CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 245.401 du 11 septembre 2019

A. 224.238/XI-21.937

En cause : **l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone de Belgique**,
ayant élu domicile chez
M^e Christian MATHIEU, avocat,
boulevard Joseph II 18
6000 Charleroi,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête unique introduite le 15 janvier 2018, l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone de Belgique demande la suspension de l'exécution et l'annulation de "l'arrêté royal du 23 novembre 2017 remplaçant l'annexe de l'arrêté royal du 18 février 2016 portant exécution de l'article 204, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle", publié au *Moniteur belge* du 1^er décembre 2017 (2^e éd.).

II. Procédure

Un arrêt n° 241.299 du 24 avril 2018 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de cette décision. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a, par lettre du 28 mai 2018, demandé la poursuite de la procédure.

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

M. Alain LEFEBVRE, premier 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 un dernier mémoire.

La partie adverse a introduit une demande maintien des effets de l'arrêté attaqué.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 28 mai 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 20 juin 2019.

M. Luc CAMBIER, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Philippe HERMAN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Nicolas BONBLED, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 241.299 du 24 avril 2018. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Recevabilité du recours

Thèse de la partie adverse

La partie adverse soulève une première fin de non-recevoir, en ce que l'acte attaqué ne fait pas grief et n'est donc pas susceptible de recours devant le Conseil d'État. Elle fait valoir que l'acte attaqué se limite à remplacer l'annexe de l'arrêté royal du 18 février 2016 portant exécution de l'article 204, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle, qu'il n'ajoute rien à l'article 204 du Code d'instruction criminelle et que sa seule portée est de mettre à disposition des justiciables un nouveau modèle de formulaire en vue d'interjeter appel d'un jugement en matière pénale, sans produire d'effets juridiques propres. Elle en déduit que ce formulaire, qui est par ailleurs facultatif, ne peut être qualifié d'acte réglementaire au sens de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et qu'il n'est dès lors pas attaquable devant le Conseil d'État. Elle soutient qu'en réalité, c'est l'article 204 du Code d'instruction criminelle qui fait grief et que le requérant aurait donc pu contester devant la Cour constitutionnelle, *quod non*.

Par ailleurs, la partie adverse conteste l'intérêt de la partie requérante au recours. Elle estime que le requérant n'établit pas que l'acte attaqué lui cause un inconvénient direct et certain et qu'il va modifier défavorablement la situation des avocats ou des justiciables, alors que précisément, il a pour but de remédier aux problèmes pratiques causés par le premier formulaire de griefs qui avait donné lieu à une certaine confusion jurisprudentielle. Elle considère qu'ainsi, loin de porter atteinte à l'objet social du requérant, l'arrêté attaqué a "pour effet de le renforcer et de le conforter".

Décision du Conseil d'État

L'article 495, alinéas 1er et 2, du Code judiciaire définit comme suit, les missions de l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone :

> "L'Ordre des Barreaux francophones et germanophone et l'Orde van Vlaamse Balies ont, [chacun] en ce qui concerne les barreaux qui en font partie, pour mission de veiller à l'honneur, aux droits et aux intérêts professionnels communs de leurs membres et sont compétent[s] en ce qui concerne l'aide juridique, le stage, la formation professionnelle des avocats-stagiaires et la formation de tous les avocats appartenant aux barreaux qui en font partie.
>
> [Ils] prennent les initiatives et les mesures utiles en matière de formation, de règles disciplinaires et de loyauté professionnelle, ainsi que pour la défense des intérêts de l'avocat et du justiciable".

Le recours est dirigé contre un arrêté royal qui détermine un nouveau modèle de formulaire d'acte d'appel en matière répressive. Le requérant fait valoir, dans son moyen unique d'annulation, que ledit formulaire, en tant qu'il reprend,

comme condition de recevabilité de l'acte d'appel, la mention des "raisons" des griefs émis à l'encontre du jugement dont appel, ajoute une exigence légale par rapport au prescrit de l'article 204 du Code d'instruction criminelle. Si le moyen est déclaré fondé, il en résultera que l'acte attaqué, qui modifie les conditions de recevabilité de l'acte d'appel telles que reprises à l'article 204 du Code d'instruction criminelle, revêt un caractère réglementaire et cause dès lors grief au requérant, qui est chargé de la défense des intérêts des avocats faisant partie des barreaux germanophone et francophones, et des justiciables.

Par ailleurs, le requérant ne remet pas en cause, par son recours, l'article 204 du Code d'instruction criminelle mais bien un arrêté royal qui en violerait la portée.

Les exceptions soulevées par la partie adverse sont liées fond.

V. Le moyen unique

Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 204 du Code d'instruction criminelle et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

A la suite d'une analyse des travaux préparatoires de la loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice, qui est à l'origine du texte actuel de l'article 204 du Code d'instruction criminelle, de l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur le projet de loi et de la jurisprudence de la Cour de cassation (Cass. 30 mai 2018, P.18.0387.F.) ainsi que de l'arrêt n° 148/2017 du 21 décembre 2017 de la Cour constitutionnelle, il soutient que le formulaire litigieux méconnaît la notion de "grief" au sens de l'article 204 du Code d'instruction criminelle en ce qu'il énonce l'obligation d'"indique[r] brièvement les raisons pour lesquelles il y a lieu de modifier la décision rendue en première instance" et en ce qu'il prévoit une mention "raison(s)" au regard de chacune des rubriques visées au formulaire (procédure □ culpabilité □ peine et/ou mesure □ action civile □ autres).

Il rappelle que le formulaire de griefs sera mis à la disposition des appelants afin de permettre à ceux qui n'ont ni avocat ni une grande instruction de prendre conscience de la portée de l'acte d'appel et de la faculté de le limiter. Il fait valoir que dans l'application de l'article 204 du Code d'instruction criminelle, il doit être tenu compte du droit d'accès au juge, garanti par l'article 6 de la Convention de

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel qu'il est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, et rappelle qu'il découle de cette disposition que les États membres peuvent, lorsqu'ils créent des possibilités d'appel, établir des conditions, mais que, lors de l'application de celles-ci, le juge ne peut être exagérément formaliste sous peine de porter atteinte au caractère équitable de la procédure.

Le requérant en déduit qu'en imposant, dans le formulaire litigieux, l'obligation de mentionner et de développer les raisons de l'appel, le Roi a outrepassé l'habilitation donnée par le législateur de déterminer le formulaire de griefs. Il soutient que l'obligation de mentionner, même brièvement, les raisons des griefs revient à imposer à l'appelant non pas de mentionner "les parties du jugement de première instance qu'il entend voir réformer" mais bien "les arguments qu'il souhaite avancer à cette fin".

Décision du Conseil d'État

Il résulte des travaux préparatoires de la loi du 5 février 2016 précitée que la *ratio legis* ayant prévalu à la rédaction de l'article 204 du Code d'instruction criminelle consiste en la volonté d'arriver à un traitement plus efficace de l'appel en matière pénale en obligeant l'appelant à mieux réfléchir à l'opportunité de son appel en échange d'un délai de réflexion allongé (*Doc.parl.*, Chambre, sess. 2015-2016, n° 1418/005, pp.117 et 119). C'est dans le souci d'atteindre cet objectif que l'article 204 du Code d'instruction criminelle énonce que l'acte d'appel doit, à peine de déchéance, indiquer "précisément les griefs élevés [...] contre le jugement" rendu en première instance.

Ayant constaté que, sur la base du modèle de formulaire joint à l'arrêté royal du 18 février 2016 précité, l'obligation d'indiquer de manière suffisamment précise les griefs n'était pas rencontrée, la partie adverse a établi un nouveau modèle d'acte d'appel qui précise que l'appelant doit "indique[r] brièvement les raisons pour lesquelles il y a lieu de modifier la décision rendue en première instance" et qui comprend une rubrique "raisons" au regard des différents types de griefs repris. Sur la base du formulaire joint à l'arrêté royal du 18 février 2016 précité, l'appelant pouvait se contenter de cocher une case au regard des différents types de griefs repris dans ledit formulaire (1.1 à 2.5). Comme le souligne la partie adverse, le simple fait de cocher une case a pu être considéré comme ne répondant pas à l'objectif de la *ratio legis* de l'article 204 du Code d'instruction criminelle qui est de faire précéder tout appel d'une réflexion suffisante sur l'opportunité même de l'appel.

En insérant, dans le nouveau formulaire, une rubrique "raison" et en rappelant l'obligation d'indiquer "brièvement les raisons pour lesquelles il y a lieu de modifier la décision rendue en première instance", la partie adverse n'a pas entendu déroger aux conditions de recevabilité de l'acte d'appel telles que reprises dans l'article 204 du Code d'instruction criminelle mais bien respecter l'obligation, contenue dans cette disposition légale, d'énoncer d'une façon suffisamment précise les griefs élevés contre le jugement dont appel.

L'insertion de cette rubrique "raison" n'emporte pas, en elle-même, l'obligation d'énoncer des moyens de droit et ne prive pas davantage l'appelant du droit qui lui est reconnu, conformément aux jurisprudences de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle citées par le requérant, de pouvoir développer de nouveaux arguments ou moyens à l'appui de ses griefs.

Le moyen unique n'est dès lors pas fondé. En conséquence, les fins de non-recevoir sont accueillies.

Le recours est dès lors irrecevable.

VI. Demande de maintien des effets de l'acte attaqué

Dès lors que le recours est rejeté, il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de maintien des effets de l'acte attaqué introduite par la partie adverse sur la base de l'article 14*ter* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

VII. Indemnité de procédure

La partie averse sollicite la condamnation du requérant au paiement d'une indemnité de procédure correspondant au montant de base de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à cette demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIe chambre, le onze septembre deux mille dix-neuf par :

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

Le Greffier, Le Président,

Xavier DUPONT Colette DEBROUX