

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 68.116 du 15 septembre 1997

A.59.364/g-31

En cause : **MISSION** Luc,
ayant élu domicile chez
Me Georges-Henri BEAUTHIER, avocat,
rue Berckmans 89
1060 Bruxelles,

contre :

**le Conseil de l'Ordre des Avocats
du Barreau de Liège,**
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

**LE CONSEIL D'ETAT, ASSEMBLEE GENERALE
DE LA SECTION D'ADMINISTRATION,**

Vu la requête introduite le 12 août 1994 par Luc
MISSION, qui demande l'annulation partielle du règlement
adopté le 14 juin 1994 par la partie adverse;

Vu les mémoires en réponse et en réplique réguliè-
rement échangés;

Vu le dernier mémoire du requérant;

Vu l'arrêt n° 57.501 du 12 janvier 1996 qui ordonne
la réouverture des débats et fixant l'affaire à l'audience
du 8 mars 1996;

Vu l'ordonnance du 12 avril 1996 du premier président du Conseil d'Etat renvoyant l'affaire à l'assemblée générale de la section d'administration;

Vu les derniers mémoires des parties;

Vu l'ordonnance du 6 mai 1997 fixant l'affaire à l'audience du 3 juin 1997 de l'assemblée générale de la section d'administration;

Entendu en son rapport M. MESSINNE, conseiller d'Etat;

Entendu en leurs observations Me BEAUTHIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu en son avis contraire M. GILLIAUX, auditeur au Conseil d'Etat, ;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que, le 14 juin 1994, le Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Liège a adopté un règlement portant modification de diverses dispositions de la "Tradition de Liège" relatives au stage; que le requérant en décrit comme suit la portée :

" Notamment, il supprime en pratique l'obligation de rémunération des stagiaires de première année; il soumet les maîtres de stage à l'agrément d'une commission d'agrégation ne présentant pas de garantie suffisante; il n'autorise pas de rupture de contrat de stage, même de commun accord, qu'avec l'accord préalable du Président de la Commission du Patronat et du Stage; il limite sans justification objective et raisonnable la possibilité pour un maître de stage d'engager plus d'un stagiaire tous les deux ans; il prescrit au stagiaire et à son maître de stage des rapports confidentiels susceptibles d'influer l'avenir de chacun d'eux qualitate qua, sans que cette communication ait aucun caractère contradictoire.

Manifestement, le règlement querellé a pour effet, et d'ailleurs sans doute aussi pour but, de restreindre le nombre d'avocats stagiaires au barreau de Liège en alourdissant à la fois les obligations qui pèsent sur ceux-ci et celles qui pèsent sur les maîtres de stage";

Considérant que, le 30 septembre 1994, le requérant s'est adressé au Procureur général près la Cour de cassation, estimant qu' "en admettant que le Conseil d'Etat devait être considéré comme incompétent (contrairement à notre opinion), nous pensons que nous devrions plutôt considérer que nous nous trouvons dans le cadre de l'application de l'article 611 du Code judiciaire"; que, par une lettre du 18 octobre 1994, le Procureur général près la Cour de cassation lui a répondu en ces termes :

" En l'état actuel des choses, je n'estime pas devoir prendre d'initiatives particulières en rapport avec la situation que vous m'exposez";

Considérant que la partie adverse a soulevé, dans son mémoire en réponse, un déclinatoire de compétence au motif qu'il est de jurisprudence constante "tant avant qu'après l'entrée en vigueur du Code judiciaire, que l'Ordre des avocats ne peut être considéré comme une autorité administrative au sens de la loi du 23 décembre 1946 portant création du Conseil d'Etat", jurisprudence dont elle souligne qu'elle a été confirmée par l'arrêt DE MOOR, n° 38.014 du 31 octobre 1991, rendu par l'assemblée générale de la section d'administration;

Considérant qu'en réplique, le requérant fait valoir que le Conseil d'Etat n'a "pas encore eu à se prononcer sur sa compétence pour connaître d'un recours en annulation d'un règlement d'un conseil de l'Ordre local", que "le Conseil de l'Ordre des avocats, autorité créée par la loi, agit clairement en vertu d'un pouvoir propre qui lui a été délégué directement par la loi" si bien qu'il constitue une autorité administrative et que "s'agissant (...) d'un recours objectif dirigé contre une disposition réglementaire d'une autorité administrative au sens

fonctionnel de ce terme, on ne peut en conséquence que constater qu'aucun texte n'en donne compétence spéciale ou exclusive à la Cour de cassation et qu'aucun texte ne soustrait un tel recours à la compétence de droit commun du Conseil d'Etat"; qu'il déduit de la position prise par le Procureur général près la Cour de cassation que "manifestement, le recours organisé par les articles 502, 610, 611 et 1088 du Code judiciaire n'assure pas un véritable accès à un tribunal au sens des articles 13 et 6, 1^o, de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales";

Considérant qu'en un dernier mémoire, le requérant a souhaité que soit posée à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle suivante :

" Si les avocats ne peuvent, en Belgique, introduire devant le Conseil d'Etat de recours en annulation dirigés contre leurs règlements professionnels, alors que les autres titulaires de professions libérales peuvent introduire de pareils recours, cette situation n'est-elle pas contraire à l'article 10 de la Constitution, compte tenu de ce que les avocats ne disposent pas non plus d'autres recours en annulation devant d'autres juridictions ?";

qu'à l'audience du 10 janvier 1996, à laquelle l'affaire était fixée sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, il a suggéré que les mots "cette situation" soient remplacés par les mots "cette interprétation de l'article 14 des lois coordonnées";

Considérant que dans leurs derniers mémoires consécutifs à l'arrêt de réouverture des débats, les parties maintiennent ces positions; qu'en particulier, le requérant souligne que la compétence du Conseil d'Etat "vaut même pour les autorités qualifiées d'indépendantes comme par exemple la commission d'homologation des diplômes", les "ordres professionnels dont l'indépendance est très étendue", et même, selon une jurisprudence récente,

"les commissions paritaires en tant que collège" qui "constituent, tant d'un point de vue organique que d'un point de vue matériel, des autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées"; qu'il ajoute: "Certes, les actes émanant directement du pouvoir judiciaire ne relèvent pas (du Conseil d'Etat); à titre d'exemple, on peut citer les actes accomplis par les magistrats du ministère public tels des saisies opérées par le procureur du Roi (...). Toutefois, comme l'a très justement souligné A. RASSON-ROLAND, ce n'est pas parce que le ministère public appartient au pouvoir judiciaire au sens large que le Conseil d'Etat doit rejeter le recours; c'est parce que, par les actes qu'il accomplit, le parquet participe directement à l'administration de la justice (...)", et que, se référant à l'arrêt REYNERS contre Royaume de Belgique rendu, sur question préjudicielle de la IIIème chambre du Conseil d'Etat, le 21 juin 1974 par la Cour de justice des Communautés européennes, il en déduit ce qui suit: "Certes, à titre exceptionnel, certains membres du Barreau peuvent être amenés à remplir des fonctions de juge suppléant ou assumé, mais ici, à nouveau, les actes sont des actes détachables et il est abusif de prétendre que la profession d'avocat participe au pouvoir judiciaire"; qu'il insiste par ailleurs sur le fait que, si le Conseil d'Etat n'était pas compétent pour connaître des "actes réglementaires généraux des ordres locaux", aucun recours ne serait organisé par la loi contre ceux-ci;

Considérant que, de son côté, la partie adverse fait valoir, d'une part, que, si les conseils de l'Ordre ont un pouvoir réglementaire, ce pouvoir ne fait cependant pas d'eux des autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et, d'autre part, qu'il est "inexact d'affirmer que ces actes ne peuvent faire l'objet d'aucun contrôle de légalité", parce qu'"ils peuvent tout d'abord faire l'objet d'un contrôle indirect par les juridictions disciplinaires

refusant d'appliquer un règlement jugé illégal", et d'un contrôle direct, "l'article 568 du Code judiciaire (conférant) au tribunal de première instance une plénitude de juridiction pour connaître de toute demande, sauf celle qui est expressément dévolue à un autre juge, (de sorte) que si aucun texte ne prévoit de recours contre les règlements des Ordres locaux, rien n'exclut que l'on puisse s'adresser au tribunal de première instance, voire au président du tribunal siégeant en référé"; qu'elle ajoute que, s'il est vrai que les décisions rendues à la faveur de tels contrôles n'ont pas d'autorité de chose jugée erga omnes, cette situation n'est "pas pour autant contraire aux dispositions des articles 6, 1^o, et 13 de la Convention" de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, parce que "ce qui importe au regard de ces dispositions, c'est que les droits civils du justiciable, s'ils sont mis en cause, puissent être protégés par un juge, ce qui est le cas";

Considérant qu'il résulte des travaux préparatoires du Code judiciaire et de l'économie notamment des articles 435¹, 451², 455³, 456⁴, 501⁵, 502⁶, 610⁷ et 611⁸ de

¹"Les obligations du stage sont déterminées par le conseil de l'Ordre sans préjudice des pouvoirs attribués au conseil général en vertu de l'article 494".

²"Le conseil de l'Ordre peut déterminer le mode et les conditions de présentation des candidats au bâtonnat et au conseil.

Il peut décider qu'il sera pourvu à l'attribution d'un des sièges du conseil selon les règles de présentation et de scrutin prévues pour la désignation du bâtonnier.

Les suffrages émis pour l'élection à ce siège ne peuvent être comptés pour l'élection à un autre siège du conseil de l'Ordre".

³"§ 1er. En vue de pourvoir à l'assistance des personnes dont les revenus sont insuffisants, le conseil de l'Ordre établit un bureau de consultation et de défense, selon les modalités qu'il détermine.(...)".

⁴"Le conseil de l'Ordre est chargé:
de sauvegarder l'honneur de l'Ordre des avocats;
de maintenir les principes de dignité, de probité et de délicatesse qui font la base de leur profession; (...)".

ce Code, que le législateur a entendu soustraire les actes des organes de l'Ordre des avocats au contrôle du juge administratif pour les confier à celui du Pouvoir judiciaire; que, dès lors, les règlements, comme les actes à portée individuelle, pris par un conseil de l'Ordre des avocats ne relèvent pas de la compétence d'annulation du Conseil d'Etat;

Considérant que, sur une question préjudicielle relative, notamment, aux articles 468, 469bis, 477, 502, 610, 611 et 1088 du Code judiciaire, la Cour d'arbitrage a décidé ce qui suit par son arrêt n° 23/97 du 30 avril 1997 :

" B.1. Les dispositions du Code judiciaire mentionnées dans la question préjudicielle figurent dans la deuxième partie du Code, qui traite de l'organisation judiciaire. Elles organisent les recours contre les décisions et règlements des autorités du barreau. Les unes attribuent aux conseils de discipline d'appel la connaissance des recours dirigés contre les sentences disciplinaires rendues par les conseils de l'Ordre et contre les décisions prises par ces conseils en matière d'inscription au tableau et d'admission au stage. Les autres traitent des recours en annulation qui peuvent être exercés pour excès de pouvoir, notamment contre les actes des conseils de l'Ordre et contre les règlements

⁵"Les règlements adoptés par le conseil général sont obligatoires pour tous les avocats.

Les conseils de l'Ordre des barreaux en assurent l'application (...)"

⁶"Le recours en annulation devant la Cour de cassation prévu à l'article 611 peut être formé par le procureur général près cette Cour ou par le doyen. (...)"

⁷La Cour de cassation connaît des demandes en annulation des actes par lesquels les juges et les officiers du ministère public, ainsi que les autorités disciplinaires des officiers ministériels et du barreau auraient excédé leurs pouvoirs".

⁸"La Cour de cassation connaît aussi des demandes d'annulation des règlements du conseil général de l'Ordre national des avocats qui seraient entachés d'excès de pouvoir, seraient contraires aux lois ou auraient été irrégulièrement adoptés".

du conseil général de l'Ordre national des avocats. Elles en attribuent la connaissance à la Cour de cassation.

(...)

B.3. Les contestations auxquelles donnent lieu les dispositions réglementaires arrêtées par les ordres des avocats sont attribuées, par le Code judiciaire, tantôt aux autorités disciplinaires du barreau, tantôt à la Cour de cassation.

(...)

B.4. En ce qu'elles établissent des règlements qui ont notamment pour objet de déterminer les conditions auxquelles est subordonnée l'inscription au tableau ou l'admission au stage, les autorités des barreaux sont comparables aux autorités d'autres professions libérales.

B.5. Le traitement différent réservé aux conseils de l'Ordre des avocats repose cependant sur divers éléments dont l'ensemble constitue un critère objectif.

En vertu de l'article 444, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, les avocats doivent exercer librement leur ministère pour la défense de la justice et de la vérité. Ils peuvent être appelés à suppléer les juges et officiers du ministère public (art. 442). Ils peuvent être désignés d'office (art. 446 et 455bis, § 1^{er}). Ils doivent pourvoir à l'assistance des personnes dont les revenus sont insuffisants (art. 455, § 1^{er}).

Ces règles et principes, qui sont propres à la profession d'avocat, établissent une différence objective par rapport à l'ensemble des professions libérales.

B.6. Les actes des Conseils de l'Ordre ont pour but d'assurer la qualité des services de l'avocat et de garantir son indépendance. Le législateur a directement associé la profession d'avocat au service public de la justice et elle se rattache à ce titre à l'ordre judiciaire. En attribuant les contestations relatives aux actes et règlements des barreaux à des autorités et à une juridiction qui relèvent elles-mêmes de l'ordre judiciaire, le législateur a pris une mesure qui est en rapport avec l'objectif qu'il poursuit.

(...)

B.8. Par ailleurs, il va de soi que, dans les contestations relatives aux règlements des autorités du barreau, les avocats doivent bénéficier de la protection juridictionnelle qui ne peut être refusée à personne.";

Considérant qu'il résulte de cet arrêt qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle formulée par le requérant;

Considérant que le déclinatoire de compétence est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, de l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat, le quinze septembre 1900 nonante-sept où étaient présents :

MM. BAETEMAN,	premier président du Conseil d'Etat,
BORRET,	président de chambre,
ANDERSEN,	président de chambre,
GEUS,	président de chambre,
M ^{mes} VRINTS,	président de chambre,
THOMAS,	président de chambre,
M. HANOTIAU,	président de chambre,,
M ^{me} BRACKE,	président de chambre,
MM. LEROY,	conseiller d'Etat,
MESSINNE,	conseiller d'Etat,
VERBIEST,	conseiller d'Etat,
BEIRLAEN	conseiller d'Etat,
HANSE,	conseiller d'Etat,
STEVENs,	conseiller d'Etat,
M ^{me} NOTEBAERT,	greffier,

Le Greffier,

Le Président,

Chr. NOTEBAERT.

G. BAETEMAN.