

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 228.780 du 16 octobre 2014

A. 209.514/XI-19.751

En cause :

1. PREAUX Christian,
2. DE CLERCQ Jean-Fabien,
3. CHOQUET Eric,
4. GROYNNE Marie-Bénédicte,
5. SANGLIER Isabelle,
ayant élu domicile chez
Me Ph. HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

**la Chambre nationale des huissiers
de justice de Belgique.**

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUÊTE

Par une requête introduite le 18 juillet 2013, Christian PREAUX, Jean-Fabien DE CLERCQ, Eric CHOQUET, Marie-Bénédicte GROYNNE et Isabelle SANGLIER demandent l'annulation de l'avis du 22 janvier 2013 du conseil de déontologie en matière de publicité et de démarchage de la partie adverse, relatif aux mails adressés le 5 novembre 2012 aux huissiers de justice et le 7 novembre 2012 aux avocats et aux notaires de l'arrondissement judiciaire de Charleroi.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

En l'absence de mémoire en réponse de la partie adverse, la partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M. l'auditeur M. OSWALD a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Ce rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé à être entendue par une lettre du 8 juillet 2014.

Une ordonnance du 16 septembre 2014, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 9 octobre 2014 à 10 heures.

M. le président de chambre Ph. QUERTAINMONT a fait rapport.

Me Ph. HERMAN, avocat, comparaisant pour les requérants, a présenté ses observations.

M. l'auditeur M. OSWALD a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, relatif à l'emploi des langues, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

III. EXPOSE DES FAITS DE LA CAUSE

1. Les cinq requérants sont des huissiers de justice et travaillent en association au sein de la SCRL « Intermediance & Partners » à Couvin.

2. Par des courriels datés du 5 et du 7 novembre 2012, ils ont informé leurs confrères, ainsi que les notaires et avocats de l'arrondissement judiciaire de Charleroi, que le premier requérant avait rejoint leur association.

Plus précisément, le premier courriel du 5 novembre était ainsi rédigé :

« Nous avons le plaisir de vous annoncer que notre Confrère Christian PREAUX a rejoint l'équipe d'INTERMEDIANCE & PARTNERS.

Nous nous réjouissons de poursuivre notre collaboration au mieux de vos intérêts, de ceux de vos clients - en évitant d'exposer des frais inutiles - et de ceux des justiciables en privilégiant toujours la médiation. »

Quant au second courriel, adressé aux notaires et avocats, il se présentait comme suit :

« Nous avons le plaisir de vous annoncer que notre Confrère Christian PREAUX a rejoint l'équipe d'INTERMEDIANCE & PARTNERS.

Nous sommes toujours à votre disposition - conformément à notre concept, à savoir la couverture directe des quatre arrondissements judiciaires de DINANT, CHARLEROI, MARCHE EN FAMMENNE, NAMUR, et la possibilité d'agir partout en Belgique, tout en individualisant le service local - pour collaborer au

mieux de vos intérêts, de ceux de vos clients - en évitant d'exposer des frais inutiles - et de ceux des justiciables en privilégiant toujours la médiation. »

3. Le 26 novembre 2012, le syndic de la chambre d'arrondissement des huissiers de justice de Charleroi a saisi le conseil de déontologie de la Chambre nationale des huissiers de justice, en exposant que les membres du conseil de la chambre d'arrondissement des huissiers de justice de Charleroi considéraient que les courriels précités constituent « une pratique ouverte de démarchage, non autorisée légalement et/ou déontologiquement, étant donné qu'il s'agit de mails adressés par des officiers ministériels à un 'public' précis (Avocats et Notaires) et pas seulement à leurs clients».

Parallèlement le conseil de déontologie a pris connaissance d'une communication du 5 novembre 2012 émanant du secrétariat de la Chambre nationale des huissiers de justice concernant une publicité personnelle d'INTERMEDIANCE à tous les huissiers de Belgique.

4. Les requérants ayant été préalablement invités à faire part de leurs observations, le conseil de déontologie a émis, le 22 janvier 2013, un avis qui comporte huit pages et qui indique en résumé ce qui suit :

« En ce qui concerne la communication du 5 novembre 2012 par le secrétariat de la Chambre nationale des Huissiers de Justice d'une publicité personnelle d'INTERMEDIANCE à tous les huissiers de Belgique, nous constatons que le texte du message publicitaire est sobre et se contente d'énoncer les coordonnées complètes de la nouvelle association. En pareil cas, l'autorisation préalable de ce type de communications auprès de la commission de déontologie n'est pas nécessaire.

En ce qui concerne le dossier qui nous est soumis par le Syndic du Conseil de la Chambre de l'arrondissement judiciaire de Charleroi, notre avis est le suivant :

a) Nous constatons que le texte de la publicité personnelle d'INTERMEDIANCE diffère du texte adressé deux jours auparavant aux confrères de Belgique en ce qu'est énoncée la notion de « concept » consistant en la « ... couverture directe des quatre arrondissements de DINANT, CHARLEROI, MARCHE EN FAMENNE, NAMUR et la possibilité d'agir partout en Belgique, tout en individualisant le service local... »; la « publicité personnelle » d'INTERMEDIANCE ne mentionne nulle part, de manière claire, son numéro d'agrément et sa date de délivrance par la Commission de Déontologie (art.8 à 10 du recueil);

Pour autant que la fréquence de ces communications soit raisonnable ; il n'est pas question ici de communiquer les dites coordonnées à tout bout de champ, sans changement significatif de celles-ci.

En pareille hypothèse le Conseil estime nécessaire d'obtenir l'agrément de la publicité personnelle dès lors que celle-ci dépasse l'énoncé des coordonnées, de la mission légale et du tarif.

b) La « publicité personnelle » d'INTERMEDIANCE constitue un « démarchage » en ce qu'elle est adressée, par voie d'e-mails, de manière personnalisée, à de très nombreux avocats et notaires de l'arrondissement judiciaire de Charleroi ne l'ayant

pas sollicitée ; qui plus est, pour un certain nombre ne faisant probablement pas partie de sa clientèle.

Cette publicité, en ce qu'elle est adressée aux avocats et notaires vise implicitement mais nécessairement l'activité de l'huissier de justice, en tant qu'officier ministériel (ces deux professions ne faisant que très rarement appel aux services des huissiers de justice en vue de procéder au recouvrement amiable) et en cela, est une « démarche » interdite par l'article 45 du recueil ;

c) La publicité en question doit également respecter l'AR du 4.04.2003 sur l'envoi de publicités par courrier électronique (article 1 et 2) ; le Conseil proposant au Conseil de la Chambre de l'arrondissement de Charleroi de vérifier notamment auprès d'INTERMEDIANCE si les mails ont été adressés uniquement à ses clients avocats et notaires. Il est également préconisé par le Conseil de vérifier si les destinataires de la publicité, non-clients d'INTERMEDIANCE, ont marqué préalablement leur consentement de recevoir pareille publicité sur leur adresse e-mail personnelle ou à défaut, s'ils ont pu user de leur droit d'opposition. »

Cet avis constitue l'acte dont l'annulation est demandée au Conseil d'Etat. Il a été communiqué aux requérants le 29 janvier 2013. Il ne mentionne pas qu'un recours serait ouvert à son encontre, notamment devant le Conseil d'Etat.

5. A l'appui de leur recours en annulation, les requérants soulèvent plusieurs moyens de droit (six), pris notamment de la violation des dispositions du recueil des règles de déontologie pour les huissiers de justice, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'absence de vote à scrutin secret, de la violation de l'adage *audi alteram partem*, ou encore de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relatives à la motivation formelle des actes administratifs.

6. La Fédération nationale des huissiers de justice, partie adverse, n'a déposé aucun mémoire en réponse ni même communiqué au Conseil d'Etat le dossier administratif. Bien que dûment convoquée, elle n'était pas davantage représentée à l'audience du 9 octobre.

IV. LA RECEVABILITE DU RECOURS AU REGARD DE LA COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

1. Sous le titre « recevabilité », les requérants exposent que l'acte attaqué leur fait grief « en ce qu'il leur impute deux manquements aux règles déontologiques, à savoir la diffusion d'une publicité sans avoir reçu l'autorisation de la Commission de déontologie et une pratique de démarchage interdite ». Ils précisent que la décision du conseil de déontologie n'est pas susceptible d'appel selon le prescrit de l'article 35, § 2, du recueil des règles déontologiques pour les huissiers de justice.

2. Le conseil de déontologie est une commission qui émane de la Chambre nationale des huissiers de justice. En vertu des articles 24 et suivants du recueil des règles déontologiques ce conseil, composé de trois huissiers titulaires dont l'étude se situe en Région de Bruxelles-Capitale, en Région wallonne et en Région flamande, est notamment compétent en matière de concurrence et de publicité.

A cet égard les articles 30 et 31 du recueil précité prévoient que le conseil de déontologie peut rendre soit d'office, soit sur saisine par lettre recommandée d'un huissier de justice ou d'un organe professionnel, une décision sur la conformité d'une publicité devant avoir fait l'objet d'un agrément préalable. Le conseil dispose du pouvoir d'ordonner la correction ou la cessation d'une publicité. Si le conseil de déontologie conclut à la violation des règles relatives à la publicité personnelle, des sanctions disciplinaires peuvent être infligées par les conseils de discipline.

3. En l'espèce l'acte attaqué n'apparaît pas comme constituant une « décision » du conseil de déontologie prise en application des dispositions précitées du recueil. Ainsi que l'indique son intitulé, il se présente comme un simple avis, qui constate, en ce qui concerne le premier courriel, que l'autorisation préalable de ce type de communication n'était pas nécessaire et qui souligne, en ce qui concerne le second courriel, qu'il est nécessaire d'obtenir l'agrément de la publicité personnelle dès lors que celle-ci dépasse l'énoncé des coordonnées, de la mission légale et du tarif. Le conseil estime également que la publicité d'INTERMEDIANCE constitue un « démarchage » et préconise que le Conseil de la chambre de l'arrondissement de Charleroi vérifie notamment auprès d'INTERMEDIANCE si les mails ont été adressés uniquement à ses clients avocats et notaires, et si les destinataires non-clients d'INTERMEDIANCE ont marqué préalablement leur consentement de recevoir pareille publicité.

Il s'ensuit qu'un tel avis, dont la suite qui y a été réservée n'est pas connue, ne peut être regardé comme un acte administratif contraignant susceptible de faire directement grief aux requérants. Le recours en annulation au Conseil d'Etat dirigé contre cet avis est dès lors irrecevable à défaut d'intérêt.

4. Si à l'audience l'avocat des requérants indique qu'une procédure disciplinaire a été entamée à l'encontre du premier requérant, l'avis concerné du conseil de déontologie ne pourrait dans cette hypothèse être regardé que comme un acte préparatoire à la procédure qui conduirait éventuellement au prononcé d'une sanction, seule susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

Et à cet égard, il faudrait également conclure à l'incompétence du Conseil d'Etat, puisque dans son arrêt n° 3/20902 du 9 janvier 2002, la Cour constitutionnelle a

clairement reconnu l'incompétence du juge administratif pour connaître d'une mesure disciplinaire prise à l'encontre d'un huissier de justice, l'arrêt précité relevant que « le régime disciplinaire des huissiers de justice fait partie, dans le Code judiciaire, d'une réglementation plus large concernant le pouvoir judiciaire, dans laquelle la procédure disciplinaire est confiée soit à un organe d'appel propre, soit au pouvoir judiciaire ».

La loi du 7 janvier 2014 modifiant le statut des huissiers de justice a également confié les recours contre les décisions de l'organe disciplinaire des huissiers de justice aux juridictions civiles ordinaires de première instance.

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à 875 euros, sont mis à charge des parties requérantes, à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le seize octobre deux mille quatorze par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M. Y. HOUYET,	conseiller d'État,
assisté par :	
M. S. DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

S. DJERBOU

Ph. QUERTAINMONT