossier est toujours incomplet « en contradiction avec la recommandation du cabinet d'avocats [...] consulté », que manquent les documents relatifs aux faits reprochés en juillet 2017, ceux ayant donné lieu au communiqué conjoint avec le Palais royal du 8 août 2017 annonçant la sanction sans audition préalable, ceux expliquant la communication aux médias d'une sanction de 10 puis de 15 %, ceux matérialisant l'intervention d'un conseil externe dans la phase ayant conduit à la décision du Conseil des ministres et ceux ayant donné lieu à l'application de la retenue de 15 % opérée avant la procédure parlementaire et qu'il déposera un mémoire sous toutes réserves.

41. Le dossier administratif contient la pièce 36*bis*, étant l'inventaire complémentaire mis à la disposition de la commission, contenant 14 lettres échangées entre le Premier ministre et le conseil du requérant.

42. Le 21 mars 2018, se tient la séance de la commission spéciale. Le conseil du requérant dépose un « mémoire en défense », est entendu par la commission et répond aux questions de ses membres.

43. Le 26 mars 2018, est approuvé le rapport de la commission spéciale à destination de la séance plénière de la Chambre. La commission indique pouvoir circonscrire les faits comme il suit :

« Monsieur Charles Michel, Premier ministre, a reçu S.A.R. le Prince Laurent de Belgique le 16 janvier 2017 pour évoquer les obligations inscrites dans 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 monarchie.

Le 19 juillet 2017, S.A.R. le Prince Laurent de Belgique s'est rendu, en uniforme militaire, à la cérémonie du 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise, sur invitation de l'ambassadeur et à l'ambassade de Chine, sans en avoir obtenu l'autorisation préalable du ministre des Affaires étrangères.

Ce fait est l'objet de la présente procédure ».

La commission indique également que le procès-verbal de son audition a été approuvé par le conseil du requérant le 23 mars 2018.

La commission procède ensuite à l'examen de l'argumentation du requérant et considère que la procédure a été menée dans le respect du principe d'impartialité, le Premier ministre n'ayant fait aucune déclaration à la presse avant d'avoir mené l'instruction à son terme, que la circonstance que les membres de la Chambre des représentants sont sensibles à l'opinion publique est inhérente à la nature même de l'institution, que la critique d'impartialité ne peut se fonder sur une situation qui découle seulement de l'application normale et obligatoire de la loi, qu'il ne suffit pas d'alléguer qu'il existe un sentiment subjectif de partialité mais qu'il faut que ce sentiment puisse être justifié de manière objective, à l'aide des éléments concrets de l'affaire, que, lorsqu'il s'agit d'un organe collégial, des conditions particulières s'imposent et qu'il ressort des pièces déposées par le requérant que seuls deux membres auraient fait des déclarations dans la presse en telle sorte que, la Chambre comptant 150 membres, il y a de sérieuses raisons de douter que cette partialité – pour autant qu'elle existe – ait influencé l'ensemble des membres.

Pour ce qui concerne la complétude du dossier, la commission considère que la Chambre des représentants a communiqué en toute transparence au requérant l'ensemble des documents qui lui ont été transmis par le gouvernement et a pris le soin de les verser au dossier mis à la disposition de la commission spéciale, que les pièces complémentaires adressées par le Conseil des ministres consistent uniquement en la correspondance échangée entre le conseil du requérant et le Premier ministre durant la phase de la procédure qui s'est déroulée devant le gouvernement, qu'aucune pièce nouvelle n'a donc été produite, que les documents complémentaires que le requérant demande de verser au dossier ne sont pas des pièces du dossier qui auraient été communiquées à la Chambre des représentants par le gouvernement, que si de tels documents devaient exister, ils auraient été transmis par le gouvernement à la Chambre des représentants et versés au dossier mis à la disposition de la commission spéciale, que, parmi les documents versés au dossier, aucun ne fait d'ailleurs référence aux documents évoqués par le requérant dans son mémoire en défense et que le dossier fait apparaître que le fait générateur de la procédure est une photo publiée par le requérant lui-même sur *Twitter* le 7 août

2017, qui atteste de sa présence à l'ambassade de Chine lors du 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise.

Pour ce qui concerne l'étendue de sa saisine, la commission indique qu'elle n'examine pas les deux antécédents relatifs à la visite du Premier ministre sri-lankais et aux propos tenus au Sénat, tels que développés dans le mémoire du requérant, dans la mesure où ils ne font pas l'objet de la procédure.

Pour ce qui concerne la qualification du fait reproché, la commission spéciale rappelle que le requérant s'est engagé, dans un courrier adressé au Premier ministre le 9 avril 2011, à consulter préalablement le ministre des Affaires Étrangères sur le contenu et l'opportunité de « tout contact programmé avec des officiels étrangers en Belgique, qui se prendraient en dehors de ses fonctions de représentation » et à suivre scrupuleusement l'avis qui lui serait donné, que son interprétation de l'article 18 de la loi du 27 novembre 2013 soutenant que les contacts prohibés sont ceux qui revêtent une signification politique ne peut dès lors être suivie et conclut que le requérant a enfreint les règles de bonne conduite visées aux articles 11, 17 et 18 de la loi du 27 novembre 2013 pour avoir participé, en uniforme militaire, à la cérémonie du 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise, sur invitation de l'ambassadeur et à l'ambassade de Chine, sans en avoir obtenu l'autorisation préalable du ministre des Affaires étrangères.

Pour ce qui concerne la sanction, la commission estime que la sanction de la retenue de 15 % sur la dotation 2018 du requérant se justifie et est proportionnelle pour les motifs évoqués par le Conseil des ministres que la commission fait siens, précise, pour le surplus, qu'elle s'est prononcée uniquement sur l'événement relatif à la présence du requérant à la cérémonie du 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise, ajoute qu'aucune déclaration n'a été faite dans la presse avant que le gouvernement ne formule sa proposition de sanction, de sorte que les articles de presse qui ont pu avancer un taux de sanction reposent sur de simples suppositions, constate que le requérant ne dépose pas le moindre commencement de preuve attestant d'un éventuel « accord politique » qui aurait été conclu avant son audition et qu'il invoque pourtant dans ses écrits et, à titre surabondant, qu'alors qu'il en avait l'occasion lors de son audition et dans son mémoire en défense, le requérant ne démontre ni que ses frais de fonctionnement seraient incompressibles et que *de facto* la retenue de 15 % sur la dotation 2018 grèvera uniquement la partie « traitement » de la dotation, ni que la retenue envisagée reviendrait à lui enjoindre de diminuer son activité.

La commission propose, *in fine*, par 12 voix contre 1, de suivre la proposition formulée par le Conseil des ministres le 14 décembre 2017, soit la retenue de 15 % de la dotation 2018 du requérant.

44. Le 29 mars 2018, le Président de la Chambre des représentants lit devant l'assemblée plénière de la Chambre des représentants une lettre du conseil du requérant contenant un passage écrit par le requérant et soumet la proposition de décision de la commission spéciale à la discussion et au vote. Le résultat est le suivant : 93 membres approuvent la proposition, 23 membres ne l'approuvent pas et 10 membres ont déposé un bulletin blanc ou nul. En conséquence, la Chambre adopte la proposition formulée par la commission spéciale.

Il s'agit de l'acte attaqué.

45. Le 30 mars 2018, le Président de la Chambre des représentants informe le requérant de la décision de la Chambre décidant d'approuver la proposition de la commission spéciale d'une retenue de 15 % sur sa dotation 2018.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèses des parties

Le requérant expose que, sur la base de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section du contentieux administratif est compétente pour connaître du présent recours car l'acte attaqué constitue une décision individuelle, en l'espèce une sanction administrative, sans portée législative ou réglementaire. Dès lors qu'il n'est pas membre de la Chambre des représentants, il propose de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle si le Conseil d'État devait considérer qu'il est sans compétence juridictionnelle pour connaître de son recours.

La partie adverse estime également, après analyse des travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, que la section du contentieux administratif du Conseil d'État est compétente pour connaître du présent recours car l'acte attaqué constitue une mesure ayant un caractère disciplinaire et concerne une personne exerçant une fonction publique au sens large entendu par l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En réplique, le requérant relève qu'il n'y a pas de contestation entre les parties à propos de la compétence du Conseil d'État.

Dans leurs derniers mémoires, les parties confirment la compétence du Conseil d'État.

V.2. Appréciation

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État est rédigé comme il suit :

« Art. 14. § 1^{er}. 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, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, 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 ».

L'acte attaqué constitue, selon ses propres termes et ceux de la proposition de la commission spéciale, une retenue de 15 % de la dotation 2018 du requérant, motivée par sa présence, en uniforme, à la cérémonie du 90^e anniversaire de l'armée chinoise, sans une autorisation préalable du gouvernement.

Il ressort des dispositions pertinentes de la loi du 27 novembre 2013 que le membre de la Famille royale qui méconnaît les règles de bonne conduite instaurées par cette loi, peut faire l'objet d'une retenue sur sa dotation. La proposition de la commission spéciale de la Chambre examine le pourcentage de la retenue dans une rubrique qu'elle a intitulée « sanction ».

Dès lors que l'objectif poursuivi par cette procédure est de sanctionner un manquement aux règles de conduite édictées par le législateur, l'acte attaqué doit s'appréhender comme une mesure ayant un caractère disciplinaire, au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Par ailleurs, cette mesure est adoptée par une assemblée législative qui est visée par la même disposition.

Selon l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, précité, la section du contentieux administratif est compétente pour connaître d'un acte émanant d'une assemblée législative pouvant s'inscrire dans la catégorie des « mesures ayant un caractère disciplinaire » sans qu'il soit nécessaire, à lire strictement le texte, que cette mesure

visé nécessairement le titulaire d'une fonction publique. En tout état de cause, il y a lieu de souligner que le requérant, au travers de ses activités officielles, remplit une fonction de nature publique pour laquelle il bénéficie d'une dotation publique dont une partie correspond à un traitement.

Au vu de ces différents éléments qui ne sont pas contestés par les parties, le Conseil d'État est compétent pour connaître du présent recours.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation des principes d'impartialité, de la présomption d'innocence et des droits de la défense.

Le requérant expose que le Premier ministre et le Roi ont annoncé à la presse, dès le 8 août 2017, leur décision de prendre une sanction à son encontre et que des articles de presse ont fait état d'un accord de la majorité gouvernementale en vue d'une sanction de 10 %, sans qu'un démenti y soit apporté par le Premier ministre ou le gouvernement. Il relève que le délai de convocation de trois jours qui lui a été laissé et la réticence à accepter qu'il se fasse assister d'un conseil, démontrent que le Premier ministre s'était déjà forgé une opinion avant l'audition, celle-ci n'étant qu'une simple formalité. Par ailleurs, il souligne que certains griefs n'ont été précisés que lors de son audition et qu'ils ont été maintenus dans la note envoyée au Conseil des ministres alors que, lors de son audition, il a fait valoir qu'il n'avait pas pu se défendre par rapport à ces faits. Il estime que cela témoigne d'un manque d'impartialité et d'une violation de ses droits de la défense qui affectent la décision prise par le Conseil des ministres. Selon lui, le Conseil des ministres a adopté la proposition de sanction sur la base d'un rapport dressé par une autorité partielle, en présence de celle-ci, de façon non contradictoire, sans avoir pris connaissance de son mémoire et sans l'entendre, ni lui permettre de répondre à l'analyse juridique de l'avocat du gouvernement ainsi qu'aux éléments nouveaux présentés lors de l'audition et sans savoir si la version non approuvée de son procès-verbal d'audition avait été présentée au Conseil des ministres.

