

Numéro du rôle : 2073
Arrêt n° 3/2002 du 9 janvier 2002

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 531, 610 et 1088 du Code judiciaire et l'article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par arrêt n° 90.237 du 16 octobre 2000 en cause de G. Wijnen contre la chambre d'arrondissement des huissiers de justice de Malines, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 13 novembre 2000, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Les articles 10 et 11 de la Constitution sont-ils méconnus par l'article 531, tel qu'il s'énonçait avant sa modification par l'article 12 de la loi du 6 avril 1992 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le statut des huissiers de justice, par l'article 610 du Code judiciaire combiné avec l'article 1088 du Code judiciaire et par l'article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, dans la mesure où les articles précités sont interprétés en ce sens qu'ils n'autorisent pas les huissiers de justice, auxquels le conseil de la chambre d'arrondissement inflige une peine de discipline prévue à l'article 531 du Code judiciaire, à introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre cette décision disciplinaire, et ce contrairement à la plupart des autres fonctionnaires publics qui font l'objet d'une mesure disciplinaire analogue et qui, en vertu de l'article 14 précité, disposent effectivement de la possibilité d'introduire un recours en annulation contre cette mesure auprès du Conseil d'Etat ?

2. Les articles 10 et 11 de la Constitution sont-ils méconnus par l'article 531, tel qu'il s'énonçait avant sa modification par l'article 12 de la loi du 6 avril 1992 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le statut des huissiers de justice, par l'article 610 du Code judiciaire combiné avec l'article 1088 du Code judiciaire et par l'article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, dans la mesure où les articles précités sont interprétés en ce sens qu'ils n'autorisent pas les huissiers de justice, auxquels le conseil de la chambre d'arrondissement inflige une peine de discipline prévue à l'article 531 du Code judiciaire, à introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre cette décision disciplinaire, et ce contrairement à la plupart des autres titulaires de professions libérales réglementées qui, en vertu de cet article 14, disposent effectivement d'un recours en annulation contre les actes administratifs unilatéraux qui affectent négativement leurs intérêts ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

En 1986, l'huissier de justice G. Wijnen fut requis pour établir un procès-verbal de constatation dans le cadre d'une procédure en divorce. Il fut inculpé d'avoir commis à cette occasion un faux en écriture mais fut mis hors cause.

En 1990, le procureur du Roi transmit le dossier pénal au conseil de la chambre d'arrondissement des huissiers de justice de Malines afin de traiter l'affaire au plan disciplinaire.

En 1990, ce conseil infligea à l'intéressé la peine disciplinaire de l'interdiction d'entrée au conseil de la chambre pour une durée de trois ans. Un recours en annulation de cette décision fut introduit devant le Conseil d'Etat qui, dans son arrêt n° 80.682 du 7 juin 1999, se déclara incompétent et demanda à la Cour si les articles 10 et 11 de la Constitution étaient violés « par l'article 531, tel qu'il s'énonçait avant sa modification par l'article 12

de la loi du 6 avril 1992 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le statut des huissiers de justice, par l'article 610 du Code judiciaire combiné à l'article 1088 du Code judiciaire et par l'article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, dans la mesure où les articles précités sont interprétés en ce sens qu'ils n'autorisent pas les huissiers de justice, auxquels le conseil de la chambre d'arrondissement inflige une peine de discipline prévue à l'article 531 du Code judiciaire, à introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre cette décision disciplinaire ».

Après que la Cour eut estimé, dans son arrêt n° 54/2000 du 17 mai 2000, qu'il n'y avait pas lieu de répondre à la question préjudicielle parce qu'il n'était pas indiqué à quelle catégorie de personnes les huissiers de justice devaient être comparés sur le plan disciplinaire, le Conseil d'Etat, dans son arrêt n° 90.237 du 16 octobre 2000, a posé une nouvelle question préjudicielle dans laquelle les huissiers de justice sont comparés aux autres fonctionnaires publics et aux autres titulaires de professions libérales réglementées.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 13 novembre 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 22 décembre 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 janvier 2001.

Par ordonnances des 6 février 2001, 22 mai 2001 et 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke.

Des mémoires ont été introduits par :

- G. Wijnen, demeurant à 2800 Malines, Louizalaan 27, par lettre recommandée à la poste le 12 février 2001;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 12 février 2001;
- la chambre d'arrondissement des huissiers de justice de Malines, ayant son siège à 2800 Malines, Keizerstraat 62, par lettre recommandée à la poste le 13 février 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 mars 2001.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la chambre d'arrondissement des huissiers de justice de Malines, par lettre recommandée à la poste le 3 avril 2001;
- G. Wijnen, par lettre recommandée à la poste le 5 avril 2001.

Par ordonnances des 26 avril 2001 et 30 octobre 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 13 novembre 2001 et 13 mai 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 3 octobre 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 23 octobre 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 4 octobre 2001.

A l'audience publique du 23 octobre 2001 :

- ont comparu :

. Me D. D'Hooghe, qui comparaisait également *loco* Me F. Vandendriessche, avocats au barreau de Bruxelles, pour G. Wijnen;

. Me K. Ebraert, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me R. Bützler, avocat à la Cour de cassation, pour la chambre d'arrondissement des huissiers de justice de Malines;

. Me O. Vanhulst *loco* Me P. Hofströssler, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres objecte que les huissiers de justice, du fait qu'ils sont tout à la fois fonctionnaires et titulaires d'une profession libérale, ne sont pas suffisamment comparables aux fonctionnaires et à la plupart des autres titulaires d'une profession libérale. Les fonctionnaires sont, tant en ce qui concerne l'objet de leurs activités qu'en ce qui concerne leur statut et l'organisation de leur travail, totalement intégrés à l'autorité publique, ce qui n'est nullement le cas des huissiers de justice. Contrairement aux fonctionnaires, dit le Conseil des ministres, les huissiers de justice ne sont pas soumis à l'autorité des pouvoirs publics pour les services qu'ils fournissent. S'agissant de la non-comparabilité avec la plupart des autres titulaires d'une profession libérale, le Conseil des ministres attire l'attention sur le rôle essentiel que jouent les huissiers de justice dans le fonctionnement de la justice. Du point de vue de leur statut et de leur fonction, ils peuvent être comparés le mieux - mais non pas totalement - aux notaires.

A.2. G. Wijnen, partie requérante devant le Conseil d'Etat, considère que les huissiers de justice sont suffisamment comparables à la plupart des autres fonctionnaires publics et titulaires d'une profession libérale réglementée. Un huissier de justice est avant tout un fonctionnaire qui est nommé par l'autorité publique et exerce une mission publique créée par celle-ci. Il pourrait effectivement être comparé aux autres fonctionnaires, certainement en ce qui concerne les sanctions disciplinaires qui lui sont infligées par une autorité administrative. La comparabilité avec les autres professions libérales a été mise en avant par le Conseil des ministres lui-même, dans son mémoire en réponse dans l'affaire n° 1708.

A.3. Selon G. Wijnen, les dispositions en cause, dans l'interprétation qui est soumise à la Cour, privent une catégorie déterminée de fonctionnaires, à savoir les huissiers de justice auxquels est infligée une sanction disciplinaire, d'une garantie juridictionnelle dont bénéficient d'autres fonctionnaires auxquels est infligée une sanction disciplinaire comparable ou d'autres titulaires d'une profession libérale réglementée dont les intérêts sont lésés par une mesure unilatérale de l'autorité. Ainsi, par exemple, les médecins, les pharmaciens, les architectes et les vétérinaires disposent d'un recours juridictionnel contre les décisions disciplinaires que leur imposent leurs ordres professionnels respectifs. Ce n'est pas le cas des huissiers de justice qui sont sanctionnés

sur le plan disciplinaire par la chambre d'arrondissement, conformément à l'article 531 du Code judiciaire. Dans l'interprétation soumise à la Cour, le Conseil d'Etat se déclare en effet incompétent pour connaître de recours dirigés contre de telles sanctions. Le législateur n'a pas non plus confié à une autre juridiction ce pouvoir d'annulation sur requête de l'huissier de justice.

Selon G. Wijnen, il n'existe pas de justification raisonnable pour un traitement différencié des huissiers de justice en matière de protection juridique, si l'on tient compte de la nature spécifique de la fonction concernée, qui implique une collaboration au pouvoir judiciaire. Dans l'arrêt n° 33/94, la Cour a déclaré que cette participation au pouvoir judiciaire ne pouvait justifier l'absence d'un recours en annulation contre les sanctions disciplinaires infligées à des fonctionnaires. La même idée ressort de la modification de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 25 mai 1999. La participation du personnel du pouvoir judiciaire à la fonction juridictionnelle n'a pas empêché le législateur de reconnaître la compétence du Conseil d'Etat à l'égard des actes administratifs qui concernent ces membres du personnel. G. Wijnen n'aperçoit par ailleurs pas en quoi la qualité d'officier ministériel de l'huissier de justice ou le fait que celui-ci exerce « une profession libérale » pourrait fournir une justification pour la distinction dénoncée.

Il souligne enfin qu'il peut être remédié à la violation ainsi constatée des articles 10 et 11 de la Constitution par une interprétation conforme à la Constitution des articles 531, 610 et 1088 du Code judiciaire et de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui établirait que la procédure fondée sur le Code judiciaire ne porte pas atteinte à la compétence du Conseil d'Etat.

A.4. Le Conseil des ministres estime que la procédure devant la chambre d'arrondissement offre suffisamment de garanties aux huissiers de justice. L'intervention du Conseil d'Etat pour des peines mineures ne serait pas proportionnée à l'enjeu de la procédure et ces peines auraient en outre perdu tout effet préjudiciable au moment où le Conseil d'Etat se prononcerait sur celles-ci. Le Conseil des ministres considère par ailleurs que l'argumentation contenue dans l'arrêt n° 33/94 ne peut pas être appliquée automatiquement à l'affaire présentement examinée. En effet, chez les huissiers de justice, la peine disciplinaire n'est pas infligée par un supérieur hiérarchique, comme c'est le cas pour les greffiers, mais par un organe élu qui émane des praticiens de la profession. En outre, faute de possibilités de promotion pour les huissiers de justice, une peine disciplinaire n'aurait pas pour eux le même effet dommageable que pour les autres fonctionnaires.

S'agissant des autres titulaires d'une profession libérale réglementée, le Conseil des ministres compare seulement la situation des huissiers de justice à celle des notaires. Cette comparaison ne ferait apparaître aucune différence de traitement.

A.5. La chambre d'arrondissement des huissiers de justice de Malines, partie défenderesse devant le Conseil d'Etat, considère, tout comme le Conseil des ministres, que l'enseignement de l'arrêt n° 33/94 ne peut pas être transposé dans l'affaire présente, étant donné que les huissiers de justice, bien qu'ils soient aussi des officiers ministériels, exercent principalement une profession libérale. La chambre d'arrondissement estime également que les huissiers de justice doivent être comparés avant tout aux notaires, mais que cette comparaison ne fait apparaître aucune inégalité.

La chambre d'arrondissement souligne ensuite que les huissiers de justice exercent une profession libérale, dans le respect de la déontologie propre à cette profession, sous le contrôle d'un organe disciplinaire propre, à savoir le conseil de la chambre d'arrondissement. Ceci expliquerait pourquoi le législateur a confié exclusivement à cet organe le pouvoir de prononcer des peines mineures. Rien n'indique que cet organe de discipline interne soit une autorité administrative ni que le législateur ait jamais eu l'intention d'accorder aux huissiers de justice un droit de recours devant le Conseil d'Etat.

S'agissant de la protection juridique existante, la chambre d'arrondissement souligne que l'impossibilité d'introduire un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat ne saurait constituer une discrimination, étant donné que cette même règle vaut également pour les autres titulaires de professions libérales.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles ont pour objet de demander à la Cour si les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés en ce que les huissiers de justice ne peuvent tenter un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre une peine disciplinaire qui leur est infligée par le conseil de la chambre d'arrondissement, alors que la plupart des autres fonctionnaires publics auxquels est infligée une mesure disciplinaire analogue et la plupart des autres titulaires de professions libérales réglementées qui sont défavorablement affectés par une décision de l'autorité pourraient quant à eux introduire un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat.

B.2. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.3. En application de l'article 531 du Code judiciaire, le conseil de la chambre d'arrondissement peut infliger des peines disciplinaires aux huissiers de justice. Parmi celles-ci figure notamment l'interdiction d'entrée au conseil de la chambre d'arrondissement. Cette peine implique que l'huissier concerné n'est pas éligible à ce conseil pendant une période déterminée.

L'article 532 dispose que les peines disciplinaires plus lourdes sont prononcées par le tribunal de première instance à la diligence du procureur du Roi. Ces jugements sont susceptibles d'appel.

B.4. La loi du 6 avril 1992 a inséré dans le Code judiciaire les articles 531*bis* à 531*quinquies* qui ont institué des conseils d'appel des huissiers de justice devant lesquels les huissiers de justice peuvent désormais interjeter appel de la peine disciplinaire qui leur est infligée, conformément à l'article 531, par le conseil de la chambre d'arrondissement.

La question préjudicielle porte toutefois sur la situation antérieure à la loi du 6 avril 1992.

B.5. L'article 610 du Code judiciaire, tel qu'il était en vigueur antérieurement aux modifications apportées par les lois des 4 et 25 mai 1999, disposait :

« La 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. »

B.6. Ainsi qu'il ressort de l'arrêt de renvoi, l'article 610 du Code judiciaire doit être lu en combinaison avec l'article 1088 de ce Code, tel qu'il était applicable avant sa modification par la loi du 4 mai 1999 :

« Sans préjudice des dispositions de l'article 502, les 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 sont dénoncés à la Cour de cassation par son procureur général, sur les instructions du ministre de la Justice, même si le délai légal de pourvoi en cassation est écoulé et alors qu'aucune partie ne s'est pourvue.

La Cour annule les actes s'il y a lieu. »

B.7.1. Avant l'adoption de la loi du 6 avril 1992, l'action en annulation fondée sur les articles 610 et 1088 du Code judiciaire ne pouvait être intentée, selon le Conseil d'Etat, que par le procureur général près la Cour de cassation, sur les instructions du ministre de la Justice (Conseil d'Etat, n° 80.682 du 7 juin 1999). L'huissier de justice lui-même auquel une peine disciplinaire avait été infligée sur la base de l'article 531 du même Code n'avait pas qualité pour saisir la Cour de cassation.

Le Conseil d'Etat a de surcroît considéré à plusieurs reprises que la compétence attribuée à la Cour de cassation par l'article 610 du Code judiciaire excluait celle du Conseil d'Etat.

B.7.2. Par conséquent, dans l'interprétation des dispositions en cause soumise à la Cour, l'huissier de justice ne disposait, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 6 avril 1992, d'aucun recours contre une peine disciplinaire qui lui était infligée en vertu de l'article 531 du Code judiciaire, étant donné, d'une part, qu'il ne pouvait pas porter l'affaire devant le Conseil d'Etat et, d'autre part, qu'il n'avait pas qualité pour saisir la Cour de cassation.

B.7.3. En raison de la compétence en premier et dernier ressort du conseil de la chambre d'arrondissement, l'huissier de justice n'avait pas la possibilité de faire contrôler la peine disciplinaire qui lui avait été infligée. Il était ainsi porté aux droits de l'intéressé une atteinte discriminatoire puisque les huissiers de justice étaient, sans justification raisonnable, traités autrement que la plupart des fonctionnaires publics et des titulaires de professions libérales qui disposent d'un recours juridictionnel contre les peines qui leur sont infligées.

B.8.1. La partie requérante devant le Conseil d'Etat a demandé à celui-ci de revenir sur la jurisprudence antérieure et de se déclarer compétent pour connaître du recours en annulation introduit contre une peine disciplinaire infligée par le conseil de la chambre d'arrondissement avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 avril 1992. Dans son mémoire également, la partie requérante demande à la Cour d'examiner les dispositions en cause dans cette interprétation. Ainsi, les dispositions en cause seraient conformes à la Constitution.

B.8.2. La Cour examine les normes en cause dans l'interprétation que leur donne le juge *a quo*. S'il appert toutefois que ces dispositions ainsi interprétées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour peut rechercher si celles-ci sont conformes aux dispositions constitutionnelles dans une autre interprétation.

B.8.3. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence, le Conseil d'Etat déduit son incompétence de la volonté expresse du législateur de confier le contrôle de ce régime disciplinaire au pouvoir judiciaire, et plus précisément à la Cour de cassation. Le Conseil d'Etat a également considéré que le caractère incomplet de la protection juridictionnelle accordée aux huissiers

de justice ne pouvait justifier que la compétence que la loi attribue formellement à la Cour de cassation soit enlevée à celle-ci (Conseil d'Etat, n^{os} 17.555 à 17.558 du 2 avril 1976).

Dans l'affaire présentement examinée, le Conseil d'Etat a considéré que « lorsque, par la loi du 6 avril 1992, il a organisé, auprès d'un conseil d'appel des huissiers de justice, un appel des peines de discipline prononcées par le conseil de la chambre d'arrondissement, [le législateur] n'a nullement indiqué que, dans son esprit, l'intéressé disposait déjà avant cela d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat; que, par conséquent, tous les textes législatifs existant en cette matière contredisent l'affirmation que, faute d'un texte législatif désignant explicitement la juridiction compétente, le législateur peut être présumé avoir désigné le Conseil d'Etat comme tel » (Conseil d'Etat, n^o 80.682 du 7 juin 1999).

B.8.4. La Cour constate également 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 6 avril 1992 a du reste remédié à l'absence d'une possibilité de recours en insérant une nouvelle règle dans le Code judiciaire, créant des organes d'appel propres.

De ce qui précède, il n'apparaît pas que la Cour puisse envisager une autre lecture des dispositions en cause que celle mentionnée dans la décision de renvoi.

B.9. Les questions préjudicielles appellent une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 531 du Code judiciaire, tel qu'il était en vigueur avant sa modification par la loi du 6 avril 1992, et l'article 610 du même Code, tel qu'il était en vigueur avant sa modification par les lois des 4 et 25 mai 1999, combinés avec l'article 1088 du même Code, tel qu'il était en vigueur avant sa modification par la loi du 4 mai 1999, et interprétés en ce sens que seul le procureur général près la Cour de cassation peut, sur les instructions du ministre de la Justice, introduire auprès de la Cour de cassation une demande en annulation de la décision du conseil de la chambre d'arrondissement infligeant une peine disciplinaire à un huissier de justice, violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 9 janvier 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts