Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

IXe CHAMBRE

A R R Ê T

n° 212.376 du 4 avril 2011
A. 193.177/IX-6420

En cause :

1. la CHAMBRE DES HUISSIERS DE JUSTICE DE L'ARRONDISSEMENT D'AUDENARDE
2. Ivan RAVELINGIEN
3. Antoon COPPITTERS
4. Robrecht TIMMERMANS
5. Erik BERGÉ
6. Vital JENNEN
7. Bart VERSCHELDEN
8. Marc HOVE

assistés et représentés par
Me Carlos De Wolf, avocat,
ayant son cabinet à 9680 Maarkedal
Etikhovestraat 6
où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le ministre de la Justice,
assisté et représenté par
Mes Kaat Leus et Patrick Hofströssler, avocats,
ayant leur cabinet à 1050 Bruxelles
avenue Louise 99
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 29 juin 2009, a pour objet l'annulation de l'arrêté royal du 26 avril 2009 fixant le nombre d'huissiers de justice par arrondissement judiciaire « dans la mesure où et pour autant que l'article 1er (de

cet arrêté) fixe le nombre d'huissiers de justice pour l'arrondissement d'Audenarde à neuf ».

II. Déroulement de la procédure

2. L'arrêt n° 198.097 du 23 novembre 2009 rejette la demande de suspension de l'exécution de la décision attaquée.

Les parties requérantes ont introduit une demande de poursuite de la procédure.

La partie défenderesse a introduit un mémoire en réponse et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réplique.

M. Walter Van Noten, premier auditeur-chef de section, a rédigé un rapport.

Les parties requérantes ont introduit une demande de poursuite de la procédure ainsi qu'un dernier mémoire. La partie défenderesse a introduit une demande de poursuite et un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui a eu lieu le 7 mars 2011.

M. André Vandendriessche, président de chambre, a fait rapport.

Me Carlos De Wolf, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, et Me Audrey Baeyens, avocat, *loco* Mes Kaat Leus et Patrick Hofströssler, avocats, qui comparaît pour la partie défenderesse, ont été entendus.

M. Alexander Van Steenberge, auditeur, a donné un avis conforme au présent arrêt.

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

III. Les faits

3.1. L'article 515 du Code judiciaire confère au Roi le pouvoir de fixer le nombre d'huissiers de justice par arrondissement judiciaire. Cette disposition s'énonce comme suit :

« Le Roi fixe le nombre d'huissiers de justice par arrondissement, après avoir pris les avis du procureur général près la cour d'appel, du procureur du Roi, du conseil permanent de la Chambre nationale et du conseil de la chambre d'arrondissement des huissiers de justice.

Le nombre d'huissiers de justice fixé par le Roi ne comprend pas ceux qui ont dépassé l'âge de 70 ans.

Si le nombre des huissiers de justice en fonction excède celui qui est arrêté par le Roi, la réduction à ce dernier nombre ne s'opère que par décès, démission ou destitution ».

3.2. L'arrêté royal du 14 décembre 1984 fixant le nombre d'huissiers de justice par arrondissement judiciaire détermine, en exécution de l'article 515 du Code judiciaire, le nombre d'huissiers de justice par arrondissement judiciaire. Pour l'arrondissement d'Audenarde, leur nombre est fixé à neuf.

3.3. Le 1er août 2008, le ministre de la Justice adresse une demande d'avis concernant l'adaptation du nombre d'huissiers de justice, par arrondissement judiciaire, aux procureurs généraux près les cours d'appel, aux procureurs du Roi, au conseil permanent de la Chambre nationale des huissiers de justice et aux conseils des chambres d'arrondissement des huissiers de justice.

Pour l'arrondissement judiciaire d'Audenarde, il est proposé de maintenir le nombre d'huissiers de justice à neuf.

La demande d'avis s'énonce comme suit :

« Objet : Adaptation du nombre d'huissiers de justice par arrondissement judiciaire.

L'arrêté royal du 14 décembre 1984 fixe le nombre d'huissiers de justice par arrondissement judiciaire (exécution de l'article 515 du Code judiciaire). Ce n'est que pour un nombre peu élevé d'arrondissements que ces nombres ont été adaptés et cet arrêté n'a plus été adapté depuis 2000 (sauf pour Huy où ce nombre a d'abord été réduit puis a de nouveau été augmenté). Le nombre total actuel d'huissiers de justice s'élève à 496 unités; à celles-ci viennent encore s'ajouter 36 personnes, qui ne peuvent cependant pas être comprises dans le calcul.

