

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 235.213 du 23 juin 2016

A. 216.836/XI-20.798

En cause :

1. FORGES Michel,
2. BOUCHAT Michel,
3. VAN DEN DRIESSCHE Pierre-François,
Ayant tous trois élu domicile chez
Me Ph. VANDE CASTEELE, avocat,
Klamperdreef 7
2900 Schoten,

contre :

l'Etat belge, représenté
par le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me B. RENSON, avocat,
rue Père Eudore Devroye 47
1040 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. OBJET DU RECOURS

Par une requête déposée à la poste le 14 septembre 2015, les requérants demandent l'annulation de :

« - l'arrêté royal du 23 août 2015 modifiant l'arrêté royal du 10 octobre 2014 fixant les critères de la formation prévue à l'article 425, § 1^{er}, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle. (MB, 31 août 2015);

- l'article 5, 2^{ème} alinéa du « Règlement de la formation en cassation en matière répressive».

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Le dossier administratif a été déposé.

L'arrêt n° 232.169 du 14 septembre 2015, rectifié par l'arrêt n° 233.131 du 3 décembre 2015, a rejeté la demande de suspension formée par le premier requérant selon la procédure d'extrême urgence.

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

M. l'auditeur M. OSWALD a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Ce rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérantes et la partie adverse ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 19 mai 2016, notifiée aux parties, a fixé les affaires à l'audience de la XI^e chambre du 9 juin 2016 à 10 heures.

M. le conseiller d'Etat Y. HOUYET a fait rapport.

Me Ph. VANDE CASTEELE, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et Me P. CRABBE, *loco* Me B. RENSON, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

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

Les dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ont été appliquées.

III. LES FAITS

1. L'article 27 de la loi du 14 février 2014 relative à la procédure devant la Cour de cassation en matière pénale prévoit que l'article 425, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle (ci-après CIC) est remplacé par la disposition suivante :

« Sans préjudice du § 2, la déclaration de pourvoi est faite par le ministère public ou l'avocat au greffe de la juridiction qui a rendu la décision attaquée. Elle est signée par le ministère public ou l'avocat ainsi que par le greffier et inscrite dans le registre destiné à cet effet.

L'avocat doit être titulaire d'une attestation de formation en procédure en cassation visée par le livre II, titre III. Le Roi fixe les critères auxquels la formation doit répondre ».

2. En exécution de cette loi, le Roi adopte, le 10 octobre 2014, un arrêté fixant les critères de la formation prévue à l'article 425, § 1^{er}, alinéa 2, CIC. Il contient notamment ces dispositions :

« Article 1^{er}. La formation prévue à l'article 425, § 1^{er}, alinéa 2, du Code d'Instruction criminelle est accessible aux avocats inscrits régulièrement au tableau, sur la liste des avocats qui exercent leur profession sous le titre professionnel d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou sur la liste des stagiaires.

L'Ordre des barreaux francophones et germanophone et l'Orde van Vlaamse Balies instituent une commission de formation qui peut être composée d'un représentant de chacun de ces Ordres, d'un membre de l'Ordre des avocats à la Cour de Cassation, d'un magistrat du siège de la Cour de Cassation et d'un magistrat du parquet près la Cour de Cassation.

La formation doit être organisée de manière concertée, au moins une fois par année judiciaire, par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et l'Orde van Vlaamse Balies.

Art. 2. § 1^{er}. La formation comporte deux parties : une partie théorique et une partie pratique. Sa durée est au maximum de vingt heures.

La partie théorique consiste à suivre des cours magistraux sur différents aspects de la procédure et du pourvoi en cassation, en particulier sur :

- la nature du contrôle de la Cour de Cassation;
- la recevabilité du pourvoi en cassation;
- les moyens de cassation;
- la recevabilité du mémoire et la formulation des moyens de cassation.

La partie pratique consiste à participer à un séminaire consacré à l'introduction du pourvoi en matière pénale. Il est demandé au candidat de rédiger un mémoire à l'appui et de participer activement aux discussions y afférentes. Seuls les avocats qui ont suivi tous les cours théoriques sont admis à la partie pratique.

§ 2. La commission instituée conformément à l'article 1^{er}, § 2, arrête le règlement de la formation, définit le contenu et la date des cours et du séminaire, désigne les professeurs et délivre l'attestation de formation aux candidats ayant suivi activement l'entièreté du cycle ».