Il indique également que des instructions ont été données par le gouvernement pour appliquer la sanction dès le 1^{er} janvier 2018, avant même que le Parlement ne se soit prononcé. Il estime que la Chambre des représentants a également manqué d'impartialité dès lors qu'il n'est pas imaginable pour une majorité parlementaire de mettre en danger le Premier ministre et le gouvernement

qu'elle a portés au pouvoir. Il note aussi que des chefs de groupe de la majorité se sont prononcés en faveur d'une sanction ainsi que la plupart des partis d'opposition et que c'est en vain que la Chambre des représentants a tenté de remédier au problème en faisant auditionner son conseil par une commission spéciale dont un des membres s'était déjà prononcé publiquement sur sa volonté d'appliquer une sanction. Il considère également que l'impartialité des différentes institutions a pu être influencée par une certaine pression médiatique elle-même conditionnée par l'annonce du 8 août 2017. Il souligne encore que le principe d'impartialité est d'application même si l'organe procédant à l'audition n'est pas celui qui infligera la sanction et que l'on imagine mal que la personne concernée soit entendue par un organe partial sans que cela n'entraîne une violation de ses droits de la défense. Il ajoute aussi, que, même si le principe d'impartialité s'applique dans le respect de limites (compétences attribuées par la loi et structure de l'administration active), l'impartialité du supérieur peut être valablement mise en doute lorsqu'il a fait une proposition ou a adressé un courrier laissant apparaître un préjugé à l'encontre de la personne visée. Il cite en ce sens de la jurisprudence du Conseil d'État et rappelle avoir exprimé ses griefs de partialité et de violation des droits de la défense dans le mémoire remis au Premier ministre et dans celui adressé à la Chambre des représentants.

En réplique, il fait valoir que, pour ce qui concerne son choix de se faire assister et représenter par un avocat, le Premier ministre lui a refusé, dans un courrier du 6 septembre 2017, cette méthode de défense, affirmant que l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013 imposerait d'entendre le requérant en personne et a mis à profit le report de l'audition sur cette base, pour faire pression sur le requérant, via diverses personnes dont l'ancien chef de cabinet du Roi, l'invitant à se présenter en personne devant le Premier ministre.

Quant à son audition, il relève que la partie adverse ne précise pas la base légale qui dispenserait le Conseil des ministres de l'entendre malgré le texte clair de l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013 qui a voulu donner à la procédure une certaine solennité. Il note également que ne figure pas, dans le dossier administratif, la décision du Conseil des ministres en vertu de laquelle le Premier ministre aurait reçu mandat de l'entendre en lieu et place de celui-ci. Selon lui, la partie adverse ne conteste pas que le Conseil des ministres, lorsqu'il a statué, n'a pas reçu copie de son mémoire en défense et s'est ainsi prononcé sur la seule base du rapport du Premier ministre.

En ce qui concerne les précédents faits qui lui sont également reprochés, il prétend qu'il n'y a aucun doute que ceux-ci (visite du Premier ministre sri-lankais

et propos tenus au Sénat) ont fait partie intégrante de la procédure puisqu'ils ont été mentionnés (fût-ce de façon non détaillée) dans la convocation en vue de son audition par le Premier ministre, ce dernier lui ayant promis de permettre à son conseil d'y répondre (comme en témoigne le procès-verbal de l'audition), avant de rompre cette promesse. Il en veut pour preuve que la partie adverse elle-même, dans sa décision, a cru nécessaire d'écarter expressément ces deux griefs, probablement en raison d'un risque de nullité qui s'en dégagerait, alors que le mal était déjà fait, vu le renvoi du dossier au Conseil des ministres.

Quant aux déclarations à la presse du Premier ministre, il maintient que celles-ci ont bien eu lieu dès le 7 août 2017, avant même que l'instruction du dossier ne débute, comme en témoigne l'article de *Sudinfo* du même jour, intitulé « Charles Michel annonce qu'il y aura une "sanction proportionnelle" pour le nouveau faux pas du Prince Laurent », et que cette information a été répétée dans tous les médias écrits et audiovisuels. Il constate une nouvelle fois que la partie adverse ne démontre pas que le Premier ministre aurait démenti ces informations.

Pour ce qui est de l'exécution anticipée d'une sanction non décidée, il expose que la partie adverse se borne à affirmer que cela ne constituait qu'une erreur administrative sans produire de preuve qu'il s'agissait effectivement d'une erreur (c'est-à-dire copie des instructions données à l'administration de la trésorerie), le dossier administratif étant incomplet sur ce point. À son estime, il est difficile de soutenir qu'il y a eu une erreur puisqu'il a fallu un mois et une mise en demeure par son conseil pour qu'elle soit rectifiée en telle sorte qu'il y a lieu de conclure que le Conseil des ministres a outrepassé ses compétences et a démontré une extrême partialité dans la procédure de sanction.

Quant au problème du manque d'impartialité des parlementaires, il fait observer que les déclarations de culpabilité dans la presse n'émanaient pas de n'importe quels parlementaires, mais bien de chefs de groupe, dont l'influence sur les autres parlementaires découle de cette fonction. Selon lui, de telles déclarations démontrent que ces personnes ont été tentées de flatter l'opinion publique.

Dans son dernier mémoire, il réitère pour l'essentiel ses arguments.

Quant à la méconnaissance du principe de l'impartialité dans le chef du Premier ministre, il considère qu'il est clair que, le 7 août 2017, celui-ci a fait part à la presse de son intention de le sanctionner, peu importe qu'il y ait eu ou non un communiqué officiel à ce sujet dès lors que la plupart des médias ont relayé la même information. Par ailleurs, il maintient qu'il y a eu, dans le chef du Premier ministre,

un réel empressement à le convoquer pour une audition après la lettre qui lui a été adressée par son conseil le 18 août 2017. Enfin, il relève qu'il est assez exceptionnel que le Premier ministre ait recherché l'appui du Roi pour asseoir sa sanction, lui donnant ainsi une « légitimité familiale » de nature à jeter l'opprobre sur sa personne et à l'isoler aux yeux de l'opinion publique.

Quant à l'attitude partielle du Conseil des ministres, il met en doute la délégation que celui-ci a accordée au Premier ministre pour l'entendre et lui faire rapport à ce sujet, la loi du 27 novembre 2013 ne prévoyant pas cette possibilité. Il maintient que le Conseil des ministres n'a pu statuer en connaissance de cause et en présence du Premier ministre qui a manqué à son devoir d'impartialité.

Quant aux comportements des parlementaires, il insiste sur la circonstance que certains chefs de groupe ont exprimé dans les médias leur volonté de le sanctionner, y compris dans le camp de l'opposition, voulant flatter leur opinion publique.

Il expose une nouvelle fois qu'il a subi des pressions quant à la manière dont il voulait assurer sa défense, le Premier ministre lui-même ayant dès le départ refusé qu'il puisse se faire représenter par son conseil.

Pour ce qui concerne les incidents passés dont la visite du Premier ministre sri-lankais et les propos tenus au Sénat, il souligne que ces faits ont été évoqués lors de son audition par le Premier ministre et qu'ils ont eu une incidence sur l'appréciation du *quantum* de la sanction alors qu'il n'a pas pu se défendre à leur égard.

Quant à l'exécution anticipée de la sanction, il ne peut que constater que la partie adverse n'apporte aucune preuve que cette exécution était une erreur administrative. Il en conclut que le Conseil des ministres a outrepassé ses compétences.

VI.2. Appréciation

La procédure de retenue sur la dotation est une procédure particulière et sommairement fixée par la loi du 27 novembre 2013 qui ne prévoit pas, par exemple, de délais ou d'échange de mémoires.

Il ressort toutefois de l'article 11, alinéa 2, de cette loi, que le gouvernement est tenu d'entendre le membre de la Famille royale concerné et

d'ensuite proposer à la Chambre des représentants de procéder à une retenue sur la dotation.

La procédure voulue par le législateur comprend ainsi deux étapes, la première qui se déroule au niveau du gouvernement et qui aboutit à la formulation éventuelle d'une proposition de retenue sur la dotation de la personne concernée, et la seconde étant la prise de décision par la Chambre des représentants, qui implique un second examen complet des faits de la cause et une nouvelle appréciation de la sanction proposée.

Le requérant invoque principalement un manque d'impartialité dans le chef des différentes institutions qui sont intervenues dans ce processus.

Dans son argumentation relative au manque d'impartialité du Premier ministre, il fait valoir que celui-ci aurait eu une concertation avec le Roi sur la mise en œuvre de la procédure, comme cela ressortirait d'articles de presse. Sur ce point précis, il y a lieu de relever, d'une part, qu'au regard de l'article 88 de la Constitution, « La personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables » et, d'autre part, que le Roi est totalement étranger à ladite procédure, le législateur n'ayant pas prévu son implication. Par ailleurs, hormis cette prétendue concertation, aucune action du Roi n'est invoquée dans les écrits du requérant.

Quant aux déclarations qui auraient été faites par le Premier ministre aux médias, le requérant produit plusieurs articles de presse qui indiquent non pas que le Premier ministre se serait exprimé directement sur le sujet mais qu'on laissait entendre, dans son entourage, qu'il aurait l'intention de sanctionner le requérant. Aucun communiqué de presse officiel du Premier ministre ou de son service de presse ou de sa chancellerie n'est déposé au dossier. La presse est libre de relayer des informations comme elle l'entend et donc de présenter celles-ci au public afin de susciter de l'intérêt dans son chef. Il n'appartient pas au Premier ministre de démentir ou de confirmer les informations qui sont ainsi diffusées d'autant, qu'en l'espèce, il lui appartenait de faire rapport au Conseil des ministres sur la manière dont le requérant pouvait avoir méconnu les règles de bonne conduite visées dans la loi du 27 novembre 2013. Il n'est donc pas établi à suffisance de droit que le Premier ministre serait bien l'auteur des déclarations qui lui sont attribuées.

Pour ce qui concerne le délai de convocation initialement fixé au 7 ou au 8 septembre 2017, il ne peut en être déduit, comme le soutient le requérant, qu'il démontrerait que le Premier ministre s'était déjà forgé une opinion avant de procéder à l'audition. Par ailleurs, par une lettre du 18 août 2017, le conseil du

requérant a pris contact avec le Premier ministre et a indiqué lui-même souhaiter une entrevue « urgente et confidentielle » permettant à son client de faire valoir ses observations. Le requérant est ainsi malvenu de soutenir qu'une convocation à trois jours établirait un empressement démontrant le manque d'impartialité dans le chef du Premier ministre.

Enfin, la lettre du Premier ministre du 4 septembre 2017 adressée au requérant ne contient pas de date de convocation à une audition mais une demande de fixation d'une telle date entre les secrétariats des deux intéressés, même s'il est précisé que cet entretien devrait se tenir dans les meilleurs délais. Si fixation au 7 septembre suivant il y a eu, c'est probablement de commun accord des secrétariats respectifs, ce qui est confirmé par une lettre du conseil du requérant du 4 septembre 2017 qui précise « Ce jeudi 7 septembre à neuf heures conviendra parfaitement », cette date ayant été ensuite reportée pour des motifs médicaux.

Ces éléments ne permettent dès lors pas d'établir la partialité du Premier ministre.

Quant au manque d'impartialité du Conseil des ministres, ce dernier est un organe collégial.

Le principe d'impartialité doit se combiner avec la mise en œuvre des dispositions de la loi du 27 novembre 2013 qui donnent au Conseil des ministres le pouvoir de proposer à la Chambre des représentants de décider une retenue sur la dotation d'un membre de la Famille royale.

Il est de jurisprudence constante que le principe général d'impartialité est violé lorsque les personnes qui concourent à l'adoption d'un acte administratif ont pu faire naître un doute légitime quant à leur aptitude à traiter la cause de manière impartiale, mais il doit toutefois être appliqué en tenant compte des structures de l'administration active. La critique de partialité ne peut dès lors se fonder sur une situation qui découle seulement de l'application normale de la loi. Par ailleurs, lorsque l'autorité est un organe collégial, la mise en cause de son impartialité ne peut être retenue que si, d'une part, des faits précis peuvent être allégués, légalement constatés, de nature à faire planer le soupçon de partialité dans le chef d'un ou de plusieurs membres du collège et, d'autre part, s'il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège.