Entre 2000 et 2007, le chiffre de la population de plusieurs arrondissements a cependant augmenté de 3,4 % en moyenne pour l'ensemble du pays, certains arrondissements enregistrant même des pourcentages d'augmentation variant de 4 à 7 %.

Si nous imputons cette augmentation moyenne sur le ratio moyen de population par huissier de justice, le nombre d'huissiers de justice doit

augmenter de 17 unités. En même temps, il faut constater qu'il existe des différences spécifiques entre les différents arrondissements judiciaires. La question qui se pose dès lors logiquement est celle de la faisabilité d'une adaptation linéaire simple du nombre d'huissiers de justice dans tous les arrondissements.

En effet, le chiffre de la population n'est pas, à lui seul, le seul paramètre de l'étude relative à l'activité d'huissier de justice. Le nombre d'actes est à cet égard également un instrument utile qui mérite toute notre attention.

À cet effet, nous nous basons sur le nombre d'actes déclarés à l'enregistrement auprès de l'administration des Finances. Entre 2000 et 2007, une augmentation moyenne de 14,49 % est constatée pour l'ensemble du Royaume. Ici aussi, on observe des différences notables entre les arrondissements enregistrant des pourcentages d'augmentation atteignant largement 20 voire 30 %.

À quelques exceptions près, on constate une tendance identique à celle du chiffre de la population, et il est donc indiqué de tenir compte de ces corrections entre les différents arrondissements judiciaires. En effet, si l'on compare le nombre moyen d'actes par huissier de justice (pour l'année 2007, il s'élève à 3956,02 actes par unité) pour le Royaume à celui de chaque arrondissement, on constate des disparités manifestes.

Dans certains arrondissements, la moyenne atteint presque 7000 actes tandis que dans d'autres arrondissements, elle oscille seulement autour de 2000. Il en résulte que dans ces derniers arrondissements, la viabilité peut être mise en cause et que le nombre de résidences pourrait théoriquement même être réduit, alors qu'en d'autres lieux, une augmentation du nombre d'huissiers de justice est justifiée, sans que les huissiers de justice déjà en place puissent en subir des conséquences fâcheuses.

Par souci d'exhaustivité, nous attirons également l'attention sur l'évolution des frais de justice qui constituent également un indicateur important des activités de l'huissier de justice en matière pénale. Pour la rubrique relative aux huissiers de justice, nous enregistrons à cet égard une augmentation de quelque 122 % entre 2000 et 2007, ce qui indique une augmentation importante de l'activité.

En annexe, vous trouverez un aperçu de la situation et des adaptations des chiffres que j'envisage d'apporter.

Après tant d'années, il est opportun et justifié d'adapter les chiffres à la réalité.

Pour déterminer le nombre d'huissiers de justice, il a donc été tenu compte, d'une part, de l'augmentation du chiffre de la population et, d'autre part, de l'évolution du nombre d'actes. En combinant les deux

critères (de confirmation ou de correction), on peut établir un nouveau cadre de manière justifiée.

L'augmentation ne concerne que les arrondissements dans lesquels une combinaison des deux paramètres donne lieu à une augmentation; l'augmentation basée sur la seule évolution des actes est proportionnellement limitée à une augmentation globale de 16 unités. [Le nombre théorique de 17 unités est réduit à 16 après avoir été arrondi lors du calcul].

Aucune adaptation n'a lieu lorsque les chiffres donnent lieu à des résultats négatifs. En effet, une réduction du nombre d'huissiers de justice dans ces arrondissements entraînerait plusieurs effets indésirables. En premier lieu, elle supprimerait la présence minimale d'un huissier de justice par canton dans certains arrondissements judiciaires, ce qui nuirait au service. Une réduction impliquerait également que des candidats huissiers de justice ne poseraient plus leur candidature dans un certain nombre d'arrondissements au cours des prochaines années, ce qui aurait un effet négatif pour la transition vers le futur et l'accès à la fonction.

Enfin, il est important de souligner également que l'adaptation proposée (une augmentation limitée dans les arrondissements à forte augmentation et un *statu quo* dans les autres arrondissements) répond aux attentes légitimes du groupe important de candidats huissiers de justice, dès lors qu'elle leur offre certaines perspectives.

En application de l'article 515 du Code judiciaire, je vous invite à me faire parvenir votre avis. En outre, je vous invite en même temps, dans les arrondissements judiciaires où une augmentation est prévue, à formuler une proposition pour les résidences futures. Les avis sont attendus pour le 30 septembre 2008 ».