3. Un arrêté royal modificatif, adopté le 23 août 2015 et entré en vigueur le 1^{er} septembre 2015, remplace l'article 2, § 2, par ce qui suit :

« La commission instituée conformément à l'article 1^{er}, alinéa 2, arrête le règlement de la formation, définit le contenu et la date des cours et du séminaire et désigne les professeurs. La commission délivre l'attestation de formation aux candidats ayant suivi activement l'entièreté du cycle et qui, au terme d'une évaluation par elle des mémoires qu'ils ont rédigés, ont fait preuve de leur aptitude à invoquer, en matière répressive, des moyens recevables, structurés et précis ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

4. Le 1^{er} septembre 2015, la commission de formation instituée par l'article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal précité du 10 octobre 2014 modifie l'article 5 de son règlement. Celui-ci est désormais libellé comme suit :

« La commission de formation ne délivre l'attestation prévue à l'article 425, § 1^{er} du Code d'instruction criminelle qu'aux avocats qui ont suivi activement l'entièreté du cycle et qui, au terme d'une évaluation par elle des mémoires qu'ils ont rédigés, ont fait preuve de leur aptitude à invoquer, en matière répressive, des moyens recevables, structurés et précis, conformément à l'article 2, § 2 de l'arrêté royal du 10 octobre 2014 fixant les critères de la formation prévue à l'article 425, § 1^{er}, alinéa 2 du Code d'Instruction criminelle. A l'occasion de cette évaluation, la commission de formation peut, après avoir entendu l'intéressé, décider de ne pas délivrer l'attestation ».

Il s'agit du second acte attaqué.

IV. RECEVABILITE DU RECOURS

Les arguments des parties

La partie adverse soutient que le premier requérant ne dispose plus d'un intérêt actuel au recours car il a reçu l'attestation de formation en procédure en cassation visée à l'article 425, § 1^{er}, CIC. Elle estime que les deux autres requérants ne disposent pas davantage de l'intérêt requis parce qu'ils ne sont pas inscrits pour suivre cette formation.

Le premier requérant considère qu'il conserve un intérêt actuel à ce qu'il soit statué sur le recours qu'il a formé contre les actes qu'il conteste. Il ajoute qu'en cas de rejet du recours, il devra supporter l'indemnité de procédure. Les deuxième et troisième requérants font valoir qu'ils disposent de l'intérêt requis pour agir contre des actes réglementaires qui sont susceptibles de leur être appliqués. Ils précisent qu'ils envisagent de s'inscrire à une prochaine formation.

La décision du Conseil d'Etat

Le premier requérant a obtenu l'attestation de formation à l'article 425, § 1^{er}, CIC. Les actes attaqués qui concernent les critères auxquels répond cette formation ne sont plus de nature à lui causer grief. Il ne dispose donc plus d'un intérêt actuel au recours. Le seul fait qu'il doive supporter l'indemnité de procédure ne suffit pas à justifier le maintien de son intérêt au recours. La requête est irrecevable en ce qui le concerne.

Par contre, si les deux autres requérants n'ont pas encore suivi la formation en cause, ils restent libres de la suivre à l'avenir et disposent de l'intérêt requis à contester les actes attaqués qui peuvent leur être appliqués. La requête est recevable à l'égard des deuxième et troisième requérants.

V. LE MOYEN UNIQUE

Les arguments des parties

Les requérants soulèvent un moyen unique pris de l' « excès de pouvoir et motifs illégaux, application de l'article 159 de la Constitution à l'encontre de l'A.R. du 23 août 2015 ainsi que méconnaissance des articles 12, 13, 144, 145, 105, 108 et 190 de la Constitution, de l'article 425, § 1^{er}, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle, inséré par la loi du 14 février 2014 relative à la procédure devant la Cour de cassation en matière pénale, et de l'article 50, alinéa 2, de la loi du 14 février 2014 relative à la procédure devant la Cour de cassation en matière pénale, et méconnaissance des principes de bonne administration et des principes de légitime confiance, de sécurité juridique et de prévisibilité ».

Dans une première branche, les requérants soutiennent en substance que le Roi ajoute à la loi quand il prévoit que la commission, après avoir évalué les mémoires rédigés par les candidats, leur délivre l'attestation de formation pour autant qu'ils aient suivi activement l'entièreté du cycle et fait preuve de leur aptitude à invoquer, en matière répressive, des moyens recevables, structurés et précis.

Les requérants indiquent qu'à la différence du premier acte attaqué, l'article 425 CIC consacre une « attestation de formation » mais non « de réussite ». Ils expliquent que, lors des débats devant la Cour constitutionnelle, à l'occasion d'un recours visant la loi précitée du 14 février 2014, le conseil des ministres avait fait valoir que l'obtention de l'attestation n'était pas subordonnée à la réussite d'un examen.

Dans un « addendum à la 1^{ère} branche », les requérants, qui citent le rapport au Roi précédant le premier acte attaqué, soutiennent que celui-ci ne se borne pas à clarifier la notion de suivi actif, dès lors qu'il ajoute une condition de réussite à la délivrance de l'attestation. Ils considèrent que l'évaluation litigieuse s'apparente à un examen. Ils soutiennent également que la formation permanente des avocats n'est jamais sanctionnée par une épreuve quelconque.

Dans une deuxième branche, les requérants précisent que le premier acte attaqué a été publié le 31 août 2015 et est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2015. Ils critiquent

le fait que la publication n'ait pas eu lieu plus de 10 jours avant l'épreuve qui s'est déroulée le 9 septembre 2015 et estiment que la partie adverse a méconnu la loi du 31 mai 1961. Enfin, les requérants insistent sur la précipitation avec laquelle aurait agi la partie adverse. Ils en veulent notamment pour preuve que ni le rapport au Roi, ni l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n'ont été publiés.

Dans une troisième branche, les requérants soutiennent que la commission de formation s'octroie une compétence que ne lui attribuait pas l'arrêté royal initial du 10 octobre 2014. Ils estiment que le second acte attaqué est affecté des mêmes illégalités que le premier qui lui sert de fondement.

La partie adverse répond, concernant la première branche, que, dès l'adoption de l'arrêté royal du 10 octobre 2014, la commission de formation s'est vue habilitée à délivrer une attestation de formation aux candidats ayant suivi activement l'entièreté du cycle de formation, ce qui l'autorisait, le cas échéant, à ne pas octroyer ladite attestation à un participant inactif. Selon la partie adverse, il va de soi que l'attestation ne doit pas être remise automatiquement, et ce même si le candidat a assisté à l'ensemble du cycle. Elle explique que la modification apportée par le premier acte attaqué ne vise qu'à préciser ce qu'il faut entendre par « participation active des candidats ». La partie adverse s'appuie sur le rapport au Roi et l'arrêt n° 108/2015 de la Cour constitutionnelle. Elle note également que la section de législation du Conseil d'Etat n'a émis aucune remarque sur ce point et rappelle le contenu de l'arrêt précité n° 232.169.

Quant à la deuxième branche, la partie adverse expose que l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 n'exige pas que des circonstances particulières soient invoquées pour qu'un délai d'entrée en vigueur autre que le délai de dix jours soit décidé. Elle indique qu'en tout état de cause, le rapport au Roi précise pour quelle raison la date du 1er septembre 2015 a été choisie. Elle se réfère enfin et à nouveau à l'arrêt précité n° 232.169.

S'agissant de la troisième branche, la partie adverse estime que la commission de formation instituée par l'arrêté royal précité du 10 octobre 2014 n'est pas une autorité administrative. Elle considère, en tout état de cause, qu'à supposer que le premier acte attaqué soit annulé, le second serait privé de fondement légal.

Les requérants répliquent, au sujet de la première branche, que, contrairement à ce que considère l'arrêt précité n° 232.169, « l'évaluation des aptitudes » du candidat constitue un examen. Ils estiment qu'il est indifférent que la commission de formation n'attribue pas de points et font valoir que les actes attaqués visent à

instaurer une attestation de réussite de formation et non plus une simple attestation de formation.

Les requérants réitèrent les critiques contenues dans la deuxième branche et estiment que « le revirement, opéré par l'AR du 23 août 2015, a en tout état de cause déjoué les prévisions des candidats qui étaient déjà inscrits à la formation en cours ».

Quant à la troisième branche, les requérants considèrent que la commission de formation est une autorité administrative « quand bien même n'a-t-elle pas été instaurée par le législateur lui-même et des magistrats en font-ils partie ».

Dans leur dernier mémoire, les requérants réitèrent en substance les critiques émises dans leurs précédents actes de procédure.

La décision du Conseil d'Etat

- Première branche

Tel que modifié par l'article 27 de la loi du 14 février 2014 relative à la procédure devant la Cour de cassation en matière pénale, l'article 425, § 1^{er}, CIC prévoit que le Roi fixe les critères auxquels doit répondre l'attestation de formation, désormais obligatoire pour tout avocat qui entend signer un pourvoi en matière pénale.

Dans son arrêt n° 108/2015 du 16 juillet 2015, la Cour constitutionnelle, s'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi précitée du 14 février 2014, a considéré qu'« en imposant l'exigence d'une attestation de formation en cassation, le législateur a adopté une mesure en rapport avec les objectifs légitimes de la réforme opérée par la loi du 14 février 2014, cités en B.9.1, visant tant à empêcher un afflux de pourvois en cassation manifestement non fondés en matière pénale, qu'à garantir, dans le souci des intérêts du justiciable et du bon fonctionnement de la justice, une haute qualité aux écrits de procédure déposés devant la Cour de cassation : l'avocat ainsi formé à cette matière très spécifique pourra en effet mieux apprécier les chances et les éventuelles conséquences négatives d'un pourvoi, tout en pouvant de la sorte pleinement informer son client » (point B.12.3). La Cour a par ailleurs jugé que la « formation, de vingt heures maximum, demande une participation active de l'avocat, tout en étant limitée aux aspects de base de la procédure en cassation et pouvant être intégrée à la formation continue des avocats » (point B.12.1) et que « sans qu'il soit besoin d'examiner si le principe de légalité invoqué par les parties requérantes peut s'appliquer en la matière, il suffit de constater que ce principe ne peut aller jusqu'à imposer que le législateur règle lui-même les différents aspects de

la formation des avocats; au contraire, confier au Roi le soin d'établir les critères de cette formation, en concertation avec les acteurs concernés, permet d'en adapter adéquatement l'organisation au regard des objectifs poursuivis par le législateur » (point B.15.1.).

L'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 10 octobre 2014 prévoit que les participants à la formation sont tenus, après avoir suivi des cours théoriques, de « participer à un séminaire consacré à l'introduction du pourvoi en matière pénale », de « rédiger un mémoire à l'appui » et « de participer activement aux discussions y afférentes ».

L'objectif de la formation visée à l'article 425 CIC est de faire en sorte que les participants soient aptes à invoquer des moyens recevables, structurés et précis. Le fait que la formation relative à la procédure en cassation doive permettre qu'à son terme, les participants soient aptes à rédiger un mémoire de qualité, à tout le moins recevable, peut assurément être considéré comme constituant un des critères de la formation visés à l'article 425, § 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, du CIC, qui charge le Roi de les fixer. Cette exigence répond aux objectifs de « haute qualité » des écrits de procédure déposés devant la Cour de cassation voulus par le législateur.

De la seule lecture de l'article 2, § 2, de l'article royal du 10 octobre 2014, tel que modifié par l'arrêté royal attaqué, qui confie à la commission qu'il institue le soin d'évaluer, au regard de ce critère, les mémoires rédigés lors du séminaire pratique « consacré à l'introduction du pourvoi en matière pénale », il ne peut être déduit que l'obtention de l'attestation de formation requise serait désormais formellement subordonnée à la réussite d'un examen ou d'une épreuve « sanctionnatrice ». Il ressort du rapport au Roi précédant l'arrêté royal attaqué, non publié au Moniteur belge mais figurant au dossier administratif, que la modification apportée à la disposition précitée n'a pas pour effet « d'instaurer une épreuve d'aptitude ou un examen, mais de clarifier la notion de "suivi actif" », demandé aux avocats en vertu de cette même disposition et dont la vérification se fera par une évaluation des mémoires qui doivent être rédigés au cours de la partie pratique de la formation et qui doivent montrer l'aptitude du candidat en la matière.

Il résulte de ce qui précède que le Roi s'est borné, en l'espèce, conformément à l'article 425 CIC, à préciser les critères de la formation. Ce faisant, il n'a pas excédé son pouvoir. De même, dès lors qu'il n'a pas modifié les conditions d'accès ou d'exercice de la profession d'avocat, il n'a pas porté atteinte à un quelconque principe de légalité.