En l'espèce, le requérant ne fournit aucun élément concret permettant de conclure à la partialité du Conseil des ministres à l'occasion de l'adoption de la proposition de retenue sur sa dotation. Le requérant se contente d'affirmer que le Premier ministre a manqué d'impartialité et que cela permet de déduire que le Conseil des ministres aurait lui-même manqué d'impartialité à son égard. Dès lors qu'il est jugé ci-avant que le Premier ministre n'a pas eu une attitude partielle, cet aspect du moyen manque en fait.

Pour ce qui est du manque d'impartialité des parlementaires, il ressort de la loi du 27 novembre 2013 que c'est la Chambre des représentants qui détient le pouvoir de décision quant à la retenue sur la dotation et qu'elle doit pour ce faire examiner à la fois les manquements reprochés et la sanction proposée par le gouvernement. Par ailleurs, c'est également la Chambre qui doit adopter le budget, en ce compris les dotations. Il n'est donc pas exact de soutenir que cette assemblée parlementaire n'a fait qu'entériner la proposition du gouvernement au motif que la majorité parlementaire ne souhaitait pas provoquer une crise politique.

Tant la commission spéciale que la Chambre des représentants sont des organes collégiaux auxquels s'applique le principe d'impartialité tel que rappelé ci-dessus.

Seul un membre de la commission spéciale sur 13 au total et seuls deux parlementaires sur 150 ont émis des opinions avant l'examen de l'affaire et, même à supposer que des chefs de groupe puissent avoir une certaine influence sur les membres de leur groupe, il n'en reste pas moins que le vote de la mesure s'est déroulé, en séance plénière, au scrutin secret, chacun ayant pu exprimer son vote en toute indépendance.

Les éléments invoqués par le requérant ne permettent pas d'établir concrètement en quoi la Chambre des représentants aurait méconnu le principe d'impartialité. Il ressort également des pièces du dossier administratif, tant des travaux de la commission spéciale que des discussions en séance plénière, que les parlementaires ont posé de nombreuses questions sur le déroulement de la procédure et ont également exprimé des doutes sur la manière dont le processus s'est parfois déroulé, démontrant ainsi qu'ils n'ont pas voté en fonction de consignes de vote qui seraient venues de la majorité gouvernementale.

Dans le cadre de ce premier moyen, le requérant invoque encore une violation des droits de la défense.

En ce qui concerne la réticence du Premier ministre à ce que le requérant bénéficie de l'assistance d'un conseil, elle ne se déduit d'aucun élément suffisamment concret et précis. Dans sa lettre du 18 août 2017, le conseil du requérant indique avoir été consulté par le requérant sans apporter de précisions sur un éventuel mandat l'autorisant à le représenter. Au regard de l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013, le Premier ministre a donc pu inviter directement le requérant en vue d'une audition, par sa lettre du 4 septembre 2017, et prendre acte de son indisponibilité par celle du 6 septembre 2017. Ce n'est que dans son courrier du 4 septembre 2017, en réponse à celui du Premier ministre, que le conseil du requérant a indiqué qu'il représenterait le requérant en raison de son indisponibilité médicale lors de l'audition prévue initialement le 7 septembre suivant. Si, certes, le 6 septembre 2017, le Premier ministre indique qu'en raison de l'indisponibilité du requérant pour des raisons médicales, il lui paraît opportun de reporter l'entretien « afin de permettre au Prince d'exprimer sa position en personne », en visant l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013, l'on ne peut déduire de ces mots qu'il s'est agi d'une entrave aux droits de la défense ou d'une tentative de priver le requérant de l'assistance d'un avocat.

Il ne peut ainsi être conclu qu'il y a eu une réticence à permettre la représentation du requérant par un avocat dès lors que ce dernier a pu, à chaque étape de la procédure, assurer la représentation du requérant.

Quant aux pressions exercées sur le requérant, le seul élément matériel avancé par celui-ci réside dans un SMS envoyé le 7 septembre 2017 par l'ancien chef du cabinet du Roi. Il s'agit en réalité d'un conseil donné au requérant de pouvoir expliquer lui-même sa version des choses au Premier ministre et d'ainsi éviter des « spéculations médiatiques » à son détriment. Quant aux conséquences d'un refus du requérant de voir lui-même le Premier ministre, sur une aggravation de la sanction, elles sont simplement supposées par ledit chef de cabinet. Par ailleurs, le requérant ne démontre pas que l'intervention de ce dernier trouve son origine dans une demande du gouvernement ou du Premier ministre.

Quant aux faits à propos desquels le requérant n'a pas pu se défendre, à savoir la visite du Premier ministre du Sri Lanka et les propos tenus au Sénat le 6 décembre 2016 devant des caméras, il ne ressort pas du courrier du Premier ministre du 4 septembre 2017 qu'il s'agit de faits pour lesquels la procédure en cause a été mise en œuvre. En effet, le Premier ministre rappelle ceux-ci car ils ont été à l'origine d'une première réunion qu'il a eue avec le requérant, le 16 janvier 2017, et au cours de laquelle le requérant se serait engagé à faire preuve de réserve dans ses prises de parole en public et à demander l'autorisation préalable du gouvernement

pour les entretiens qui pourraient revêtir une signification politique. À cette occasion, le Premier ministre a indiqué au requérant qu'il risquait une sanction en cas de nouveaux faits de ce type.

Seule la présence du requérant à l'ambassade de Chine, en juillet 2017, en tenue militaire, à la cérémonie du 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise, sans une information préalable donnée au ministre des Affaires étrangères, est invoquée, dans le courrier du 4 septembre 2017, comme pouvant constituer un nouveau manquement aux dispositions de la loi du 27 novembre 2013. C'est exclusivement ce fait précis qui a donné lieu à la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 11 de la loi précitée. S'il ressort du procès-verbal de l'audition du 25 septembre 2017 que le Premier ministre a rappelé ces autres faits antérieurs, c'est uniquement en vue de préciser au conseil du requérant que celui-ci avait déjà été mis en garde quant à une sanction possible si de nouveaux manquements devaient être constatés. Dans la note qu'il a adressée au Conseil des ministres, le Premier ministre rappelle ces faits passés pour contextualiser le dossier mais confirme bien que c'est la présence du requérant, le 19 juillet 2017, à l'Ambassade de Chine, à l'occasion du 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise qui constitue le manquement qui est susceptible « de justifier à lui seul l'activation de l'article 11 de la loi du 27 novembre 2013 ».

Enfin, dans la suite de la procédure, il n'a pas été tenu compte d'autres faits que celui intervenu le 19 juillet 2017. De ce point de vue, les droits de la défense du requérant n'ont pas été mis à mal.

Quant à la circonstance que le requérant n'a pas pu contredire la note au Conseil des ministres établie par le Premier ministre, il ressort des pièces versées au dossier que cette note était accompagnée du procès-verbal de l'audition du 25 septembre 2017 ainsi que du mémoire en défense du requérant déposé à cette occasion. La note au Conseil des ministres a également résumé les arguments du requérant, sans que celui-ci ne soutienne, au stade de son mémoire en réplique, que le résumé fait par le Premier ministre serait inexact.

Pour ce qui concerne l'absence d'audition du requérant par le Conseil des ministres lui-même, il y a lieu de relever, tout d'abord, que c'est le conseil du requérant qui, dès le 18 août 2017, a écrit au Premier ministre pour solliciter une entrevue « urgente et confidentielle » avec lui afin qu'il puisse faire valoir les arguments de son client. Dans son courrier du 4 septembre suivant, le Premier ministre répond notamment qu'il a été chargé, le 1^{er} septembre 2017, par le Conseil des ministres, d'entendre le requérant sur les faits litigieux et qu'il fera ensuite

rapport au Conseil des ministres sur la teneur de l'audition. Dans les courriers qui ont encore été échangés entre le Premier ministre et le conseil du requérant avant l'audition, il ne sera plus question du principe de l'audition par le Premier ministre lui-même, ce qui laisse supposer que le conseil du requérant et le requérant n'étaient pas opposés à cette façon de faire qui rencontrait, par ailleurs, leur souhait d'un entretien confidentiel, exprimé dans la lettre du 18 août 2017, précitée. Ceci a été confirmé par la circonstance que le conseil du requérant n'a émis aucune critique quant à la seule présence du Premier ministre, lors de l'audition du 25 septembre 2017, que ce soit oralement ou dans le mémoire en défense qu'il a déposé à cette occasion. Il ressort de ces différents éléments de fait qu'un certain consensus s'est ainsi dégagé entre les parties pour procéder de la sorte.

Ensuite, il apparaît des échanges de courriels qu'il a eus avec un membre du cabinet du Premier ministre, que la préoccupation du conseil du requérant fût que le Conseil des ministres soit bien en possession de son mémoire en défense qu'il avait déposé lors de son audition ainsi que du procès-verbal tel qu'il souhaitait être corrigé, sa volonté étant que le Conseil des ministres soit complètement informé du dossier.

Dès lors que le requérant n'invoque pas une violation de l'article 11, alinéa 2, de la loi du 27 novembre 2013 mais bien du principe général des droits de la défense, il y a lieu de souligner que l'audition disciplinaire ne doit, en principe, pas nécessairement être réalisée par l'autorité compétente pour formuler la proposition de sanction. Quant au mandat donné par le Conseil des ministres au Premier ministre pour entendre le requérant et lui faire rapport sur ledit entretien, il a été porté explicitement à la connaissance du requérant par le courrier du 4 septembre 2017 du Premier ministre, et n'a fait l'objet d'aucune opposition de sa part.

Les droits de la défense du requérant n'ont dès lors pas été méconnus sur ce point.

Quant à l'analyse juridique de l'avocat du gouvernement, les droits de la défense ne s'opposent pas à ce que l'autorité se fasse assister par un conseil juridique et, en tout état de cause, il n'apparaît pas des pièces de la procédure qu'une telle analyse existerait, en l'espèce. Aucune référence n'y est faite dans le dossier administratif. En réalité, cette analyse juridique ressort de la note même du Premier ministre adressée au Conseil des ministres de sorte que le requérant a pu comprendre pourquoi le gouvernement, à ce stade de la procédure, ne pouvait acquiescer à ses arguments.

À propos de l'exécution précipitée d'une retenue sur la dotation du requérant, comme l'indique la partie adverse, il ne peut s'agir que d'une maladresse de l'administration, aucune instruction ne semble avoir été donnée par le gouvernement, celui-ci étant, à ce stade, incompetent pour ce faire. Par ailleurs, dès que le conseil du requérant a averti le Premier ministre, le 23 janvier 2018, qu'une retenue de 15 % avait déjà été effectuée sur la première tranche de la dotation du requérant pour l'année 2018, celui-ci lui a répondu, dès le 26 janvier suivant, pour lui expliquer que le gouvernement n'avait donné aucune instruction en ce sens et qu'il était évident que « l'entièreté des montants prévus par la loi doivent être versés au Prince » et que « [d]es instructions sont données sur-le-champ dans ce sens ».

Il s'ensuit qu'il n'est pas établi qu'il y aurait eu une volonté de la part du gouvernement de mettre à mal les droits de la défense du requérant ni de porter atteinte à sa présomption d'innocence.

Enfin, il est juridiquement inexact de présenter le Conseil des ministres et la Chambre des représentants comme coauteurs de l'acte attaqué, le Conseil des ministres ayant seulement un pouvoir de proposition alors que la Chambre des représentants a un pouvoir de décision.

Au vu de ce qui précède, le premier moyen n'est pas fondé.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la « violation des droits de la défense et du devoir de minute – dossier de procédure incomplet ».

Le requérant expose que la Chambre des représentants l'a convoqué par une lettre du 9 mars 2018, qu'il n'a reçu l'inventaire du dossier du gouvernement que le 12 mars suivant, et qu'ayant constaté que ce dossier était incomplet, il en a averti le Président de la Chambre, le 16 mars 2018. Il souligne que le Président de la Chambre lui a répondu qu'il avait demandé au gouvernement de compléter le dossier, que son conseil a constaté, dans la soirée du 19 mars, qu'il n'avait toujours pas reçu le dossier complémentaire du gouvernement et qu'il s'en est alarmé auprès du Président de la Chambre, suggérant que l'audience soit reportée en vue de respecter les droits de la défense. Il a alors relevé que des éléments essentiels ne figuraient toujours pas au dossier complémentaire, à savoir les correspondances, actes ou délibérations tels ceux réunis à l'occasion des faits reprochés en juillet

2017, ceux ayant donné lieu au communiqué conjoint avec le Palais royal du 8 août 2017, annonçant la sanction, sans audition préalable, ceux expliquant aux médias, dans un premier temps, qu'une sanction de 10 % de la dotation était envisagée, puis, dans un second temps, que la sanction serait de 15 %, ceux matérialisant l'intervention d'un conseil externe dans la première phase de la procédure, ceux ayant conduit à la décision du Conseil des ministres du 14 décembre 2017 proposant une sanction, ceux indiquant sur base de quel dossier le Conseil des ministres s'est prononcé en faveur d'une proposition de sanction le 14 décembre et ceux ayant donné lieu à l'application de la retenue de 15 % opérée sur la première tranche de la dotation le 1^{er} janvier 2018, soit avant la procédure parlementaire.

Il explique également qu'à la veille de l'audition, son conseil a été contraint d'exprimer des réserves et de revoir sommairement son mémoire afin d'exposer le caractère incomplet du dossier et que, le matin même de l'audition, il a dû constater que certains de ses échanges avec le cabinet du Premier ministre avaient été omis du dossier « actualisé » du gouvernement, ce qui a nécessité une ultime adaptation, juste avant de se rendre au Parlement.

Il rappelle que la constitution d'un dossier administratif complet, comprenant les éléments à charge et à décharge est une tâche essentielle de l'autorité administrative en charge du pouvoir de sanction et que l'accès à ce dossier constitue un élément essentiel des droits de la défense du destinataire de la sanction.

Il constate que la Chambre des représentants, pas plus que le Conseil des ministres, n'ont pu décider en connaissance de cause que ces conditions extraordinaires n'étaient pas justifiées par une urgence quelconque.

Sachant que la procédure devant le gouvernement a pris six mois, et que le Parlement a mis trois mois pour fixer la date de l'audition, il estime que c'est de façon délibérée et abusive que le Conseil des ministres et la Chambre des représentants lui ont dénié non seulement son droit à un dossier complet mais aussi son droit à disposer d'un délai raisonnable pour préparer sa défense.

En réplique, il maintient que le gouvernement n'a pas transmis à la chambre un dossier complet, en omettant des pièces essentielles de son inventaire de nature à démontrer qu'il avait notamment tout fait pour éviter cette procédure et ne souhaitait donc absolument pas de confrontation avec le monde politique appelé à le juger, et que ce n'est que peu avant le début de l'audition que son conseil s'est rendu compte de cette omission, ce qui l'a contraint à modifier son mémoire et son propre inventaire en dernière minute et d'arriver en retard à l'audition devant la

Commission spéciale de la Chambre. Il fait valoir que la partie adverse ne répond pas au constat de l'absence de pièces essentielles dans le dossier administratif, qu'elle invoque le fait que « parmi les documents versés au dossier, aucun ne fait référence aux documents évoqués », faisant mine de ne pas voir que tel est notamment le grief soulevé par le requérant, qu'elle pousse le cynisme jusqu'à soutenir (alors que ces pièces émanent du gouvernement) que c'était au requérant de les déposer s'il en disposait. Or, il répète qu'au contraire, il a demandé, dans tous ses écrits de procédure, que le dossier administratif soit complété dont notamment par le courrier du 18 août 2017 de son conseil, lequel constitue le premier document relativement à une procédure commencée environ un mois plus tôt, et à tout le moins 10 jours plus tôt par une audience du Premier ministre chez le Roi, suivie d'un communiqué commun annonçant une sanction. Il observe que la partie adverse ne conteste nulle part que les documents demandés existent ou doivent exister. Il en conclut que la partie adverse n'a pas instruit l'affaire en faisant des efforts raisonnables pour réunir un dossier complet, et a donc manqué à son devoir de minutie, guidée par le calendrier politique et médiatique. Il demande ainsi au Conseil d'État de suppléer à cette carence dans le cadre de l'instruction de la présente cause, comme la loi le lui permet.

Dans son dernier mémoire, il réitère l'ensemble de ses arguments. Il estime que le problème n'est pas de savoir si la commission spéciale et la Chambre des représentants ont statué sur la base de pièces qui lui étaient connues mais bien de savoir si le dossier qui a fondé la procédure était bien complet. Or, il relève que le dossier administratif aurait pu démontrer que le ministre des Affaires étrangères était au courant de sa présence à l'Ambassade de Chine, le 19 juillet 2017, vu le nombre et la qualité des invités, parmi lesquels des représentants des autorités belges et européennes. Selon lui, le gouvernement devait au moins être au courant de la liste des invités eu égard aux mesures de protection qui sont prises pour ce genre d'évènement dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Or, il rappelle que ce n'est que trois semaines plus tard que le Premier ministre a réagi, après un article publié dans un journal flamand. Il en déduit que le gouvernement n'a pas été constant dans son appréciation de la gravité de ce fait. Il fait également valoir que la production des instructions données pour que la retenue sur sa dotation intervienne déjà en janvier 2018, aurait pu révéler un préjugé capital dans le chef du Premier ministre ou d'autres ministres du gouvernement. Il en conclut qu'en ne produisant pas un dossier administratif complet, aux différents stades de la procédure, ses droits de la défense ont été sérieusement mis à mal.

VII.2. Appréciation

Le 12 mars 2018, par un courriel des services de la Chambre des représentants, le conseil du requérant a reçu l'inventaire des pièces composant le dossier qui sera mis à la disposition des membres de la commission spéciale. Le 16 mars suivant, le conseil du requérant a fait savoir au Président de la Chambre des représentants que des pièces essentielles à la défense de son client n'avaient pas été versées dans ledit dossier et a donc demandé que celles-ci soient déposées par le gouvernement. Le 19 mars 2018, le Président de la Chambre a écrit au conseil du requérant pour lui faire savoir qu'il avait demandé au gouvernement de compléter, le cas échéant, le dossier mis à la disposition de la commission spéciale. Le même jour, le conseil du requérant s'est étonné auprès du Président de n'avoir rien reçu comme nouvelles pièces et a fait valoir que les droits de la défense de son client étaient mis en péril et a mis en cause la manière dont la procédure était menée. Le 20 mars 2018, le Président de la Chambre a écrit au conseil du requérant pour lui indiquer que le gouvernement avait complété l'inventaire du dossier par un échange de courriers intervenu entre lui et le Premier ministre au cours du 4 septembre 2017.

Il ressort de cette synthèse que la pièce ajoutée par le gouvernement était bien connue du requérant puisqu'il en était le destinataire. Toutes les pièces qui ont été soumises à la commission spéciale étaient ainsi des pièces dont avait également connaissance le requérant.

Le principe des droits de la défense implique que le requérant doit avoir, avant son audition, la possibilité de consulter l'ensemble du dossier sur la base duquel l'autorité s'est fondée pour lui adresser des reproches et envisager de prendre une sanction à son égard. La constitution du dossier disciplinaire vise, d'une part, à permettre à l'agent de préparer utilement et efficacement sa défense et, d'autre part, à éclairer utilement l'autorité quant aux manquements reprochés. Ce dossier doit comprendre tous les éléments de nature à informer cette dernière sur l'ensemble des faits reprochés mais aussi sur les circonstances qui les entourent. L'autorité se voit ainsi dans l'obligation de mettre à la disposition de l'intéressé l'ensemble du dossier qu'elle a établi à son encontre, sous peine d'annulation de la sanction pour violation des droits de la défense. Le dossier doit être complet et l'exercice des droits de la défense, au cours d'une procédure de type disciplinaire, implique notamment la possibilité de prendre connaissance de toutes les pièces du dossier constitué et exclut que l'autorité se réserve le droit de choisir, sous quelque prétexte que ce soit, celles susceptibles d'être soumises au débat contradictoire.

En l'espèce, le requérant a eu accès à l'ensemble du dossier sur lequel la Chambre des représentants s'est fondée, d'abord via la commission spéciale, ensuite en séance plénière. Ni la commission spéciale ni la Chambre des représentants n'ont statué en se basant sur des pièces qui étaient inconnues du requérant.

Par ailleurs, les « pièces nouvelles » sont des documents dont le requérant a parfaitement connaissance puisqu'il les a produits lui-même au cours de la procédure ou avait la possibilité de les faire ajouter au dossier. En effet, le courriel du 12 mars 2019 transmet au conseil du requérant la composition de la commission spéciale et l'inventaire du dossier mis à la disposition des commissaires en exposant que l'ensemble des pièces sont déjà en sa possession, dont son courrier au Président de la Chambre des représentants du 28 février 2018 et ses sept annexes contenant les échanges avec le Premier ministre entre le 10 janvier et le 5 février 2018.

Quant aux pièces complémentaires déposées par le Premier ministre, soit elles émanent du requérant soit sont en sa possession en telle sorte que, d'une part, il ne s'agit pas de pièces qui lui étaient inconnues et que, d'autre part, si le requérant entendait s'en prévaloir, il lui était loisible de les déposer lui-même au dossier de l'affaire.

Le dossier ne contient aucune pièce qui n'aurait pas été communiquée préalablement au requérant avant l'audition de son conseil que ce soit par le Premier ministre, la commission spéciale ou lors de l'assemblée plénière de la Chambre des représentants. Le débat contradictoire a ainsi été respecté.

Quant aux pièces complémentaires que réclame le requérant, il y a lieu de répondre ce qui suit :

- pour les pièces relatives au fait reproché, soit la présence du requérant au 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise, il y a lieu de relever que ce fait a été constaté par le biais de photos que le requérant a lui-même mises en ligne sur les réseaux sociaux;
- pour les pièces relatives au communiqué de presse conjoint du Premier ministre et du Palais royal du 8 août 2017, annonçant la sanction du requérant, il a déjà été constaté, à l'occasion de l'examen du premier moyen, qu'un tel communiqué n'avait pas eu lieu;
- pour les pièces relatives aux communications faites aux médias sur la hauteur de la sanction, ici aussi, si certaines personnes ont donné des informations à la presse à ce sujet, il y a lieu de constater qu'elles n'ont dû le faire que verbalement et qu'en tout état de cause, les services du Premier ministre n'ont pas produit de communiqué officiel à cet effet;

- pour ce qui est des consultations juridiques fournies au gouvernement par un cabinet d'avocats, il y a lieu de répéter que les droits de la défense ne s'opposent pas à ce que l'autorité se fasse assister par un conseil juridique extérieur à ses services et qu'en tout état de cause, la note au Conseil des ministres a répondu à l'ensemble des arguments du requérant quant aux griefs qu'il a formulés dans son mémoire en défense. Par ailleurs, la commission spéciale a également répondu à ces différents griefs à la suite du mémoire que le conseil du requérant a déposé lors de son audition;
- pour ce qui concerne le dossier sur la base duquel le Conseil des ministres s'est fondé, il ressort des pièces du dossier administratif que celui-ci était composé de la note rédigée par le Premier ministre, du mémoire en défense du requérant et du procès-verbal de l'audition du 25 septembre 2017;
- pour les instructions qui ont été données pour appliquer la retenue de 15 % de la dotation du requérant dès le 1^{er} janvier 2018, comme il a déjà été indiqué ci-avant, il s'agit d'une erreur commise par l'administration qui a été reconnue par le Premier ministre, dans un courrier adressé le 26 janvier 2018 au conseil du requérant, et qui a ordonné sur-le-champ que cette erreur soit réparée. Dès lors que le requérant a obtenu gain de cause, on n'aperçoit pas en quoi ses droits de la défense ont été méconnus.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, les droits de la défense du requérant ont été respectés à tous les stades de la procédure et le principe du contradictoire également, dès lors qu'il a eu accès à l'ensemble des pièces sur la base desquelles la Chambre des représentants a pris la décision de lui infliger une retenue de 15 % de sa dotation pour 2018.