Trois annexes sont jointes à la demande d'avis : un aperçu de l'évolution de la population par arrondissement entre le 1er janvier 2000 et le 1er juillet 2007, un aperçu de l'évolution du nombre d'actes enregistrés à l'administration des finances entre 2000 et 2007 par arrondissement et un tableau indiquant les nouveaux postes à créer. Pour l'arrondissement d'Audenarde, il apparaît que la population connaît une croissance négative (-1,1 %) et que le nombre d'actes a augmenté de 23,02 %. Recalculé en fonction du nombre moyen d'actes par huissier de justice, cela signifie pour l'arrondissement une diminution de deux postes.

3.4. Dans une lettre du 21 août 2008 adressée au ministre de la Justice, le président de la Chambre nationale des huissiers de justice communique, en attendant les avis des chambres d'arrondissement, un certain nombre d'observations. En ce qui concerne la diminution du nombre d'huissiers de justice dans certains arrondissements, il est précisé :

« Une augmentation du nombre d'huissiers de justice est peut-être souhaitable dans certains arrondissements. Il faut donc logiquement examiner le sort de certains confrères dont l'étude rencontre déjà des difficultés financières. Par conséquent, certains arrondissements devraient logiquement s'orienter vers une diminution du nombre d'huissiers conformément à l'article 515 du Code judiciaire ».

Par la suite, ces observations sont encore complétées par une lettre du 2 septembre 2008 dans laquelle le président déclare qu'un certain nombre de projets en cours conduisent à la conclusion qu'il est « prématuré de prendre une décision concernant le nombre d'huissiers de justice par arrondissement. Logiquement, l'évolution précitée entraînerait plutôt une diminution du nombre d'huissiers de justice ».

3.5. Par lettre du 24 septembre 2008, le procureur général près la Cour d'appel de Gand communique au ministre de la Justice ses observations concernant la proposition d'adaptation du nombre d'huissiers de justice par arrondissement judiciaire. En ce qui concerne l'arrondissement judiciaire d'Audenarde, le procureur général constate que le procureur du Roi de l'arrondissement d'Audenarde n'a pas formulé d'observations, puisque la situation est restée inchangée dans son arrondissement.

3.6. Le 25 septembre 2008, le syndic de la chambre d'arrondissement des huissiers de justice d'Audenarde transmet, au nom de la chambre d'arrondissement, son avis au ministre. Il propose de diminuer le nombre d'huissiers de justice dans l'arrondissement judiciaire d'Audenarde de neuf à sept. L'avis s'énonce comme suit :

« Votre lettre dans l'affaire mentionnée sous rubrique concernant le nombre de résidences d'huissiers de justice par arrondissement me remplit d'espoirs. Enfin un ministre qui entend s'attaquer au problème.

Mon optimisme s'est encore renforcé à la lecture du membre de phrase : « après tant d'années, il est opportun et justifié d'adapter les chiffres à la réalité ».

Elle fait ensuite état de chiffres très clairs concernant le nombre d'habitants et le nombre d'actes; c'est la première fois que j'ai pu examiner des chiffres aussi pertinents.

J'ai moi-même été nommé en 1981 et pour la première fois depuis cette date, une source au-dessus de tout soupçon (le ministère lui-même) établit clairement qu'en comparaison avec le reste de la Belgique, le nombre de résidences dans mon arrondissement doit être réduit à 7.

Il était dès lors particulièrement pénible de devoir lire que des conclusions ne seraient tirées de tels chiffres solidement étayés que s'ils devaient conduire à une augmentation des effectifs et non à une diminution.

Puis-je vous demander avec insistance de bien vouloir être néanmoins attentif aux aspirations de l'arrondissement d'Audenarde que mes

confrères et moi-même tentons de faire connaître depuis trente ans déjà, sans aucun résultat toutefois ?

En résumé : en 1968, les arrondissements de Termonde et d'Audenarde ont été réformés en ce sens que l'ensemble du canton de Ninove (plus de 53.000 habitants) a été transféré de mon arrondissement à celui de Termonde.

À l'époque, deux huissiers de justice opéraient dans le canton de Ninove et la loi prévoyait qu'ils resteraient compétents à titre personnel comme auparavant, mais elle était muette quant à la succession.

Lors du décès du premier confrère de Ninove, un nouvel huissier de justice a été nommé, pas à Ninove, mais une nouvelle résidence a été créée dans l'arrondissement d'Audenarde, plus précisément à Herzele, une commune de 17.000 habitants.

Lors du décès du deuxième confrère, personne n'a été nommé.

Le nombre d'huissiers de justice prévu par la loi dans mon arrondissement est toujours de neuf; à l'heure actuelle, huit huissiers de justice sont actuellement en fonction.

Les chiffres de votre ministère, Cher Monsieur le Ministre, indiquent clairement que lors du transfert du canton de Ninove, les deux huissiers de justice devaient également être transférés à l'arrondissement de Termonde, ce qui ne s'est pas produit.

