**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**XI^e CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n^o 242.183 du 7 août 2018

A. 222.623/XI-21.562

En cause : **1. la commission générale de la Commission fédérale de médiation**,
**2. VANGHELUWE** Veerle,
ayant, tous deux, élu domicile chez
Me Michaël PILCER, avocat,
avenue Albert-Elisabeth 46
1200 Bruxelles,

contre :

**l'État belge**, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me Sébastien DEPRÉ, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

1. Par une requête introduite par pli recommandé le 10 juillet 2017, la commission générale de la Commission fédérale de médiation et Veerle VANGHELUWE demandent l'annulation de l'arrêté royal du 18 avril 2017 portant approbation du code de déontologie relatif à la médiation notariale, publié au *Moniteur belge* du 12 mai 2017.

*II. Procédure*

2. Les droits de rôle ont été régulièrement acquittés le 30 août 2017.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Marc OSWALD, auditeur 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 des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 17 mai 2018, les parties ont été convoquées à l'audience du 14 juin 2018 à 10 heures.

Mme Colette DEBROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

Me Michaël PILCER, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me Charles-Henri de la VALLÉE POUSSIN, loco Me Sébastien DEPRÉ, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Marc OSWALD, auditeur, 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. Faits utiles à l'examen de la cause*

3. Le 11 décembre 2008, la Chambre nationale des notaires a transmis à la partie adverse plusieurs projets de textes réglementaires, dont un projet de code de déontologie relatif à la médiation notariale, en vue de les voir approuver par arrêté royal, conformément à l'article 91, alinéa 2, de la loi de ventôse an XI contenant organisation du notariat. Après examen, la partie adverse a communiqué ses observations le 17 novembre 2009 à la Chambre nationale des notaires, qui y a répondu le 18 mars 2010.

Le 10 novembre 2015, la Chambre nationale des notaires a adressé à la partie adverse une version adaptée de son projet de code, pour tenir compte des observations émises.

Le 18 avril 2017, le Roi a adopté l'arrêté portant approbation du code de déontologie relatif à la médiation notariale, qui a été publié au *Moniteur belge* du 12 mai 2017. Il s'agit de l'acte attaqué, qui fait également l'objet d'un recours introduit par l'Union belge des médiateurs professionnels, enrôlé sous le n° A. 222.608/XI-21.560.

*IV. Recevabilité* ratione personae

*Thèse des parties*

4. La première requérante fait valoir qu'elle a un intérêt fonctionnel à obtenir l'annulation de l'acte attaqué, en ce qu'il empiète sur la compétence que lui confie

l'article 1727, § 6, 7°, du Code judiciaire. La seconde requérante se prévaut également d'un intérêt fonctionnel, en qualité de membre de la première requérante.

En réplique, citant des extraits de doctrine, la seconde requérante souligne qu'il n'est pas contesté ni contestable qu'elle est membre de l'organe dont la compétence est usurpée par le règlement attaqué et qu'elle est parfaitement recevable à faire valoir un intérêt fonctionnel. Dans le dernier mémoire, elle précise encore que si elle ne prétend pas qu'elle aurait dû être associée à l'adoption de l'arrêté royal litigieux, « c'est pour la simple raison que cet arrêté ne pouvait pas être adopté », que la détermination des règles de déontologie des médiateurs relève en effet de la seule commission générale de la Commission fédérale de médiation, et que l'intérêt fonctionnel dont elle se prévaut est donc le même que celui de la première requérante, à savoir ne pas voir usurper sa compétence, fût-elle partagée avec les autres membres de la commission.

5. La partie adverse estime que la seconde requérante n'expose pas précisément en quoi consiste son intérêt au recours. Elle considère que seule, la première requérante peut se prévaloir d'un intérêt fonctionnel, tandis que la seconde « n'exerce aucune compétence ou prérogative personnelle qui serait méconnue par l'acte attaqué ».

*Décision du Conseil d'État*

6. Lorsque, comme en l'espèce, les requérants se prévalent d'un intérêt fonctionnel, ils sont recevables à invoquer à l'appui de leurs recours les moyens déduits de la violation de leurs prérogatives ou de celles des organes collégiaux dont ils font partie ès qualité.

En l'espèce, le moyen unique est pris de la violation de l'article 1727, § 6, 7°, du Code judiciaire, qui charge la première requérante d' « établir un code de bonne […] conduite et déterminer les sanctions qui en découlent ». La première requérante fait grief à la partie adverse d'avoir usurpé la compétence et méconnu les prérogatives qu'elle dit tenir de la loi. A ce titre, elle dispose d'un intérêt fonctionnel à contester le règlement attaqué. Il en va de même de la seconde requérante qui fait partie ès qualité de la commission générale de la Commission fédérale de médiation.

A ce titre, les deux requérantes ont intérêt au recours. Celui-ci est recevable *ratione personae*.