Le deuxième moyen n'est ainsi pas fondé.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 11, alinéa 2, 17 et 18 de la loi du 27 novembre 2013, du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Le requérant expose que l'acte attaqué a procédé à une retenue sur sa dotation pour avoir eu un contact avec des autorités d'États étrangers hors du cadre d'activités de représentation, sans avertissement et sans un avis conforme du ministre des Affaires étrangères. Selon lui, sa participation à une réception donnée

par le chef de la Mission de la République populaire de Chine auprès de l'Union européenne constitue une activité de représentation mais qui n'est pas soumise à l'avis conforme du ministre des Affaires étrangères et, qu'en toute hypothèse, cette participation était dénuée de toute « signification politique » au sens de l'article 18 de la loi du 27 novembre 2013.

En réplique, il observe que la partie adverse reste en défaut de proposer une définition légale ou jurisprudentielle des activités de représentation visées par l'article 17 de la loi du 27 novembre 2013 et qu'il ne peut dès lors lui être fait grief de ne pas savoir exactement ce qu'il faut entendre par ce concept, d'autant que le problème ne s'est jamais posé auparavant lorsqu'il assiste à une réception, sachant que, dans la plupart des réceptions auxquelles il est invité, il y a des officiels de rangs divers, sans même qu'il le sache ou en soit averti.

Quant au critère de la « signification politique » du contact, il estime que la partie adverse se contredit lorsque, dans l'examen de ce moyen, elle prétend que la signification politique d'un contact ne constitue pas une condition de la nécessité d'une demande d'autorisation alors qu'elle a reconnu que sa présence à la réception sino-européenne ne revêtait aucune signification politique. Selon lui, l'ensemble de l'argumentation de la partie adverse démontre, au contraire, que l'exigence d'une signification politique fait partie intégrante non seulement du texte de la loi, mais de la *ratio legis* à l'origine de l'obligation de la demande d'autorisation. En ce qui concerne son courrier du 9 avril 2011, il considère que la partie adverse ne peut raisonnablement soutenir qu'il constitue un fondement légal possible de la décision attaquée, ne fût-ce qu'au titre de témoignage de l'interprétation de la loi du 27 novembre 2013. Il note encore que, dans son argumentation, le Premier ministre se réfère lui-même non pas aux « autorités » mais bien aux « hautes autorités d'un État étranger », avec lesquelles un contact revêt, par définition, une signification politique, ce qui est contredit, selon lui, par l'argumentation développée juste avant par la partie adverse, selon laquelle tous les contacts avec toutes les autorités revêtent une signification politique. Sur ce point, il soutient que la partie adverse ne démontre pas quelle haute autorité était présente à la réception incriminée, et si elle vise l'ambassadeur, en quoi cette fonction serait une haute autorité. Quant à l'effet utile voulu par la partie adverse pour l'article 17 de la loi du 27 novembre 2013, il fait valoir que cela ne lui permet pas de lui donner une interprétation arbitraire, en l'absence de définition légale ou autre, même à ce stade de la procédure.

Dans son dernier mémoire, il réitère ses arguments tout en apportant de nouveaux développements par rapport aux droits fondamentaux et aux articles 10 et 11 de la Constitution. Il estime que dès lors que l'acte attaqué s'inscrit dans le cadre

de la matière disciplinaire, il ne peut être question d'approximations dans le contour des notions utilisées par le législateur. Selon lui, la loi ne précise pas la notion de « contact » et il n'est pas concevable que la volonté du législateur ait été de soumettre à une autorisation préalable, tout « contact » au sens commun du terme, d'une part, parce que ce serait impraticable et qu'il n'est pas en mesure de savoir à l'avance en quelle qualité les personnes qu'il rencontre se présentent à lui et, d'autre part, parce qu'une telle autorisation serait contraire à ses droits fondamentaux et le conduirait à l'isolement social alors qu'aucune nécessité au regard d'une société démocratique ne pourrait le justifier. Il soutient, en conséquence, que ce contact qui nécessite une autorisation préalable doit avoir une « signification politique » alors même que ce critère est imprécis et qu'il présente un caractère relatif (la signification politique éventuelle dépend de son contexte) et subjectif (cette signification politique peut être différente selon la personne, en fonction par exemple de ses convictions ou de ses intérêts politiques). Au vu des interprétations arbitraires de cette notion, il est d'avis qu'elle peut donner lieu à une atteinte disproportionnée de ses droits fondamentaux. Par ailleurs, il indique que la charge de la preuve incombe à la partie poursuivante (*actori incumbit probatio*) et qu'il ne peut être exigé qu'il fasse la preuve d'un tel fait négatif (*probatio diabolica*). À son estime, la volonté du législateur a été d'éviter des contacts qui, d'une façon ou d'une autre, engageraient l'État belge ou lui seraient imputables et pourraient lui causer un dommage politique. Il rappelle encore qu'il n'occupe aucune fonction en Belgique et qu'il n'est ni une autorité ni un représentant et que, contrairement à sa sœur, Son Altesse Royale la Princesse Astrid de Belgique qui préside des missions économiques à l'étranger, il n'a aucun rôle officiel permanent. Il ne voit dès lors pas à quelle occasion, il aurait eu un contact qui peut revêtir une « signification politique ». Il n'aperçoit ainsi pas en quoi sa présence à cette réception à l'ambassade de Chine a pu être considérée comme revêtant cette signification politique dès lors que la Belgique entretient depuis des années des relations amicales avec ce pays, que le Roi, à l'époque où il était Prince, a conduit plusieurs missions économiques, qu'il s'est rendu à plusieurs reprises en Chine à des fins privées et que des visites d'État ont également eu lieu ainsi que la conclusions de nombreux accords commerciaux. Il ne comprend pas pourquoi sa présence à la cérémonie du 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise a posé un problème alors que d'autres personnalités belges y assistaient également.

VIII.2. *Appréciation*

Les articles 16, 17 et 18 de la loi du 27 novembre 2013 sont rédigés comme il suit :

« Art. 16. Dans le cadre de leurs activités, les membres de la Famille royale participent aux réunions ou manifestations publiques pour lesquelles leur présence ou leur concours est sollicité pour autant que cette participation ne porte pas préjudice à la dignité et à la respectabilité de leurs fonctions et qu'elle ne menace pas leur neutralité.

Ils se déplacent en cette qualité tant en Belgique qu'à l'étranger.

Art. 17. Pour tenir compte des implications politiques éventuelles que peuvent avoir à l'étranger les déplacements des membres de la Famille royale, tout projet de déplacement en dehors de l'Espace économique européen, qu'il soit public ou privé, est communiqué au ministre des Affaires étrangères.

Tout déplacement à l'étranger qui peut revêtir une signification politique et, en particulier, s'il comporte un contact avec les hautes autorités de l'État concerné, est communiqué au ministre des Affaires étrangères. Le ministre rend, dans un délai de huit jours, un avis sur l'opportunité d'un tel déplacement et, le cas échéant, sur les conditions dans lesquelles il peut se réaliser. En tout état de cause, ce déplacement ne peut avoir lieu que de l'avis conforme du ministre.

Art. 18. À l'exception des contacts qui peuvent avoir lieu dans le cadre d'activités de représentation, les contacts des membres de la Famille royale en Belgique avec les autorités d'États étrangers, d'organisations internationales ou leurs représentants sont assujettis aux règles définies à l'article 17 ».

Ces différentes dispositions sont intégrées dans le chapitre 4 de la loi qui porte sur l'ensemble des règles de bonne conduite que doivent observer les membres de la Famille royale.

L'article 16 prévoit que, dans le cadre de leurs activités, les membres de la Famille royale peuvent participer à des réunions ou des manifestations publiques pour autant notamment que cela ne menace pas leur neutralité.

Quant à l'article 17, il vise les déplacements à l'étranger des membres de la Famille royale. Son alinéa 1^{er} concerne les projets de déplacement public ou privé en dehors de l'Espace économique européen et les soumet à une communication préalable au ministre des Affaires étrangères. L'alinéa 2 a trait aux déplacements à l'étranger (en ce compris au sein de l'Espace économique européen), qui peuvent revêtir une signification politique, et les soumet à une communication préalable au ministre des Affaires étrangères ainsi qu'à son avis conforme.

L'article 18 vise les contacts en Belgique des membres de la Famille royale avec les autorités d'États étrangers en dehors des activités de représentation et les soumet aux règles (et non aux conditions) de l'article 17, c'est-à-dire, non seulement la communication de contact au ministre des Affaires étrangères mais également son avis conforme, étant entendu que l'article 17 comporte non pas une règle mais deux. Cet article 18 ne contient pas la condition expresse d'un contact ayant une signification politique, cette signification étant requise pour que les déplacements à l'étranger soient soumis aux conditions de communication et d'avis conforme.

L'article 18 réserve par ailleurs l'hypothèse des activités de représentation des membres de la Famille royale. Personne ne pouvant se faire de titre à lui-même, une activité de représentation implique nécessairement une mission confiée à un des membres de la Famille royale par le gouvernement ou le Souverain et l'on ne peut raisonnablement considérer qu'un membre de la Famille royale serait en représentation permanente, faute de quoi l'exception ainsi prévue à l'article 18 n'aurait aucune portée. Cette disposition implique que sont exclus du régime de l'article 17, les contacts qui peuvent avoir lieu dans le cadre d'activités de représentation, c'est-à-dire des contacts qui ont été autorisés préalablement par celui qui décide qu'un membre de la Famille royale représentera l'État belge. Ces contacts ne sont pas soumis à ce régime d'autorisation car ils sont couverts par la décision de représentation.

En l'espèce, il n'est pas contesté que le représentant permanent de la Chine auprès de l'Union européenne ou l'ambassadeur de ce pays sont des autorités d'un État étranger, au sens de l'article 18 de la loi du 27 novembre 2013.

Le requérant ne produit aucun document attestant que sa présence, le 19 juillet 2017, à l'ambassade de Chine, à l'invitation d'autorités de cet État, l'était dans le cadre d'une mission de représentation qui lui aurait été confiée par le gouvernement ou le Roi, auquel cas, il serait soumis à l'exception prévue à l'article 18, précité, s'agissant d'une activité de représentation. Dans ces circonstances, au regard du même article *in fine*, il était assujetti aux règles définies à l'article 17 précité et devait au moins informer le ministre des Affaires étrangères de son souhait de se rendre à l'activité liée au 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise, ce qu'il n'a pas fait.

Si la loi du 27 novembre 2013 ne donne pas une définition de ce que serait un contact ayant une « signification politique », le requérant semble néanmoins avoir compris la portée de ces termes dans son dernier mémoire puisqu'il

écrit que « Sans que ce soit précisé dans la loi de 2013, on peut en effet supposer que la *ratio legis* de ses articles 17 et 18 est d'éviter des contacts qui, d'une façon ou d'une autre, engageraient l'État belge ou lui seraient imputables, et par là lui causeraient un dommage politique ».