Le moyen n'est pas fondé en sa première branche.

- Deuxième branche

L'arrêté attaqué du 23 août 2015 a été publié le 31 août 2015 et est entré en vigueur le lendemain. A cet égard, l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires prévoit que « les arrêtés royaux et les arrêtés ministériels sont obligatoires dans tout le royaume, le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai ».

Contrairement à ce que semblent avancer les requérants, le Roi n'était en rien tenu d'exposer les motifs qui l'ont incité à déroger au délai de dix jours visé ci-dessus. Pour le surplus, une erreur dans la désignation du genre du ministre concerné et la circonstance que le rapport au Roi ou l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n'ont pas été publiés, ne sont pas de nature à affecter la légalité de l'arrêté querellé.

Par ailleurs, l'arrêté royal attaqué ne produit pas d'effet avant son entrée en vigueur et n'est donc pas rétroactif. Eu égard à la réponse apportée à la première branche du moyen, il ne peut être retenu que l'arrêté aurait pu tromper les légitimes attentes des requérants et autres participants à la formation. Au demeurant, la partie adverse a pu estimer opportun que des critères semblables s'appliquent tant à la première formation qu'aux suivantes.

Le moyen n'est pas fondé en sa deuxième branche.

- Troisième branche

Les requérants estiment que l'article 5, alinéa 2, du Règlement de la formation en cassation en matière répressive est affecté des mêmes illégalités que l'arrêté royal attaqué du 23 août 2015, qui sont dénoncées dans la première branche du moyen. Dès lors qu'il ressort de l'examen de la première branche que ces illégalités ne sont pas établies, la troisième branche n'est pas davantage fondée.

V. INDEMNITE DE PROCEDURE ET AUTRES DEPENS

L'arrêt n° 232.169 du 14 septembre 2015, tel que rectifié par l'arrêt n° 233.131 du 3 décembre 2015, a réservé les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, pour la procédure en référé d'extrême urgence qui avait été menée par le premier requérant.

Dans cette procédure en référé, la partie adverse a sollicité la condamnation du premier requérant dans la procédure en annulation (qui était le seul requérant dans la procédure en référé) et de la partie intervenante (qui est le deuxième requérant dans la procédure en annulation) au paiement par chacune de ces parties d'une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros. Dans la procédure en annulation, la partie adverse a sollicité la condamnation de chacun des requérants au paiement d'une indemnité de procédure de 700 euros.

La partie intervenante dans la procédure en référé ne peut être condamnée au paiement d'une indemnité de procédure dès lors que l'article 30/1, § 2, dernier alinéa, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973 l'interdit.

Par ailleurs, les requérants en annulation ont formé une seule requête et la partie adverse n'expose pas les raisons pour lesquelles l'indemnité au montant de base de 700 euros ne serait pas suffisante et pour lesquelles une indemnité d'un montant supérieur devrait lui être accordée. Toutefois, dès lors que le premier requérant a également formé une demande de suspension, il y a lieu de majorer le montant de base d'une somme correspondant à vingt pourcents de ce montant. Etant donné que seul le premier requérant a formé cette demande de suspension, cette majoration ne doit être supportée que par ce requérant.

Il y a lieu dès lors d'accorder à la partie adverse une indemnité de 840 euros, à concurrence de 373,33 euros à charge de la première partie requérante, et à concurrence de 233, 33 euros à charge de chacune des deuxième et troisième parties requérantes.

Enfin, il convient de mettre les autres dépens à charge du premier requérant à concurrence de 400 euros, à charge du deuxième requérant à concurrence de 350 euros et à charge du troisième requérant à concurrence de 200 euros.

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie adverse, à concurrence de 373,33 euros à charge de la première partie requérante, et à concurrence de 233, 33 euros à charge de chacune des deuxième et troisième parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 950 euros, sont mis à charge du premier requérant à concurrence de 400 euros, à charge du deuxième requérant à concurrence de 350 euros et à charge du troisième requérant à concurrence de 200 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le vingt-trois juin deux mille seize par :

Mme C. DEBROUX,	président de chambre,
M. C. CAMBIER,	conseiller d'État,
M. Y. HOUYET,	conseiller d'État,
Mme V. VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

V. VANDERPERE	C. DEBROUX
---------------	------------