*V. Le moyen unique*

*Thèse des parties requérantes*

7. Les requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 33 et 105 de la Constitution, de l'article 1727, § 6, 7°, du Code judiciaire et du principe de motivation matérielle, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'absence de fondement juridique.

Elles font valoir qu'en arrêtant un code de déontologie qui s'applique à certains médiateurs agréés, à savoir les notaires-médiateurs agréés, fussent-ils certes soumis à une déontologie propre en tant que notaires, la Chambre nationale des notaires et le Roi se substituent à la commission générale de la Commission fédérale de médiation sans qu'aucune norme législative ou supérieure au Code judiciaire ne leur en donne la compétence.

8. Elles contestent qu'il puisse se développer autant de règles particulières de déontologie qu'il y a de professions exercées par les médiateurs agréés, ce que la compétence confiée à la Commission fédérale de médiation vise notamment à éviter, et que l'acte attaqué puisse étendre son champ d'application aux « notaires sous l'autorité et la responsabilité desquels des collaborateurs-médiateurs agréés proposent ce service » et soumettre ainsi, de manière indirecte mais certaine, des médiateurs qui ne sont même pas notaires à des règles déontologiques fixées par la Chambre nationale des notaires. Elles affirment que rien n'autorise la Chambre nationale des notaires ou le Roi à instaurer une hiérarchie entre les règles de la déontologie notariale et « toute autre règle déontologique, en ce compris celles fixées par la décision du 18 octobre 2007 de la Commission fédérale de médiation contenant le Code de bonne conduite du médiateur agréé », ni à faire primer les premières sur les secondes.

Elles critiquent enfin le fait que l'article 12 confie aux chambres provinciales des notaires la compétence de sanctionner toute violation de la déontologie des notaires-médiateurs agréés dans l'exercice de leur fonction de médiateur, alors que l'article 1727, § 6, du Code judiciaire donne cette compétence à la Commission fédérale de médiation.

9. Par ailleurs, elles contestent que l'article 91, alinéa 1er, 1°, et alinéa 2, de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat puisse constituer le fondement juridique adéquat du règlement attaqué. Elles relèvent, d'une part, que l'article 91 précité concerne uniquement les compétences de la Chambre nationale des notaires,

et non celles du Roi, qu'en tout cas, en ce qu'il concerne spécifiquement la matière de la médiation, l'acte réglementaire attaqué excède la notion de « règles générales de la déontologie » notariale et qu'il est étranger à l'exercice des compétences des compagnies des notaires et des chambres des notaires. D'autre part, elles font valoir qu'ainsi que le confirme le site internet de la partie adverse elle-même, l'article 91, alinéa 2, de la loi du 25 ventôse an XI précitée a été abrogé par l'article 176, 11°, de la loi du 25 décembre 2016, entré en vigueur le 31 décembre 2016, soit antérieurement à l'arrêté attaqué, qui ne saurait donc non plus y trouver un fondement juridique valable.

Enfin, pour les mêmes raisons, elles considèrent que « la décision d'adopter l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs pertinents, exacts et admissibles en fait et en droit dès lors qu'aucun motif ne permet de justifier l'adoption de l'acte attaqué » et demandent « [e]n ordre subsidiaire, et dans l'hypothèse où l'acte attaqué ne serait pas indivisible, *quod non*, [...] de l'annuler dans la mesure où il s'applique aux médiateurs-agréés ».

10. En réplique, elles considèrent que, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, ce sont les règles de déontologie fixées par la Commission fédérale de médiation qui constituent la *lex specialis* et non les règles contenues dans le règlement attaqué. Elles observent que le fait que, selon la partie adverse, celles-ci doivent primer sur le code de bonne conduite édicté par la Commission fédérale de médiation et ont donc vocation à s'y substituer, implique une déontologie à deux vitesses pour les médiateurs agréés. À leur estime, permettre à toutes les professions exerçant la médiation à titre complémentaire, d'en faire de même, signifiera que les règles de la Commission fédérale de médiation ne seront plus applicables qu'à une minorité de médiateurs agréés n'exerçant aucune autre profession obéissant à des règles de déontologie, videra ainsi la compétence de la commission de toute substance, amoindrira la protection du client et sera source de confusion dans le chef des médiateurs agréés « qui ne sauront plus à quel saint se vouer ».

11. Dans leur dernier mémoire, les requérantes détaillent les raisons pour lesquelles il n'y a pas lieu faire une distinction entre le code de « bonne conduite » que la commission a compétence pour édicter et un code de « déontologie », dès lors qu'elle dispose aussi du pouvoir de sanctionner. Elles considèrent qu'aucune conclusion ne peut être tirée d'un amendement n° 45 déposé au cours des travaux préparatoires de la loi du 21 février 2005 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la médiation, qui tendait à rendre le code contraignant à l'égard de tout médiateur agréé ou non. Quant à la hiérarchie entre les normes édictées par la Commission fédérale et celles de la chambre nationale des notaires, elles expliquent qu'au cours des travaux

parlementaires de la loi précitée, la ministre de la Justice n'a pas créé de hiérarchie entre deux normes déontologiques mais, tout en disant que « si le médiateur est avocat ou notaire, c'est le code de déontologie de sa profession qui prime sur la déontologie des médiateurs », elle a surtout voulu indiquer que « quelles que soient les décisions de la Commission fédérale de médiation à l'égard d'un médiateur agréé qui exerce déjà une autre profession à titre principal, les autorités ordinales propres à cette autre profession conservent toute leur autorité pour sanctionner, ou non, ce professionnel au regard des règles propres à sa profession principale ».

Elles insistent enfin sur le caractère certain de *lex specialis* des règles de bonne conduite de la Commission fédérale, dès lors qu'un avocat ou un notaire, médiateur agréé, intervient « ponctuellement » dans le cadre d'une médiation et que c'est en effet, l'activité de médiateur agréé qui constitue une activité accessoire et spécialisée par rapport à l'activité principale.

*Décision du Conseil d'État*

12. L'article 91, alinéa 1er, 1°, et alinéa 2, de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat prévoit ce qui suit :

> « Outre celles qui lui sont confiées par les autres dispositions de la présente loi, la Chambre nationale des notaires a pour attributions :
> 1° d'établir les règles générales de la déontologie et de définir un cadre réglementaire général pour l'exercice des compétences des compagnies des notaires, visées à l'article 69, 2° et 5°, et des compétences des chambres des notaires, visées à l'article 76, 3° et 5°;
> [...]
> Pour être obligatoires, les règles visées au premier alinéa, 1° et 5° et les mesures visées au premier alinéa, 2°, doivent être approuvées par le Roi. Il peut le cas échéant, y apporter des modifications ».

13. Contrairement à ce qu'affirment les requérantes, l'alinéa 2 de la disposition ci-avant reproduit est toujours en vigueur : cette disposition devait en principe devenir l'alinéa 3 de l'article 91 précité, lors de l'insertion d'un nouvel alinéa entre les premier et deuxième alinéas, devenant donc l'alinéa 2 de la disposition, par l'article 38 de la loi du 10 juillet 2006 relative à la procédure par voie électronique. Cet article 38 n'est cependant jamais entré en vigueur et c'est cette disposition qui a été abrogée par l'article 176, 11°, de la loi du 25 décembre 2016 modifiant le statut juridique des détenus et la surveillance des prisons et portant des dispositions diverses en matière de justice. L'article 91, alinéa 2, actuel, précité, demeure applicable et sert utilement de fondement légal habilitant le Roi à prendre un arrêté d'approbation du code de déontologie litigieux.

14. Le code de déontologie relatif à la médiation notariale, adopté par la Chambre nationale des notaires, se donne pour objet en son article 1er, d'édicter les principes déontologiques « qui doivent servir de référence pour les médiateurs notariaux », ceux-ci étant « les notaires-médiateurs agréés et les notaires sous l'autorité et la responsabilité desquels des collaborateurs-médiateurs agréés proposent ce service ».

Il a pour fondement légal l'article 91, alinéa 1er, 1°, de la loi du 25 ventôse an XI précitée. Cette disposition légale habilite en effet la Chambre nationale des notaires à établir des « règles générales » en matière de déontologie, applicables à l'ensemble du notariat. Il n'exclut pas la compétence de la Chambre lorsqu'il s'agit d'édicter les principes généraux de déontologie susceptibles de s'appliquer à tout notaire dans l'exercice d'une mission particulière. En l'espèce, le code critiqué définit ainsi les règles de la déontologie applicable lorsqu'est exercée « au niveau notarial », une mission de médiation.

15. L'article 1727, § 6, 7°, du Code judiciaire dispose comme suit :

> « § 6. Les missions de la commission générale [de la commission fédérale de médiation] sont les suivantes :
> [...]
> 7° établir un code de bonne conduite et déterminer les sanctions qui en découlent ».

Cette disposition s'applique à la matière de la médiation, en général. Elle n'établit toutefois pas une compétence exclusive dans le chef de la première requérante pour établir des règles de bonne conduite en cette matière. Elle ne modifie notamment pas le champ d'application général de l'article 91, alinéa 1er, 1°, de la loi de ventôse an XI précitée, qui habilite la Chambre nationale des notaires à établir toutes règles générales de déontologie notariale, en ce compris dans le cadre de missions particulières, telle la médiation, accomplies par les notaires.

16. Ainsi, comme le relève la partie adverse, deux textes coexistent, l'un traitant des règles de bonne conduite à respecter dans le cadre d'une médiation en général et l'autre, relatif à la déontologie notariale lorsqu'intervient dans la procédure de médiation, un médiateur notarial.

En une telle hypothèse, il ne s'agit pas de déterminer une « hiérarchie » entre deux normes mais simplement d'appliquer aux notaires le régime spécifique auquel le législateur a entendu les soumettre ès qualité, en vertu de l'adage « *lex specialis derogat legi generali* ». Il est indifférent, à cet égard, que des différences ou nuances existent entre le contenu de l'acte attaqué et les règles édictées par la commission générale de la Commission fédérale de médiation. C'est à juste titre que le code de

déontologie attaqué dispose donc, en son article 1er, que « [l]es médiateurs notariaux restent soumis aux règles de la déontologie notariale qui priment, également durant la procédure de médiation ».

17. Le caractère de *lex specialis* du code de déontologie relatif à la médiation notariale, par rapport aux règles de bonne conduite applicables à la médiation en général, est confirmé par les travaux préparatoires de la loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la médiation. Ainsi, sous peine de ne pouvoir leur être appliquées, ce sont « les règles auxquelles les médiateurs seront soumis [qui] devront concorder avec les obligations qui découlent de la profession qu'ils exercent par ailleurs » (*Doc.parl.* Chambre, sess. 2003-2004, n° 327/007, p. 14), et non l'inverse. C'est la raison pour laquelle « [i]l faut donc que des représentants de ces professions puissent être associés à la définition des règles applicables aux médiateurs » (*ibidem*).

Il ressort également des travaux parlementaires que :

> « Le problème de la déontologie n'est pas nouveau. Il se pose par exemple de la même façon pour un avocat qui est curateur d'une entreprise en faillite. Dans ce cas, les règles de déontologie priment. Toutes les autres règles sont donc subsidiaires. Il en irait de même pour la médiation » (*Doc.parl.* Chambre, sess. 2003-2004, n° 327/007, p. 15),

et que,

> « En ce qui concerne la question de la double déontologie à laquelle seraient soumis les médiateurs qui sont également avocats ou notaires, [...] c'est le code de déontologie de sa profession qui prime sur la déontologie des médiateurs. La médiation s'inscrit dans un cadre restreint qui n'est par ailleurs pas contraire aux règles fixées par la profession. Si des règles d'agrément et de retrait s'appliquent au médiateur, cela n'empêche pas les ordres de garder leur pleine autorité vis-à-vis des avocats et notaires qui en dépendent.
>
> L'avocat ou le notaire, lorsqu'il est médiateur, intervient ponctuellement dans le cadre d'une médiation, et doit respecter, à ce titre, le code de bonne conduite des médiateurs, ce qui ne l'exempte pas du respect de la déontologie liée à sa profession principale » (*Doc.parl.* Sénat, sess. 2004-2005, pp. 26-27).

18. Enfin, fût-il approuvé par arrêté royal, un règlement déontologique ne peut contenir de règles contraignantes qu'à l'égard des membres de la profession visée. Si les règles de déontologie peuvent influencer les relations entre la profession considérée et ses clients compte tenu des devoirs ou obligations diverses qu'elles imposent aux titulaires de cette profession, elles ne peuvent pas avoir pour effet direct de créer des devoirs qui s'imposent aux tiers à cette profession.

En l'espèce, les requérantes n'identifient aucun article du code de déontologie attaqué, qui ne s'imposerait pas seulement aux médiateurs notariaux, c'est-à-dire, selon la définition du code, aux notaires-médiateurs agréés et aux notaires sous l'autorité et la responsabilité desquels des collaborateurs-médiateurs exercent la mission de médiation, mais qui concernerait aussi, de manière contraignante, les personnes en situation de conflit concernées par la procédure de médiation ou les médiateurs agréés collaborant avec un notaire, sous la responsabilité et l'autorité de celui-ci.

Le moyen unique n'est pas fondé.

*VI. Indemnité de procédure*

19. La partie adverse sollicite la condamnation des parties requérantes à une indemnité de procédure, fixée au montant de base de 700 euros.

Dès lors que la partie adverse a obtenu gain de cause et qu'aucune raison ne s'oppose à ce qu'une indemnité de procédure lui soit octroyée, il convient de la lui accorder, au montant de base demandé,

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

**Article 1er**.

La requête en annulation est rejetée.

**Article 2.**

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge des parties requérantes, à concurrence de 350 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à 400 euros, sont également mis à charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e^ chambre, le sept août deux mille dix-huit par :

| | | |
|---|---|---|
| Mme | Colette DEBROUX, | président de chambre, |
| M. | Luc CAMBIER, | conseiller d'État, |
| M. | Yves HOUYET, | conseiller d'État, |
| M. | Xavier DUPONT, | greffier. |

Le Greffier, Le Président,

Xavier DUPONT Colette DEBROUX