Quant à la circonstance que ces dispositions seraient de nature à mettre à mal les droits fondamentaux du requérant ainsi que les articles 10 et 11 de la Constitution, il y a lieu de relever que ces dispositions ne sont pas visées par le troisième moyen tel qu'il a été présenté dans la requête et que ce n'est que dans le dernier mémoire qu'il en est question. Outre la tardiveté de leur invocation, les développements qui y sont consacrés ne permettent pas au Conseil d'État d'identifier avec précision quels seraient les droits fondamentaux spécifiquement méconnus et de quelle manière ils l'auraient été.

Cet aspect du moyen est en conséquence irrecevable.

Par ailleurs, le courrier du requérant du 9 avril 2011 adressé au Premier ministre de l'époque ne figure pas au dossier administratif de la partie adverse et n'a pas non plus été déposé par le requérant, de sorte que le Conseil d'État ne peut en tenir compte. En outre, il est antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 27 novembre 2013, en telle sorte que sa pertinence n'est pas démontrée. Le contenu de l'entrevue intervenue entre le requérant et le Premier ministre au mois de janvier 2017, à la suite d'autres incidents, au cours de laquelle le requérant se serait engagé à toujours demander l'autorisation avant de participer à un entretien qui peut revêtir une signification politique, n'est pas non plus déposé au dossier administratif. Toutefois, le requérant n'en conteste pas la teneur postérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 27 novembre 2013.

Au vu de ces éléments, le troisième moyen n'est pas fondé.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 11, alinéa 2, et 18, de la loi du 27 novembre 2013, du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Le requérant expose que l'acte attaqué décide d'une retenue sur sa dotation au motif qu'il n'a pas communiqué au ministre des Affaires étrangères son

intention de participer à la réception organisée à l'ambassade de Chine le 19 juillet 2017 ni obtenu son avis conforme à ce sujet, sans qu'il soit soutenu que, si cet accord avait été sollicité, il n'aurait pu être obtenu. Il souligne qu'il n'est, à aucun moment, démontré ni même allégué que cette activité ne serait pas de simple représentation et présenterait une signification politique particulière, au vu du nombre de responsables belges et européens du plus haut niveau présents à cette réception de 600 personnes ainsi qu'au vu des relations amicales anciennes et toujours très actuelles entre la Belgique et la Chine. Il serait dès lors, selon lui, déraisonnable de décider d'une sanction d'autant qu'il serait manifeste qu'aucun motif objectif, raisonnable et en rapport avec l'objectif poursuivi ne peut justifier le refus d'un avis conforme.

En réplique, il maintient qu'il n'est pas allégué ni démontré que si l'autorisation avait été demandée, elle lui aurait été refusée. Il en déduit que cela démontre le caractère disproportionné de la sanction et que la partie adverse n'apporte aucune réponse à son argument selon lequel une réception de 600 personnes organisée par un pays ami, coprésidée par l'Union européenne, ne revêtait pas de signification politique.

Dans son dernier mémoire, il réitère ses arguments.

IX.2. Appréciation

Le raisonnement du requérant ne peut être suivi lorsqu'il affirme que la partie adverse devrait établir que si l'autorisation avait été demandée, elle aurait été refusée. Il est rappelé que le chapitre 4 de la loi du 27 novembre 2013 fixe des règles de bonne conduite qui doivent être observées par les membres de la Famille royale et qu'il incombe dès lors à ceux-ci de respecter ces règles ainsi que les procédures qui les accompagnent. Dans ce contexte, il importe peu, au regard de l'article 11, alinéa 2, de la même loi, de savoir si l'autorisation aurait été donnée si elle avait été demandée préalablement à la participation à l'évènement, dès lors que le manquement est précisément de ne pas avoir communiqué au ministre des Affaires étrangères cette intention de participer. Pour le surplus, il est renvoyé à l'appréciation du troisième moyen quant à la portée des articles 17 et 18 de la loi du 27 novembre 2013.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

X. Cinquième moyen

X.1. Thèse de la partie requérante

Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 6 et 7 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, du principe général de la sécurité juridique et de l'excès de pouvoir.

Le requérant expose que la loi du 27 novembre 2013 prévoit en son article 11, alinéa 2, des sanctions en cas de manquement, notamment à son article 18, alors que lorsqu'une loi prévoit, d'une part, des obligations et, d'autre part, des sanctions pour méconnaissance de ces obligations, il doit nécessairement être satisfait aux conditions de prévisibilité et de clarté, et que manque à ces conditions, l'obligation d'obtenir l'avis conforme du ministre des Affaires étrangères pour les contacts « avec les autorités d'États étrangers », « à l'exception des contacts qui peuvent avoir lieu dans le cadre d'activités de représentation ». Selon lui, il ne se conçoit pas que toutes les personnes qui risquent une sanction pour méconnaissance d'obligations prescrites par une loi, à l'exception de celles visées par la loi du 27 novembre 2013, bénéficient de la garantie de voir leurs obligations énoncées de manière claire et prévisible. Il relève que le législateur a lui-même décidé de définir les comportements ou les agissements susceptibles d'être sanctionnés et que, dans un tel cas, les termes de la loi requièrent un degré de précision pour en assurer la prévisibilité. Or, à son estime, il n'en va pas ainsi dès lors qu'il est impossible de prévoir, dans le cadre d'activités de représentation, quels sont les contacts avec des autorités d'États étrangers qui sont soumis à un avis conforme et quels sont les contacts qui ne le sont pas. Il considère que « la décision attaquée qui fait application de telles dispositions législatives manque de prévisibilité et est, partant, illégale ». Il rappelle aussi que « la violation de la CEDH est d'ordre public et doit être soulevée d'office » et que, dans l'hypothèse où le Conseil d'État envisagerait de ne pas reconnaître l'existence d'une violation des dispositions de la CEDH et des principes énoncés, la question préjudicielle suivante devrait être posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 18 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 monarchie, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, notamment au regard des articles 6 et 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, du principe général de la sécurité juridique, dès lors que cet article 18 impose une obligation d'obtenir l'avis conforme du ministre des Affaires étrangères pour les contacts "avec les autorités d'États étrangers", "qui peut [sic] revêtir une signification

politique”, “à l’exception des contacts qui peuvent avoir lieu dans le cadre d’activités de représentation”, sans définir les “autorités” ni les “activités de représentation” visées, alors que les autres citoyens qui risquent une sanction pour méconnaissance d’obligations prescrites par une loi, sauf ceux qui sont visés par la loi du 27 novembre 2013, bénéficient de la garantie de voir leurs obligations énoncées de manière claire et prévisible ».

En réplique, il fait valoir que le moyen est recevable en raison de la violation du principe général de sécurité juridique car il est impossible pour lui « de savoir avec certitude dans quel cas il doit demander une autorisation, ce qui dans sa situation et compte tenu de son rang l’expose à demander des autorisations de façon disproportionnée ou l’expose à une sanction ». Par ailleurs, il répète que son courrier du 9 avril 2011, adressé au Premier ministre de l’époque, ne peut constituer un fondement légal à la décision attaquée, même au titre de témoignage de son interprétation. Il maintient que la partie adverse reste en défaut de proposer une définition légale ou jurisprudentielle des concepts utilisés, que la loi du 27 novembre 2013 ne présente pas un caractère suffisamment clair et prévisible pour justifier une sanction et que l’absence d’un principe de légalité en matière disciplinaire ne fait pas obstacle à ce constat en l’absence de pouvoir hiérarchique de la partie adverse sur le requérant.

Dans son dernier mémoire, il réitère ses arguments ainsi que ceux qu’il a déjà développés dans le cadre de son troisième moyen.

X.2. Appréciation

Comme l’indique la partie adverse, le requérant demeure en défaut d’indiquer en quoi la décision attaquée aurait violé l’article 6 de la CEDH qui consacre l’ensemble des garanties attachées à un procès équitable et, en tout état de cause, le requérant dispose d’ailleurs d’un recours en annulation devant le Conseil d’État qui satisfait aux garanties de cette disposition.

Par ailleurs, l’article 7 de la CEDH ne s’applique pas aux manquements de type disciplinaire, comme en l’espèce, mais bien au contentieux pénal ainsi qu’il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme.

Le moyen n’est dès lors pas recevable en ce qu’il invoque la violation des articles 6 et 7 de la CEDH. En revanche, il est recevable pour ce qui concerne le principe de sécurité juridique et le principe d’égalité et de non-discrimination.

Le principe de sécurité juridique n’exige pas qu’une définition légale soit donnée aux notions mises en œuvre par l’autorité disciplinaire. Toutefois, la

qualification des faits au regard des notions légales ressortit à la compétence de cette autorité mais sous le contrôle du juge.

En l'espèce, l'infliction d'une sanction du chef d'un manquement à l'article 18 de la loi du 27 novembre 2013 implique la constatation de contacts d'un membre de la Famille royale avec les autorités d'un État étranger ainsi que le constat que ces contacts ont eu lieu en dehors d'une activité de représentation.

Dès lors que le législateur n'entend pas donner un sens différent à une notion, celle-ci doit s'appréhender au regard de son sens usuel. Ainsi, un « contact » est, dans le contexte des relations humaines, défini usuellement comme un état ou une action de personnes qui sont en relation, qui communiquent entre elles, qui se fréquentent ainsi qu'une communication, une relation entre des personnes, des groupes.

Sur ce point, le requérant ne conteste pas avoir été en contact avec des personnes à l'occasion de la commémoration du 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise, le 19 juillet 2017, ce que démontre la photo qu'il a déposée en pièce 5/2 de son dossier.

Quant à la notion d'« autorités d'États étrangers », si certes, elle peut recevoir plusieurs interprétations selon le rang de la personne avec laquelle un contact est noué, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, il ne fait pas de doute que le requérant aurait pu qualifier sans difficulté l'ambassadeur de Chine ou le représentant permanent de ce pays auprès de l'Union européenne, d'autorité représentant un État étranger. En tant que diplomates, ils sont en principe accrédités et représentent officiellement les intérêts de leur pays.

Pour ce qui concerne le concept d'activité de représentation, le requérant semble bien placé pour savoir, de par le rôle qu'il assume depuis plusieurs années, qu'il s'agit d'une mission par laquelle il lui est demandé, soit par le gouvernement, soit par le Souverain, de participer à un évènement.

Comme il l'a déjà été relevé à l'occasion de l'examen du troisième moyen, le requérant n'établit pas, en l'espèce, avoir agi en qualité de représentant du gouvernement ou du Souverain ou d'avoir averti au préalable le ministre des Affaires étrangères de sa volonté de participer à cet évènement.

Enfin, comme déjà rappelé ci-avant, l'examen du présent recours est exclusivement limité à un contrôle de légalité de la décision attaquée (c'est-à-dire

notamment de savoir si la participation du requérant, en uniforme militaire, au 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise a pu être légalement qualifiée de contact avec des autorités d'États étrangers en dehors des activités de représentation) en tant qu'acte administratif individuel, le Conseil d'État n'étant pas constitutionnellement compétent pour se prononcer sur l'opportunité du régime organisé par la loi du 27 novembre 2013.

Par ailleurs, quant à la question préjudicielle formulée par le requérant, elle se fonde sur une prémisse inexacte relative à l'article 18 de la loi du 27 novembre 2013 dès lors que cette disposition, s'inscrivant dans un contexte de nature disciplinaire comme précisé *supra*, est suffisamment claire et prévisible notamment quant aux obligations qui doivent être respectées par les membres de la Famille royale et aux comportements qui sont attendus d'eux. Les concepts qu'elle utilise doivent être compris dans leur sens usuel, le législateur n'ayant pas entendu les définir autrement. Enfin, si la question soulève une violation des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, il convient de relever qu'en vertu de l'article 26, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, « lorsqu'est invoquée devant une juridiction la violation, par une loi [...], d'un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution ». En l'espèce, le requérant invoque une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lesquels, comme cela fut relevé lors des travaux préparatoires, consacrent le principe d'égalité et de non-discrimination de façon totalement ou partiellement analogue à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (*Doc. parl.*, Sénat, s.e. 2007, n° 4/12, p. 6). L'article 26, § 4, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale, précitée, stipule toutefois que, par dérogation à l'alinéa 1^{er}, « l'obligation de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ne s'applique pas [...] lorsque la juridiction estime que la disposition du titre II de la Constitution n'est manifestement pas violée ». En l'espèce, il importe que le requérant précise par rapport à quelle catégorie d'autres citoyens il estime subir une discrimination, ce qui ne ressort pas clairement du libellé de sa question qui vise « les autres citoyens qui risquent une sanction pour méconnaissance d'obligations prescrites par une loi [...] » et qui « bénéficient de la garantie de voir leurs obligations énoncées de manière claire et prévisible ». Dans un tel contexte, l'article 18 de la loi du 27 novembre 2013 ne viole manifestement pas les articles 10 et 11 de

la Constitution. Il n'y a dès lors pas lieu de poser la question préjudicielle formulée par le requérant.

Le moyen est ainsi partiellement recevable mais jugé non fondé.

XI. Sixième moyen

XI.1. Thèse de la partie requérante

Le sixième moyen est pris de la violation de l'article 8 de la CEDH et du droit au respect de la vie privée et familiale.

Le requérant expose que l'imprécision de la loi du 27 novembre 2013 et son interprétation large ont pour effet de le condamner à un isolement social qu'aucune nécessité au regard d'une société démocratique ne pourrait justifier, singulièrement au regard de la conception de l'article 8 de la CEDH, proposée par les meilleurs auteurs qui soutiennent un champ d'application très large de cette disposition, englobant aussi le droit à l'identité et au développement personnel ainsi que le droit pour tout individu de nouer des relations avec ses semblables et le monde extérieur, le lieu d'exercice des activités professionnelles jouant un rôle majeur auquel il est dès lors légitime d'étendre l'applicabilité de ce droit. Il explique que ceci serait singulièrement son cas puisque, depuis des décennies, il fréquente un milieu qui compte beaucoup d'autorités ou de représentants d'États étrangers ou de personnes qui le sont devenus et qu'un nombre non négligeable d'entre eux sont des membres de sa famille. Il rappelle que la violation de la CEDH est d'ordre public et doit être soulevée d'office et que, dans l'hypothèse où le Conseil d'État envisagerait de ne pas reconnaître l'existence d'une violation de l'article 8 de la CEDH et des principes énoncés, il souhaite qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle, rédigée de la manière suivante :

« Les articles 18, *juncto* 17 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 monarchie, viole-t-il [*sic*] les articles 10 et 11 de la Constitution, notamment au regard de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, du principe général de la sécurité juridique, dès lors que ces articles 18, *juncto* 17 imposent une obligation d'obtenir l'avis conforme du ministre des Affaires étrangères pour les contacts "avec les autorités d'États étrangers", "à l'exception des contacts qui peuvent avoir lieu dans le cadre d'activités de représentation", sans définir les "autorités", ni les "activités de représentation" ni les "implications politiques éventuelles" visées, alors que les autres citoyens qui risquent une sanction pour méconnaissance d'obligations prescrites par une loi, sauf ceux qui sont visés par la loi du 27 novembre 2013, bénéficient de la garantie de voir leurs obligations énoncées de manière claire et prévisible, sans emporter de limitation excessive de

la possibilité de nouer des relations, notamment professionnelles, avec ses [sic] semblables et le monde extérieur ? ».

En réplique, il fait une nouvelle fois valoir que la partie adverse reste en défaut de proposer une définition légale ou jurisprudentielle des concepts utilisés à l'article 17 de la loi du 27 novembre 2013 qui ne présente donc pas un caractère suffisamment clair et prévisible que pour justifier une sanction. Il répète qu'il lui est impossible de savoir avec certitude dans quel cas il doit demander une autorisation, ce qui rend impossible une vie sociale et professionnelle digne de ce nom et que, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, il a prouvé à l'aide d'un avant-projet de protocole qu'il est possible de préciser de façon raisonnable ses obligations légales, ce que le gouvernement a refusé de faire.

Dans son dernier mémoire, il réitère ses arguments et soulève d'autres types de discriminations notamment à l'égard d'autres membres de la Famille royale ne percevant pas de dotation mais qui bénéficient d'une indemnité pour avoir participé à des missions officielles, en vertu de l'article 9 de la loi du 27 novembre 2013, et qui peuvent, selon lui, nouer les contacts qu'ils souhaitent.

XI.2. Appréciation

L'article 8 de la CEDH est rédigé comme il suit :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés ».

S'il faut comprendre le présent moyen comme ne permettant pas au requérant de bénéficier d'une vie privée et familiale du fait de l'imprécision prétendue des concepts utilisés, il est renvoyé à l'examen du cinquième moyen à propos duquel il a été jugé qu'il n'est pas requis qu'une définition légale ou jurisprudentielle soit donnée à des concepts clairs par eux-mêmes.

S'il faut comprendre le moyen comme attaquant spécifiquement l'article 18 de la loi du 27 novembre 2013, qui sert de fondement à la décision attaquée, le Conseil d'État n'est pas compétent pour trancher une critique de constitutionnalité directement dirigée contre la loi.

Quant à la question préjudicielle suggérée par le requérant, comme il l'a déjà été souligné ci-avant, elle part d'une prémisse inexacte en considérant que les termes de l'article 18 sont trop imprécis alors que tel n'est pas le cas et s'abstient d'identifier clairement les catégories de personnes qui devraient être comparées à celle du requérant et par rapport auxquelles il subirait une discrimination en raison d'un régime juridique qui lui serait moins favorable, de sorte qu'il n'y a pas lieu de la soumettre à la Cour constitutionnelle pour les mêmes motifs que ceux précisés lors de l'examen du cinquième moyen.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, que la notion de « vie privée » est une notion large, non susceptible d'une définition exhaustive et qui ne peut se réduire à la protection d'un « cercle intime ». Ainsi, l'article 8 de la CEDH protège le droit à l'épanouissement personnel, que ce soit sous la forme du développement personnel ou sous celle de l'autonomie personnelle. Il englobe le droit pour tout individu d'aller vers les autres afin de nouer et de développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur, soit le droit à une « vie privée sociale » et peut ainsi, dans certaines circonstances, s'étendre aux activités professionnelles (Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Fernández Martínez c. Espagne*, 12 juin 2014, § 110; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Bărbulescu c. Roumanie*, 5 septembre 2017, § 71; Cour eur. D.H., arrêt *Antović et Mirković c. Monténégro*, 28 novembre 2017, § 42; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Denisov c. Ukraine*, 25 septembre 2018, § 100, et les références qui y sont citées).

Le requérant s'abstient d'alléguer, et *a fortiori* d'établir, qu'au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le domaine de la vie privée s'étendrait à des activités comme celle précisément sanctionnée en l'espèce.

En l'espèce, le requérant est le fils du précédent Souverain et le frère de l'actuel. Il est ainsi membre de la Famille royale et bénéficie d'une dotation à charge de l'État. Au regard des obligations qui découlent de la loi du 27 novembre 2013, il peut assumer des activités de représentation ainsi que d'autres missions de nature publique pour autant que cette participation ne menace pas sa neutralité (article 16). Conformément à l'article 20 de cette même loi, il doit par ailleurs, dans l'exercice de ses fonctions, faire preuve de réserve dans l'expression publique de ses opinions et témoigner de respect pour les conceptions politiques, philosophiques, idéologiques ou religieuses qui s'expriment dans une société démocratique. Il n'est donc pas un citoyen ordinaire dans la mesure où, en tant que membre de la Famille royale, il doit assumer un rôle public qui implique certaines limites à ses droits et libertés.

Il est rappelé une nouvelle fois qu'il revient au Conseil d'État d'examiner la légalité de la décision attaquée au regard des faits retenus par l'autorité, étant, en l'espèce, la participation du requérant à un événement public sans en avoir averti au préalable le gouvernement et plus particulièrement le ministre des Affaires étrangères.

Comme relevé ci-avant, la notion de « vie privée » reçoit une acception particulière lorsque l'activité a un caractère public.

Comme l'indique l'article 8 de la CEDH, la protection de la vie privée n'est pas un droit absolu et peut faire l'objet d'ingérences de la part de l'autorité publique à certaines conditions. Ainsi, les limitations au droit du requérant de lier des relations interpersonnelles sont bien prévues par la loi et poursuivent un but légitime s'inscrivant dans la perspective de la sécurité nationale, afin d'éviter d'éventuelles tensions diplomatiques ou politiques, eu égard à la qualité de membre de la Famille royale du requérant, dont la participation à des contacts avec des autorités d'États étrangers pourrait être perçue comme une approbation de la politique de ces États qui ne serait pas nécessairement en phase avec la conduite des relations internationales de la Belgique.

La question du caractère nécessaire de l'atteinte conduit à examiner la balance entre les intérêts de l'État et le droit à la vie privée du requérant. L'adjectif « nécessaire » implique l'existence d'un besoin social impérieux de recourir à l'ingérence considérée, les États gardant une marge d'appréciation à cet égard. Dans le cadre de l'examen de l'ingérence, il y a lieu de considérer l'affaire dans son ensemble et d'apprécier si les motifs invoqués sont pertinents et suffisants et si la mesure est proportionnée par rapport au but légitime poursuivi.

En l'espèce, le législateur a pu considérer qu'il était nécessaire que les membres de la Famille royale, bénéficiaires d'une dotation publique, obtiennent l'accord du ministre des Affaires étrangères à l'occasion de contacts en Belgique avec les autorités d'États étrangers afin d'éviter une divergence d'attitude entre, d'une part, la politique étrangère menée par le gouvernement, sous la direction du Roi, conformément à l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution et, d'autre part, d'éventuels comportements de membres de la Famille royale qui pourraient impliquer une absence de cohésion dans ce domaine ou recevoir une interprétation mettant à mal cette politique étrangère. Un faux pas diplomatique pourrait avoir des conséquences sur la scène internationale mais aussi au sein même de l'État fédéral dès lors que les entités fédérées peuvent également mener des relations internationales dans les matières qui sont de leur compétence. La stabilité des

relations diplomatiques participe ainsi directement à la sécurité nationale. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'interdire, dans le chef du requérant, tout contact avec des représentants d'États étrangers mais de s'assurer que les contacts souhaités ne déforcent pas la politique étrangère nationale. Enfin, ce sont les contacts avec les autorités d'États étrangers ou d'organisations internationales ou leurs représentants qui font l'objet de la restriction mais non les relations ordinaires du requérant avec des personnes n'ayant pas cette qualité.

Ainsi, les limites apportées au droit à la vie privée du requérant et plus particulièrement à son droit de nouer des contacts avec d'autres personnes, sont nécessaires à la stabilité et la sécurité nationales et proportionnées au but légitime poursuivi.

Le sixième moyen n'est, en conséquence pas fondé.

XII. Septième moyen

XII.1. Thèse de la partie requérante

Le septième moyen est présenté à titre subsidiaire et est pris de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de proportionnalité, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir.

Le requérant expose que l'acte attaqué sanctionne d'une retenue égale à 15 % du montant de la dotation annuelle une première infraction aux dispositions de la loi du 27 novembre 2013 et que cette retenue correspond à la moitié de la partie de la dotation brute soumise à l'impôt sur les revenus, correspondant à un traitement. Il estime que dès lors qu'il s'agit d'une première méconnaissance de la loi, qui peut être qualifiée de bénigne, il ne pouvait, en aucun cas, mériter une sanction de cette ampleur. Il rappelle que, dès lors qu'il n'avait pas encore été entendu, il y a lieu de conclure que la hauteur de la sanction a été fixée sans tenir compte du caractère établi ou non du manquement et des antécédents invoqués, de son degré de gravité et enfin de sa situation personnelle. Il soutient encore qu'en tant que la sanction frappe également la partie « fonctionnement » de la dotation, cela équivaut à une ponction supplémentaire plus disproportionnée sur la partie traitement. Or, il observe qu'il ne peut pas suspendre ses frais de fonctionnement, qui sont pour l'essentiel des frais récurrents faisant l'objet d'engagements à long terme et qu'il devrait donc les payer au départ de la partie « traitement », ce qui équivaut, dans les faits, à une imputation sur celle-ci. Il estime qu'une ponction sur la partie « fonctionnement » reviendrait à lui enjoindre de diminuer son activité, ce

qui ne peut être l'objectif de la loi du 27 novembre 2013, d'autant que la décision attaquée retient, sans s'en expliquer, le pourcentage proposé par le Conseil des ministres sur la base de circonstances aggravantes, que la Chambre des représentants écarte et qu'il y a lieu de penser que c'est de façon purement formelle, afin de ne pas exposer le gouvernement, que la Chambre a écarté lesdites circonstances invoquées par le Conseil des ministres, se dispensant ainsi de les examiner.