Je plaide dès lors avec insistance en faveur d'une rectification définitive de cette erreur ancrée dans l'histoire et d'une réduction à sept du nombre d'huissiers de justice dans mon arrondissement. Il est clair que je ne demande ni faveur ni traitement préférentiel, seulement une application juste et cohérente des chiffres de votre propre ministère.

L'arrondissement d'Audenarde compte actuellement quatre cantons :

- le canton de Grammont-Brakel, à ce jour 2 huissiers de justice
- le canton de Renaix, actuellement 2 huissiers de justice
- le canton de Zottegem-Herzele, 2 huissiers de justice
- le canton d'Audenarde-Kruishoutem, 2 huissiers de justice

À Herzele, qui compte 17.000 habitants, et à Brakel, qui en compte encore moins, il y a chaque fois un huissier de justice en fonction, une situation invivable qui est source de problèmes.

Un effectif de sept huissiers de justice ne pose pas le moindre problème pour desservir parfaitement tous les cantons, bien au contraire, la viabilité du système ne pourrait que s'en porter mieux.

Je me permets également de souligner que l'activité économique joue elle aussi un rôle primordial pour déterminer le volume de travail des huissiers de justice. J'habite probablement dans le plus bel arrondissement de Flandres, à savoir les Ardennes flamandes, une région très campagnarde et rurale, qui connaît forcément une activité économique moins importante, ce qui se reflète clairement dans le nombre d'actes civils.

Mais un huissier de justice d'une région agricole – la formulation est excessive – a également besoin d'un bureau bien équipé en matière de d'aménagement, d'informatisation et de personnel, ce qui ne peut se faire que si la situation est vivable pour tous et qui, à mon sens, n'est possible qu'avec sept huissiers de justice dans mon arrondissement.

Cher Monsieur le Ministre,

J’espère de tout cœur que la requête du petit arrondissement d’Audenarde sera enfin entendue et que notre nombre sera légalement réduit à sept, de sorte que dans mon arrondissement, chaque huissier de justice puisse exercer correctement ses fonctions.

Tous les huissiers de justice de mon arrondissement ont approuvé le 23 septembre 2008 l’envoi de la présente lettre ».

3.7. L’arrêté royal du 26 avril 2009 présentement attaqué, publié le 30 avril 2009, abroge l’arrêté royal du 14 décembre 1984 et modifie le nombre d’huissiers de justice dans différents arrondissements. Pour l’arrondissement d’Audenarde, ce nombre reste toutefois fixé à neuf.

Le préambule de cet arrêté prévoit ce qui suit :

« Considérant qu'entre les années 2000, année de la dernière modification, et 2007, le chiffre de la population du Royaume a augmenté de 3,4 %;

Considérant que les personnes morales ont connu pendant cette période une évolution positive, dépendante certes de la fluctuation de l'activité économique; qu'une diminution éventuelle sur ce plan n'a pas nécessairement une influence négative sur les activités des huissiers de justice;

Considérant qu'entre les années 2000 et 2007, le nombre d'actes des huissiers de justice a présenté une augmentation moyenne de 14,49 % pour l'ensemble du Royaume;

Considérant que le répertoire des actes n'est certes pas le seul indicateur du nombre d'actes; qu'il faut effectivement prendre également en considération le nombre d'actes pro deo qui représentent un facteur de coût; que d'autres activités générant des revenus et ne devant pas être enregistrées dans le répertoire sont effectuées;

Considérant que tous ces éléments, et plus particulièrement la combinaison de l'évolution du chiffre de la population et du nombre d'actes, indiquent qu'une adaptation équilibrée et nuancée du nombre d'huissiers de justice est justifiée;

Considérant qu'il faut toutefois tenir compte à cet égard de la nature, de la situation géographique et de la diversité des différents arrondissements judiciaires;

Considérant que les avis de la chambre d'arrondissement et des autorités judiciaires concernées doivent être pris en considération afin de les confronter aux données mathématiques;

Considérant que des termes généraux sur l'absence de plaintes ou une éventuelle menace concernant les revenus de l'huissier de justice sans indication concrète ne peuvent constituer un argument décisif étayant une appréciation fondée;

Considérant que les chiffres sont tels qu'une adaptation est justifiée et que la même tendance ressort également des avis spécifiques émis par les instances concernées sur le plan local;

Considérant que les propositions initiales d'adaptation ont été corrigées compte tenu de tous ces éléments ».

3.8. Le 29 juin 2009, le ministre de la Justice invite la chambre d'arrondissement à Audenarde à introduire, sur la base de données objectives, spécifiquement par huissier de justice et par canton pour l'arrondissement judiciaire, une demande motivée de diminution du nombre d'huissiers de justice dans l'arrondissement judiciaire d'Audenarde.

Le Conseil d'État ne connaît pas la suite qui a été réservée à cette lettre.

IV. Désistement de la première partie requérante

4. Dans le dernier mémoire, la première partie requérante affirme qu'elle prend acte du point de vue de l'auditeur rapporteur selon lequel la première partie requérante ne justifie pas de l'intérêt requis par la loi et qu'elle n'insiste pas davantage. Cette attitude doit être comprise comme un désistement d'instance auquel aucun élément du dossier ne s'oppose.

V. Recevabilité du recours des autres requérants

5. Les sept requérants aperçoivent leur intérêt dans le fait que dans l'arrêté attaqué, le nombre d'huissiers de justice dans l'arrondissement d'Audenarde est toujours fixé à neuf, alors qu'il ressort tant de l'évolution du chiffre de la population que de celle du nombre d'actes qu'une diminution du nombre d'huissiers de justice de deux unités est justifiée. Le nombre excédentaire d'huissiers de justice menace la viabilité de la profession et en conséquence, risque de compromettre la qualité du service.

6. Selon la partie défenderesse, l'annulation de l'arrêté attaqué ne procurera aucun avantage aux parties requérantes, dès lors qu'une annulation fera revivre l'arrêté royal abrogé du 14 décembre 1984 de sorte que le nombre d'huissiers de justice restera fixé à neuf. En ce qui concerne la viabilité des bureaux, elle affirme que le bureau des deuxième, quatrième, cinquième, sixième et septième parties requérantes n'est pas exploité par les requérants eux-

mêmes mais par une personne morale, de sorte que ces parties ne subissent aucun préjudice personnel. En outre, les requérants ne concrétisent pas leur intérêt, puisqu'ils se contentent d'affirmer purement et simplement que la viabilité de la profession et, partant, la qualité du service risquent d'être mises en péril; il ne ressort pas non plus de l'avis versé au dossier que la viabilité d'un ou de plusieurs bureaux est compromise; au contraire, les chiffres indiquent que le nombre d'actes répertoriés a augmenté de 23,02 %. Par ailleurs, le nombre d'huissiers de justice dans l'arrondissement s'élève en fait à huit et non à neuf unités et la place non occupée n'est pas déclarée vacante.

7. Dans leur réplique, les requérants font valoir qu'en leur qualité d'huissier de justice, ils ont un intérêt de principe au recours contre une décision fixant le nombre d'huissiers de justice. En cas d'annulation, la partie défenderesse devra appliquer ses critères de manière cohérente et ainsi résoudre le problème que le ministre de la Justice a identifié. Ils ajoutent que la politique de tolérance appliquée depuis des années, qui consiste à ne pas pourvoir à la neuvième charge d'huissier de justice dans l'arrondissement d'Audenarde, ne peut pas être un argument pour leur dénier l'intérêt requis, dès lors que la partie défenderesse doit précisément résoudre ce problème dans le cadre de la décision qu'elle doit prendre sur le nombre d'huissiers de justice. En ce qui concerne le fait qu'un certain nombre de requérants exercent leur charge par le truchement d'une société civile, les requérants observent que la fixation du nombre de résidences concernent directement les personnes physiques qui, à la suite de leur nomination, exercent la charge d'huissier de justice.

8. Dans son dernier mémoire, la partie défenderesse déclare encore que les requérants ne démontrent pas l'existence d'un lien de causalité entre leur préjudice et l'arrêté attaqué, dès lors que la situation telle qu'elle existe dans l'arrondissement n'est pas modifiée, une diminution éventuelle de la rentabilité des bureaux actuels ne pouvant donc pas être imputée à la partie défenderesse. Elle rappelle ensuite qu'il n'existe aucune preuve de la non-viabilité des bureaux et qu'au contraire, le nombre d'actes a fortement augmenté au cours des années.

Appréciation

9. Les requérants sont huissiers de justice dans l'arrondissement d'Audenarde. Ils s'opposent à un arrêté réglementaire fixant à nouveau le nombre d'huissiers de justice dans l'arrondissement dans lequel ils exercent leur fonction et estiment que le fait que leur nombre n'est pas diminué leur porte préjudice. La diminution éventuelle de la rentabilité de leur bureau si le nombre d'huissiers de justice est maintenu justifie leur intérêt personnel et direct. Le fait qu'il n'est pas pourvu à tous les postes actuels n'enlève rien à l'intérêt à attaquer le cadre réglementaire. Le fait qu'un certain nombre d'entre eux ont créé une personne morale pour le fonctionnement de leur bureau n'influe en rien sur

l'intérêt personnel, étant donné que ce sont les requérants qui ont été nommés dans la fonction et occupent les places dans l'arrondissement.

10. L'observation selon laquelle une annulation ne peut pas procurer d'avantage aux requérants, dès lors que le régime existant prévoyait également neuf places, ne doit pas amener à conclure à l'absence d'intérêt. Les requérants s'opposent en effet au *statu quo* et ils peuvent, par une annulation, imposer un réexamen de l'arrêté attaqué – et donc du *statu quo* - ce qui leur offre la perspective d'un régime qu'ils estiment plus favorable. Du reste, l'article 2 de l'arrêté attaqué – qui ne fait pas l'objet du recours – abroge l'arrêté royal du 14 décembre 1984, de sorte qu'il ne saurait être question d'un retour au régime précédent.

11. L'exception est rejetée.

VI. Examen du moyen unique

Point de vue des parties

12. Les requérants invoquent la violation de l'article 515 du Code judiciaire, du principe d'égalité et de l'obligation de motivation matérielle, du principe de sécurité juridique et du principe de confiance. Ils déclarent que la partie défenderesse a utilisé deux critères pour déterminer le nombre d'huissiers de justice par arrondissement - l'évolution de la population dans l'arrondissement et l'évolution du nombre d'actes - mais qu'ensuite, elle s'est écartée de cette méthodologie en s'abstenant de procéder à une adaptation lorsque les chiffres donnent lieu à des résultats négatifs, alors que, par le passé, ils avaient demandé à la partie défenderesse de réduire à sept le nombre d'huissiers de justice dans l'arrondissement d'Audenarde et qu'ils avaient également attiré l'attention de celle-ci sur la régularisation nécessaire découlant du transfert en 1967 du canton de Ninove à l'arrondissement de Termonde. En négligeant d'appliquer d'une manière cohérente les critères généraux postulés, la partie défenderesse fait litière de la problématique de la viabilité d'un bureau, de sorte que l'arrêté attaqué n'a pas de fondement adéquat et méconnaît le principe du raisonnable. En refusant de procéder à une réduction du nombre de postes alors que celle-ci est justifiée, l'arrêté attaqué viole également le principe de la sécurité juridique et le principe de confiance. En outre, le principe d'égalité est méconnu en ce que la limitation du nombre total de résidences dans l'ensemble du pays ne comble pas correctement le manque d'huissiers de justice, ceux-ci étant donc traités d'une manière fondamentalement inégale.

13. La partie défenderesse répond que les requérants déduisent des chiffres communiqués par le ministre, que le nombre de résidences dans l'arrondissement d'Audenarde devrait être réduit de deux unités mais qu'il ne

s'agit là que d'une partie du raisonnement. L'arrêté attaqué ne vise pas à ce que chaque huissier de justice puisse passer un même nombre d'actes, mais bien à adapter les chiffres à la réalité et pour ce faire, plusieurs critères sont pris en considération, notamment la nécessité de garantir l'avenir de la fonction. L'augmentation du nombre d'actes de 23,02 % dans l'arrondissement ne permet pas d'affirmer que la viabilité des bureaux peut être mise en péril, les requérants n'apportent pas la preuve contraire et le dossier dont disposait le ministre ne l'indique pas non plus. Les motifs s'opposant à une diminution du nombre de résidences sont au nombre de trois : la continuité du service afin d'éviter que certains cantons soient privés d'un huissier de justice, les attentes légitimes des candidats huissiers de justice et la garantie de l'accès à la profession et de l'avenir de celle-ci.

Elle soutient ensuite que les requérants ne peuvent pas invoquer une attente légitime liée à une réduction du nombre d'huissiers de justice de deux unités et qu'il ne s'avère pas que les requérants justifient d'un intérêt à leur argument selon lequel, dans certains arrondissements, la pénurie constatée d'huissiers de justice est comblée de manière insuffisante. Par ailleurs, si les requérants discernent une inégalité dans la possibilité d'exploiter un bureau viable, elle constate que – dans la mesure où la situation de plusieurs arrondissements pourrait déjà être comparée – il n'apparaît pas qu'il est impossible d'exploiter un bureau viable dans l'arrondissement d'Audenarde et que le principe d'égalité n'implique pas que chaque huissier de justice doive pouvoir passer un même nombre d'actes. En tout cas, même si les paramètres indiquent une possibilité de diminuer le nombre d'huissiers de justice dans un arrondissement, il n'est pas manifestement déraisonnable de ne pas procéder en définitive à cette réduction, dès lors que des raisons légitimes, objectives et pertinentes s'y opposent.

14. Les requérants répliquent qu'après avoir proposé deux critères qui sont pertinents et solidement étayés – l'évolution de la population et du nombre d'actes -, la partie défenderesse ne pouvait plus raisonnablement conclure que le nombre d'huissiers de justice ne devait pas être réduit; les objectifs politiques auxquels la partie défenderesse se réfère à cet effet ne peuvent le justifier : en cas de diminution du nombre d'huissiers de justice dans l'arrondissement, il subsistera encore une résidence dans chaque canton, l'avenir des candidats huissiers de justice sera également encore garanti et la partie défenderesse même a déjà admis dans le passé que le nombre d'huissiers de justice dans l'arrondissement constituait un problème. Ils pouvaient s'attendre à ce que la partie défenderesse appliquerait ses critères de manière cohérente non seulement lorsqu'ils donnent lieu à une augmentation mais également à une diminution du nombre d'huissiers de justice. En ce qui concerne la violation du principe d'égalité, les requérants indiquent à présent que dans certains arrondissements, il existe toujours une pénurie structurelle d'huissiers de justice,

alors qu'ils sont confrontés dans l'arrondissement à une offre excédentaire, qui met en péril la viabilité de leur bureau et la qualité du service.

15. Dans son dernier mémoire, la partie défenderesse souligne qu'elle a tenu compte de la situation concrète dans chaque arrondissement et que sur cette base, elle a examiné s'il se justifiait de déroger dans certains cas aux résultats de l'enquête. En ce qui concerne l'arrondissement d'Audenarde, elle signale qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de ne pas réduire le nombre de postes lorsqu'un seul critère – la population – présente un diminution – du reste faible -, que des avis ont été recueillis concernant la situation de chaque arrondissement, que l'avis du procureur du Roi pour l'arrondissement d'Audenarde n'a pas permis de nuancer la proposition et qu'il a bel et bien été tenu compte de l'avis de la chambre d'arrondissement - ce qui ressort des considérants du préambule – mais qu'il ne comportait pas d'élément nécessitant d'adapter la proposition : au contraire, il mentionne erronément que le nombre d'actes civils a diminué, le fait d'avoir faussé le nombre d'huissiers de justice en 1968 n'implique pas que ce nombre doit à présent être modifié, en particulier dès lors que le nombre d'actes répertoriés durant la période de 2000-2007 a augmenté de plus de 23 %; en outre, la chambre d'arrondissement n'a jamais introduit de véritable demande de diminution du nombre d'huissiers de justice et il a été tenu compte de la situation des candidats huissiers de justice dans l'arrondissement – en 2005, vingt-deux candidats ont concouru pour une nomination à Renaix et en 2009, quatorze candidats pour une fonction à Grammont. En outre, pour déterminer le nombre de postes, rien n'empêchait l'administration de tenir compte également de données qui dépassent les arrondissements et les perspectives des candidats huissiers de justice en sont généralement une.

Appréciation

16. Le 1er août 2008, dans une lettre-type adressée aux instances mentionnées à l'article 515 du Code judiciaire, parmi lesquelles les différents conseils des chambres d'arrondissement, le ministre de la Justice a demandé un avis sur l'adaptation « à la réalité » du nombre d'huissiers de justice. Se basant sur une augmentation prévue de seize unités pour l'ensemble du Royaume, il y a formulé une proposition qui tenait compte de l'évolution des chiffres de population et du nombre d'actes enregistrés dans chaque arrondissement, étant entendu que l'adaptation n'interviendrait que si les chiffres autorisaient une augmentation du nombre de postes. Dans la demande d'avis, la justification suivante est donnée à ce sujet :

« Aucune adaptation n'a lieu lorsque les chiffres donnent lieu à des résultats négatifs. En effet, une réduction du nombre d'huissiers de justice dans ces arrondissements entraînerait plusieurs effets indésirables.

En premier lieu, elle supprimerait la présence minimale d'un huissier de justice par canton dans certains arrondissements judiciaires, ce qui nuirait au service. Une réduction impliquerait également que des candidats huissiers de justice ne poseraient plus leur candidature dans un certain nombre d'arrondissements au cours des prochaines années, ce qui aurait un effet négatif pour la transition vers le futur et l'accès à la fonction.

Enfin, il est important de souligner également que l'adaptation proposée (une augmentation limitée dans les arrondissements à forte augmentation et un *statu quo* dans les autres arrondissements) répond aux attentes légitimes du groupe important de candidats huissiers de justice, dès lors qu'elle leur offre certaines perspectives ».

17. Le préambule de l'arrêté attaqué ne comprend aucune justification supplémentaire concernant le maintien du nombre de postes dans les arrondissements qui statistiquement devraient faire l'objet d'une réduction, ni de manière générale ni même pour la situation spécifique de l'arrondissement d'Audenarde. Il ne ressort pas non plus du dossier administratif qu'au terme de la procédure de consultation, l'administration a mis en relation l'intention initiale de ne pas étendre les données statistiques de façon linéaire avec la situation concrète de l'arrondissement d'Audenarde. Or, la chambre d'arrondissement de cet arrondissement avait avancé un certain nombre d'éléments spécifiques afin de supprimer deux postes dans cet arrondissement et d'appliquer de manière conséquente la règle générale : elle avait mis l'accent sur les chiffres faussés après le transfert du canton de Ninove à l'arrondissement de Termonde, sur le fait qu'une résidence est restée inoccupée après le décès du titulaire, sur l'activité de deux huissiers de justice dans chaque canton, ce qui a eu pour effet qu'une résidence était non viable dans deux cantons, et sur l'impact de la situation économique spécifique de l'arrondissement.

18. L'article 515 du Code judiciaire oblige le ministre de la Justice à fixer le nombre d'huissiers de justice par arrondissement et à recueillir à ce sujet l'avis de la chambre d'arrondissement. Cette obligation et l'obligation de motiver adéquatement toute décision impliquent qu'il examine la situation sur les lieux et que son processus de décision tienne compte des observations de la chambre d'arrondissement.

19. Indépendamment de la question de savoir si, d'une manière générale, les arguments mentionnés dans la demande d'avis du 1er août 2008 peuvent justifier que, contrairement aux conclusions auxquelles conduisent des constatations objectives, le nombre de résidences ne soit toutefois pas réduit dans un certain nombre d'arrondissements, le Conseil d'État constate qu'il ne ressort pas des éléments du dossier administratif que le ministre a tenu compte,

de quelque façon que ce soit, des observations du conseil de la chambre d'arrondissement d'Audenarde. Si les considérations de l'arrêté attaqué selon lesquelles « des termes généraux relatifs à l'absence de plaintes ou à une éventuelle menace pour la situation financière de l'huissier de justice ne peuvent, sans indications concrètes à cet égard, constituer un argument décisif d'une évaluation fondée » peuvent s'y appliquer et doivent être comprises comme une réponse implicite à la chambre d'arrondissement – ce que la partie défenderesse avance dans son dernier mémoire, mais sans démontrer à cet égard que le ministre a effectivement pris en considération ces éléments d'appréciation –, il faut y opposer que la chambre d'arrondissement avait développé ses observations d'une manière suffisamment concrète pour que l'administration, le cas échéant après un examen spécifique clarifiant les points qui ne lui paraissaient pas tout à fait clairs, puisse effectivement apprécier la situation sur place. À cet égard, il ne faut pas non plus perdre de vue que la partie défenderesse a laissé la neuvième résidence inoccupée après le décès du titulaire et elle ne conteste pas à présent qu'une autre raison que le personnel excédentaire justifiait cette attitude.

Le dossier sur la base duquel le ministre a pris une décision ne permet donc pas de conclure qu'en ce qui concerne l'arrondissement d'Audenarde, la mesure prise repose sur un fondement adéquat.

20. L'article 515 du Code judiciaire a été méconnu. La partie défenderesse n'a pas pu trouver dans le dossier tel qu'il lui a été soumis de fondement adéquat pour refuser, sur la base de considérations générales et prédéfinies, la réduction du nombre de résidences dans l'arrondissement.

21. Le moyen est fondé.

D É C I S I O N

1. Le désistement de la première partie requérante est accueilli.

2. Le Conseil d'État annule l'arrêté royal du 26 avril 2009 fixant le nombre d'huissiers de justice par arrondissement judiciaire dans la mesure où le nombre d'huissiers de justice pour l'arrondissement d'Audenarde y est fixé à neuf.

3. Le présent arrêt doit être publié par extrait dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

4. Les dépens de la demande de suspension et du recours en annulation, fixés à 350 euros, sont mis à la charge de la première partie requérante.
Les dépens des autres demandes de suspension et recours en annulation, fixés à 2.450 euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 4 avril 2011, par le Conseil d'État, IX^{e} chambre, composée de :

André Vandendriessche,	président de chambre,
Daniël Moons,	conseiller d'État,
Bert Thys,	conseiller d'État,

assistés de

Vera Wauters,	greffier.

Le greffier	**Le président**
Vera Wauters	**André Vandendriessche**

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63, ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.