En réplique, il relève que la partie adverse reste en échec de démontrer le caractère proportionné de la sanction infligée alors qu'il lui revient de supporter la charge de la preuve, qu'en particulier, elle expose être restée en deçà du maximum prévu pour les agents de la fonction publique mais sans justifier la hauteur de la sanction par rapport au fait qu'il s'agit d'une première infraction, de caractère peu important. Il insiste une nouvelle fois sur la circonstance qu'il n'est pas établi par ailleurs que l'autorisation du ministre lui aurait été refusée, si elle avait été demandée, et qu'en outre, il a terminé l'année 2017 « dans le rouge » ainsi que le démontre son rapport annuel.

Dans son dernier mémoire, il réitère ses arguments tout en faisant valoir qu'il a été dans l'impossibilité morale de fournir la preuve de l'impact de la retenue sur son mode de fonctionnement, ne voulant pas soumettre sa vie privée et surtout celle de sa famille à l'investigation publique que suppose la procédure mise en cause.

XII.2. Appréciation

Lorsqu'elle inflige une sanction de nature disciplinaire, l'autorité ne peut se fonder que sur des faits matériellement établis. La proportionnalité d'une sanction de type disciplinaire s'apprécie au regard de la gravité des manquements sanctionnés, compte tenu des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis. S'il n'appartient pas au Conseil d'État, dont le contrôle doit rester marginal, de se substituer à l'autorité dans l'appréciation de la gravité des faits et de la hauteur de la sanction, il entre néanmoins dans sa mission de vérifier si le choix de la sanction est dûment motivé et si celle-ci n'est pas disproportionnée au regard du grief retenu. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste, c'est-à-dire qu'il est impensable qu'une autre autorité, placée dans les mêmes circonstances, aurait raisonnablement pu adopter une sanction identique. Pour la détermination du taux de la sanction, le principe de proportionnalité requiert qu'il existe donc un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet, que la sanction

infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire, le Conseil d'État ne pouvant sanctionner qu'une erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, la matérialité des faits n'est pas contestable dans la mesure où le requérant a effectivement entretenu des contacts avec des autorités d'États étrangers en participant, en uniforme militaire, au 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise, le 19 juillet 2017, sans en avoir informé le ministre des Affaires étrangères.

La décision d'approbation prise par la Chambre des représentants s'approprie la motivation du taux de la sanction telle qu'elle est formulée par la commission spéciale et contenue dans le rapport de cette commission qui reproduit et confirme la proposition du Conseil des ministres. Ainsi, cette motivation indique que l'absence d'information au ministre des Affaires étrangères et de son accord, est un manquement grave susceptible de compromettre les relations diplomatiques, que le requérant a reçu précédemment des rappels à la loi non suivis d'effet, que la retenue de rémunération peut atteindre 20 % dans la fonction publique fédérale, pendant 36 mois maximum, et qu'une retenue de 15 % pendant 12 mois n'est pas de nature à perturber les activités limitées du requérant reprises dans son rapport annuel.

À la proposition du Conseil des ministres, la commission spéciale ajoute que le requérant ne fournit aucune explication concrète quant au double impact allégué de la retenue proposée de 15 % sur le volet « fonctionnement » de sa dotation, ce qui, par ailleurs, se reproduit également dans le présent recours, aucun document n'étant déposé à son dossier à cet effet. Cette circonstance permet de comprendre pourquoi la commission spéciale n'a pas pu examiner l'impact d'une retenue sur le volet « fonctionnement » en telle sorte que le requérant est mal venu de se plaindre d'une absence de motivation à ce sujet.

Si, certes, il considère que l'absence de communication au ministre des Affaires étrangères de son projet de contact avec les autorités chinoises est relativement bénigne, il s'agit de son appréciation. La qualification donnée par le Conseil des ministres ainsi que par la commission spéciale et, ensuite, adoptée par la Chambre des représentants n'apparaît cependant pas tenir d'une appréciation inexacte tenant en la mise en péril possible des relations diplomatiques de la Belgique, peu importe la nature des relations en question entre la Chine et l'État belge, le requérant n'en étant ni le juge ni le responsable politiquement. Il est dès lors compréhensible que l'absence de communication, à l'autorité politiquement

responsable des relations internationales, de contacts avec des représentants d'États étrangers, soit perçue comme un manquement grave à la loi du 27 novembre 2013.

La motivation de la sanction tient également dans le non-respect des obligations de la loi du 27 novembre 2013 malgré plusieurs rappels de ces obligations, ce que le requérant ne peut nier.

Sur ce point, la motivation de la décision est adéquate.

La sanction prononcée, en l'espèce, est de 15 % sur la dotation annuelle du requérant, laquelle comprend un volet « traitement » et un volet « fonctionnement ». La retenue est la seule mesure possible prévue par le législateur.

Le requérant n'indique pas avec précision ce que couvre le volet « fonctionnement » de sa dotation et ne dépose aucune pièce permettant au Conseil d'État d'apprécier le caractère compressible ou non des dépenses couvertes par ce volet. Il n'est donc pas démontré concrètement en quoi la part incompressible du volet « fonctionnement » aura pour effet d'impacter le volet « traitement » à la suite de l'application des 15 % de la retenue.

Par ailleurs, il ne dépose pas, avec ses pièces, le rapport annuel 2017 qui établirait que cette année s'est terminée « dans le rouge ».

Enfin, le taux de la sanction est fixé par rapport à la retenue possible d'un fonctionnaire fédéral, pouvant aller jusqu'à 20 % durant 36 mois. En l'espèce, la sanction adoptée est de 15 % durant 12 mois. La partie adverse n'a ainsi pas choisi la sanction la plus forte, en raison probablement d'une première sanction, et a opté pour un taux et une durée qui s'alignent sur le degré de gravité du manquement qui est à l'origine de cette sanction. Par ailleurs, la partie adverse ne dispose pas d'un choix étendu pour déterminer cette sanction puisque le législateur n'envisage que la retenue sur la dotation, le rappel à l'ordre, en tant que sanction, n'étant pas prévu.

Le septième moyen n'est dès lors pas fondé.

XIII. Huitième moyen

XIII.1. Thèse de la partie requérante

Le huitième moyen est pris de la violation des droits de la défense, des articles 11, alinéa 2, et 18 de la loi du 27 novembre 2013 et du détournement de pouvoir.

Le requérant expose que, dans un premier temps, aux mois d'août et septembre 2017, la presse a fait état de la volonté du gouvernement d'imposer une sanction s'élevant à une retenue de 10 % de sa dotation, que, dans un deuxième temps, il a été convoqué, le 4 septembre 2017, en vue d'une audition le 7 septembre suivant, soit trois jours plus tard, et qu'il a fait état de sa volonté de se faire assister et représenter par son conseil, en raison de son état de santé. Il affirme avoir fait l'objet de pressions importantes en vue de renoncer à ce droit et de se rendre personnellement à la convocation du Premier ministre, le chef de cabinet du Roi, à l'époque, lui ayant ainsi écrit qu'il s'exposerait à une sanction plus lourde s'il n'obtempérait pas. Il rappelle que son conseil a dû procéder à un échange épistolaire vigoureux avec le Premier ministre et son cabinet, et même produire un certificat médical, en vue d'obtenir de pouvoir le représenter et de pouvoir bénéficier d'un délai raisonnable pour préparer l'audition. Il souligne que, dans un troisième temps, la presse a fait état d'un consensus gouvernemental sur une sanction aggravée, désormais une retenue de 15 % de la dotation, ce qui représente une augmentation de 15.000 euros environ, que ce montant s'est vu confirmé dans la décision officielle du gouvernement du 14 décembre 2017. Selon lui, le pouvoir de retenue sur dotation ainsi conféré conjointement au Conseil des ministres et à la Chambre des représentants par l'article 11, alinéa 2, de la loi du 27 novembre 2013 a pour but de sanctionner exclusivement le non-respect des règles de bonne conduite prévues au chapitre 4 de la même loi, et qu'il ne peut être mis en œuvre, ne fût-ce que partiellement, comme en l'espèce (soit à hauteur de l'augmentation de 5 % de la sanction proposée), en vue de sanctionner l'exercice normal de ses droits de la défense, en recourant à l'assistance et la représentation de son avocat, ce qui constitue un excès de pouvoir, voire un détournement de pouvoir, le but poursuivi par les auteurs de l'acte attaqué étant illicite.

En réplique, il affirme que c'est à tort que la partie adverse fonde son argumentation sur la circonstance qu'il n'apporterait pas la preuve d'un accord politique en vue d'une sanction ou de son aggravation, qu'il fournit en effet cette preuve par présomptions, ci-avant décrites dans les différents moyens, et qu'il se

réserve la possibilité de compléter son argumentation, après avoir pris connaissance de la mesure d'instruction de l'auditeur rapporteur.

Dans son dernier mémoire, il réitère ses arguments.

XIII.2. Appréciation

Il y a détournement de pouvoir lorsque l'autorité agit principalement sinon exclusivement dans un but illicite. La charge de la preuve de ce détournement incombe à celui qui l'invoque. Il n'est toutefois admis qu'à une double condition, à savoir la présence d'un but illicite et l'absence d'un but licite. Il faut à tout le moins que l'autorité ait agi principalement sinon exclusivement dans un but illicite.

En l'espèce, les événements décrits, à les supposer établis, ce que le dossier de pièces ne permet pas de démontrer, ne se prêtent pas à la qualification du détournement de pouvoir puisqu'ils ne révèlent pas que l'autorité aurait agi principalement sinon exclusivement dans un but illicite, en voulant aggraver la sanction initialement proposée à l'encontre du requérant du fait de sa volonté de recourir à l'assistance et à la représentation d'un conseil, alors que ce fait est étranger au manquement pour lequel la sanction pouvait intervenir, à savoir sa participation à l'évènement qui a eu lieu à l'occasion du 90^e anniversaire de la fondation de l'armée chinoise.

À supposer, qu'à un moment, deux taux de la sanction aient pu être envisagés par le gouvernement et que le Conseil des ministres ait opté pour la proposition d'une retenue de 15 % sur la dotation du requérant, cela ne relève pas encore du détournement de pouvoir.

Quant aux pressions vantées par le requérant, comme il a déjà été jugé ci-avant, elles ne reposent sur aucun document concret. Quant au SMS envoyé par le chef de cabinet du Roi de l'époque, il n'a pas la portée que lui donne le requérant car, objectivement, il ne s'agit que de la recommandation d'éviter de refuser le contact avec le Premier ministre et non de celle d'empêcher le requérant de recourir aux services d'un avocat.

L'argumentation du requérant se fonde donc sur une erreur de qualification de la notion de détournement de pouvoir. Enfin, le requérant se contente d'allégations sans apporter des éléments concrets permettant de vérifier celles-ci.

Le huitième moyen n'est pas fondé.

XIV. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge du requérant. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Le requérant supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 15 décembre 2020, par :

Pascale Vandernacht,
Frédéric Gosselin,
Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht