

Numéros du rôle : 4340 et 4341
Arrêt n° 117/2008 du 31 juillet 2008

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à l'article 472, § 1er, du Code judiciaire, posées par le Conseil de discipline d'appel néerlandophone des avocats.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par décision du 12 novembre 2007 en cause de E.V., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 novembre 2007, le Conseil de discipline d'appel néerlandophone des avocats a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 472, § 1er, du Code judiciaire viole-t-il l'article 14 de la Constitution à défaut d'un contenu normatif suffisamment précis des mots ' circonstances exceptionnelles ' en ce que, pour ce qui concerne (le maintien de) la sanction disciplinaire de la radiation, dont le retrait conditionnel est prévu par cet article du Code judiciaire, il est requis, comme condition de ce retrait, une justification par des ' circonstances exceptionnelles ' qui ne sont pas précisées ? »;

et dans la négative :

2. « L'article 472, § 1er, du Code judiciaire viole-t-il les articles 23 et/ou 10 et/ou 11 de la Constitution en ce que la justification par des circonstances exceptionnelles est interprétée en ce sens qu'il est satisfait à cette condition lorsque l'avocat radié fait montre d'un tel changement d'attitude qu'il n'y a pas lieu de craindre qu'il n'exerce pas correctement sa profession en vue de défendre les intérêts du justiciable ? ».

b. Par décision du 12 novembre 2007 en cause de L.Q., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 novembre 2007, le Conseil de discipline d'appel néerlandophone des avocats a posé les mêmes questions préjudicielles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4340 et 4341 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

. E.V.;

. L.Q.;

- l'« Orde van Vlaamse balies », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue Royale 148;

- l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à 8500 Courtrai, Loofstraat 39;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 24 juin 2008 :

- ont comparu :

. Me K. Bosmans, avocat au barreau de Bruxelles, pour E.V.;

. Me F. Judo, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me. A. Lust, avocat au barreau de Bruges, pour L.Q.;

. Me B. Van Dorpe, avocat au barreau de Courtrai, pour l'« Orde van Vlaamse balies » et pour l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles;

. Me E. Jacobowitz, qui comparait également *loco* Me P. De Maeyer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et les procédures antérieures*

La juridiction *a quo* examine les appels de sentences prononcées respectivement par le conseil de l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles et par le conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Courtrai, siégeant en matière disciplinaire, par lesquelles les demandes de réinscription (après radiation) au tableau de l'ordre concerné introduites par les appelants ont été déclarées recevables mais non fondées. Le motif indiqué dans les deux décisions est qu'il n'est pas démontré que des circonstances exceptionnelles justifieraient la réinscription.

A la base des questions préjudicielles se trouve l'article 472, § 1er, du Code judiciaire, qui règle la possibilité de réinscription d'un avocat radié au tableau de l'Ordre des avocats et dans lequel il est dit en particulier que ceci n'est possible que « si des circonstances exceptionnelles le justifient ». Les deux requérants en réinscription ont apporté des éléments qui, selon eux, constituent des circonstances exceptionnelles qui justifient leur réinscription au tableau. Puisque n'est pas déterminé ce qu'il convient d'entendre par « circonstances exceptionnelles » et que ceci ne peut se déduire des travaux préparatoires, le Conseil de discipline d'appel dit qu'il apparaît nécessaire de poser les deux questions préjudicielles précitées avant de faire droit plus avant.

## III. *En droit*

- A -

### *Position de E.V.*

A.1. Le requérant E.V. déduit (en particulier) de la (seconde) question préjudicielle (posée à titre subsidiaire) qu'il fait montre, selon le Conseil de discipline d'appel, « d'un tel changement d'attitude qu'il n'y a pas lieu de craindre qu'il n'exerce pas correctement sa profession en vue de défendre les intérêts du justiciable ».

Dans cette interprétation de la notion de « circonstances exceptionnelles », il n'y a, selon ce requérant, aucune violation du principe d'égalité, parce que la mesure prise par le Conseil de discipline d'appel « ne saurait raisonnablement être considérée comme n'étant pas disproportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur ». Il précise ensuite que le principe d'égalité serait violé « s'il était établi que, raisonnablement, les moyens utilisés ne sont pas proportionnés à l'objectif poursuivi, ce qui n'est certainement pas le cas en ce qui concerne la constatation faite par le Conseil de discipline d'appel et les conséquences qui en sont tirées ».

A.2. En ce qui concerne le contrôle au regard de l'article 23 de la Constitution, cette partie déclare que « la sentence du Conseil de discipline d'appel ne viole pas l'article 23 de la Constitution ». Selon cette disposition, « chacun a droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle qui peut mener à une vie conforme à la dignité humaine, à laquelle chacun a droit en vertu des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ». Le requérant a notamment suivi ces principes dans la motivation des « circonstances exceptionnelles » qu'il a invoquées à l'appui de sa demande. Selon lui, les conditions particulières, non définies, imposées par l'article 472, § 1er, du Code judiciaire ne peuvent avoir pour effet qu'il soit porté atteinte aux droits élémentaires inscrits dans les dispositions précitées, si le requérant satisfait à toutes les autres conditions imposées par l'article précité et si le Conseil de discipline d'appel pose *a priori* que le demandeur fait montre d'un tel changement d'attitude qu'il n'y a pas lieu de craindre qu'il n'exerce pas correctement sa profession en vue de défendre les intérêts des justiciables.

A.3. Dans son mémoire en réponse, la partie E.V. se rallie aux moyens et à l'exposé de l'« Orde van Vlaamse balies » et du conseil de l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles et demande qu'il soit répondu négativement aux deux questions préjudicielles.

#### *Position de L.Q.*

A.4. Selon le requérant L.Q., tout tourne autour de la question de savoir ce qu'il convient d'entendre par « circonstances exceptionnelles », notion qui n'est pas définie dans l'article 472, § 1er, du Code judiciaire, ni dans les travaux préparatoires des lois du 10 octobre 1967, du 19 novembre 1992 et du 21 juin 2006 qui ont respectivement inséré et modifié cette disposition. La notion a suscité de nombreux problèmes, au point que la Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt du 30 novembre 1987 (considérant 53), a jugé que le droit à la réinscription constituait un droit civil au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (et donc pas une faveur) et que le droit à un procès équitable n'était pas garanti au requérant, à cause notamment de l'imprécision de la condition des « circonstances exceptionnelles ».

A.5. Cette partie rappelle qu'elle avait soutenu que les circonstances et motifs pour lesquels elle avait autrefois été radiée avaient cessé d'exister, de sorte qu'il n'y avait plus lieu de traiter sa demande de réinscription autrement qu'une demande de première inscription, étant donné qu'il n'était plus à craindre qu'elle ne respecte pas à nouveau les principes de dignité, de probité et de délicatesse visés à l'article 456 du Code judiciaire. Une autre interprétation serait contraire à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, au principe constitutionnel d'égalité et à l'article 23 de la Constitution.

A.6. Concernant les questions préjudicielles, L.Q. se demande si elles ne sont pas contradictoires et si l'on peut juger, d'une part, qu'une règle de droit ne viole pas les principes de légalité et de sécurité juridique, en raison de sa précision et de sa clarté suffisante, et juger, d'autre part, que cette même règle, dans une certaine interprétation compatible avec le principe de légalité, est contraire à d'autres dispositions constitutionnelles, et en particulier au principe d'égalité.

A.7. En ce qui concerne le contrôle de l'article 472, § 1er, du Code judiciaire au regard de l'article 14 de la Constitution, cette partie observe tout d'abord que ce dernier concerne les procédures pénales et non les procédures disciplinaires. En outre, on peut s'interroger si une demande de réinscription relève bien de la procédure disciplinaire ou si elle ne relève pas plutôt de la procédure civile d'établissement de droits civils et politiques, à savoir l'exercice d'une profession librement choisie, ainsi que le garantit l'article 23 de la Constitution.

Le requérant part dès lors du principe que la juridiction *a quo* a seulement voulu faire procéder à un contrôle au regard du principe de légalité, en tant que principe général de droit constitutionnel, et au regard du principe de la sécurité juridique, qui s'appliquent tous deux à toutes les procédures dont l'issue est déterminante pour la situation civile ou pénale du citoyen, y compris dans les procédures disciplinaires.

A.8. Partant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de celle de la Cour, contenue notamment dans les arrêts n<sup>os</sup> 71/2006 du 10 mai 2006 et 81/2006 du 17 mai 2006, qui concerne il est vrai la matière pénale mais qui a une portée générale chaque fois que le principe de légalité est en cause, cette partie considère que le principe précité est violé. En effet, dès lors que l'intéressé ne peut savoir, à partir du libellé de la loi, le cas échéant à l'aide de son interprétation par les juridictions, quel droit est applicable à son cas

précis et qu'au contraire, l'issue de son procès peut être arbitraire, le principe de légalité et, par conséquent, le droit à un procès équitable (sans issue arbitraire) sont violés. Bien que la Cour ait jugé, dans l'arrêt n° 10/2008, qu'il découle du statut particulier des avocats que la profession d'avocat se distingue d'autres professions juridiques, elle a décidé qu'en ce qui concerne les dispositions qui revêtent un caractère répressif dominant, les avocats ne pouvaient eux aussi être soumis qu'à des règles de droit qui répondent au principe de légalité.

Un texte de loi comme la disposition en cause, qui est tellement peu clair qu'il n'est pas possible de lui donner avec certitude la seule interprétation exacte, est contraire au principe constitutionnel de la sécurité juridique puisqu'il autorise l'arbitraire total. Les mots « et si des circonstances exceptionnelles le justifient » doivent dès lors être considérés comme inconstitutionnels.

A.9. Puisque la réponse à la question principale est affirmative et qu'il s'ensuit qu'il n'est pas possible *de lege lata* de donner à la disposition en cause une interprétation conciliante et dont il serait établi avec certitude qu'elle correspond à la volonté du législateur, la deuxième question préjudicielle n'appelle pas de réponse. L'interprétation suggérée par la juridiction *a quo* est une interprétation propre qui ne trouve aucun appui dans la loi ou les travaux préparatoires. L'admettre comme exacte reviendrait à donner à la loi une interprétation dont il n'est pas certain qu'elle est conforme à la volonté du législateur et cela signifierait qu'une compétence législative est octroyée à un organe parajudicieux.

Cette partie observe par ailleurs que la deuxième question préjudicielle revient à demander à la Cour si l'interprétation mentionnée dans la question est correcte et constitutionnelle. Les cours et tribunaux ne peuvent toutefois poser des questions préjudicielles concernant l'interprétation de la loi, compétence qui est réservée au pouvoir judiciaire, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.10. Le Conseil des ministres souligne en premier lieu que la Cour peut uniquement se prononcer à titre préjudiciel sur des affaires qui sont portées devant elle par une juridiction. Sur la base de quatre critères qui sont utilisés pour vérifier si un organe peut être considéré comme une juridiction, le Conseil des ministres examine si le Conseil de discipline d'appel des avocats, statuant sur une demande de réinscription, peut être considéré comme une juridiction.

Le Conseil des ministres constate qu'il s'agit d'un organe indépendant qui, sur ce point, présente suffisamment de similitudes avec une juridiction.

Il observe ensuite que le Conseil de discipline d'appel ne tranche pas un litige mais se prononce seulement sur le caractère fondé d'une demande de réinscription et qu'il n'examine pas simplement, à cet égard, la légalité mais se prononce également au fond, de sorte qu'il ne peut être distingué d'une autorité administrative qui, fût-ce en degré d'appel, se prononce, par exemple, sur une demande d'octroi d'un permis d'urbanisme. Le Conseil de discipline d'appel n'exerce pas un simple contrôle de légalité mais donne également un contenu discrétionnaire à la notion de « circonstances exceptionnelles », en fonction de la politique qu'il entend mener, de sorte que cette compétence a une dimension réglementaire dans la mesure où elle s'applique à un nombre indéterminé de cas. La décision prise par le Conseil de discipline d'appel n'est pas revêtue non plus de l'autorité de la chose jugée, étant donné que la demande de réinscription peut à nouveau être introduite, le cas échéant en utilisant de nouvelles pièces et/ou arguments. De ce point de vue, le Conseil de discipline d'appel est par conséquent plutôt une autorité administrative qu'une juridiction.

Le critère de la nature du recours qui peut être introduit contre la décision du Conseil de discipline d'appel est peu pertinent en l'espèce, selon le Conseil des ministres. La jurisprudence de la Cour, contenue dans l'arrêt n° 186/2006, disant qu'« une autorité disciplinaire ne peut être considérée comme une juridiction quand ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant une autorité qui n'est pas elle-même une juridiction », ne permet pas, selon le Conseil des ministres, de déduire *a contrario* que puisqu'un recours devant une juridiction serait ouvert contre une décision du Conseil de discipline d'appel, le Conseil de discipline lui-même serait une juridiction. Le Conseil des ministres déduit même de l'arrêt n° 23/97 du 30 avril 1997 que le conseil de l'Ordre des avocats et le Conseil de discipline d'appel sont « des autorités », contrairement à la Cour de cassation, qui est une « juridiction ».

Enfin, le Conseil des ministres conclut de l'examen des travaux préparatoires du Code judiciaire et de la loi du 21 juin 2006 que le législateur a considéré le Conseil de discipline d'appel plutôt comme une autorité administrative que comme une juridiction.

Le Conseil des ministres déduit de ce qui précède que le Conseil de discipline d'appel des avocats, statuant sur les demandes de réinscription, doit être considéré comme une autorité administrative, de sorte que les questions préjudicielles ne sont pas recevables puisqu'elles n'émanent pas d'une juridiction. Il trouve du reste aussi un appui pour cette thèse dans les mémoires des autres parties intervenantes, qui confirment que la réinscription n'est pas une affaire disciplinaire - ni *a fortiori* pénale - mais une simple matière de droit administratif qui est liée à la maîtrise du barreau sur le tableau. Le cas échéant, ces questions pourront encore être posées - éventuellement sous une autre formulation - par la Cour de cassation.

A.11. Quant au fond, le Conseil des ministres relève tout d'abord qu'il n'est pas question d'une violation de l'article 14 de la Constitution, puisque cette disposition ne s'applique qu'en matière pénale et non en matière disciplinaire - en laissant même de côté la question de savoir s'il s'agit bien en l'occurrence d'une matière disciplinaire ou de la problématique de l'inscription au barreau et de la maîtrise du tableau. En effet, le principe « *nullum crimen sine lege* » ne s'applique pas en matière disciplinaire, de sorte que la disposition concernée ne saurait être violée.

A titre encore plus subsidiaire, le Conseil des ministres observe que l'emploi de termes non autrement définis, tels que « circonstances exceptionnelles », n'implique pas nécessairement une violation de l'article 14 de la Constitution ou, plus largement, du principe de légalité en matière pénale. Le Conseil des ministres conclut des arrêts de la Cour cités en l'espèce (les arrêts n<sup>os</sup> 98/2006, 71/2006 et 81/2006) qu'un certain pouvoir d'appréciation concrète n'est pas inadmissible et peut même être relativement large (arrêts n<sup>os</sup> 98/2006 et 40/2006). Le Conseil de discipline d'appel peut apprécier, quant au fond, si les circonstances invoquées par un requérant à l'appui de sa demande de réinscription sont ou non « exceptionnelles », tandis que la Cour de cassation peut juger la légitimité de l'interprétation de cette notion. En outre, le Conseil des ministres souligne que les sentences du Conseil de discipline d'appel néerlandophone des avocats sont publiées aussi bien (depuis peu) sur le site web de l'« Orde van Vlaamse balies » que (bientôt) dans les revues juridiques, de sorte que l'absence de publicité des sentences, notamment en matière de réinscription, appartient au passé.

Le Conseil des ministres rappelle enfin, en faisant référence à l'article 455 du Code judiciaire, que l'emploi de notions quelque peu vagues est propre à la matière déontologique.

A.12. Concernant la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres objecte que ni les décisions de renvoi ni la question elle-même ne précisent avec quelles catégories de personnes les requérants en réinscription doivent être comparés, ni en quoi l'article 23 de la Constitution serait violé, de sorte que cette question est irrecevable.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres observe que l'interprétation suggérée semble être en faveur des requérants en réinscription, de sorte qu'on ne voit absolument pas en quoi cette interprétation pourrait violer les articles 10, 11 et/ou 23 de la Constitution. C'est toutefois à la Cour de cassation qu'il appartient d'apprécier si l'interprétation est conforme à la notion légale. Dans l'intervalle, rien ne permet de penser que l'interprétation suggérée pourrait être inconstitutionnelle. Si la question était recevable, elle appellerait une réponse négative.

#### *Position de l'« Orde van Vlaamse balies » et de l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles*

A.13. L'« Orde van Vlaamse balies » et l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles souhaitent intervenir dans la procédure - et considèrent justifier de l'intérêt requis à cette fin - parce que la disposition litigieuse, prise dans l'intérêt du justiciable, est liée à la maîtrise du barreau sur le tableau (article 432 du Code judiciaire) et a une influence, respectivement, en ce qui concerne la première partie intervenante, sur l'honneur, les droits et les intérêts professionnels communs de ses membres, pour la défense desquels elle prend les initiatives utiles, et, en ce qui concerne la seconde partie intervenante, sur son pouvoir d'appréciation lors de la décision de réinscription.

A.14. Les parties intervenantes ne contestent pas que l'article 14 de la Constitution, en ce qu'il prévoit le principe « *nulla poena sine lege* », est applicable en matière disciplinaire. Selon ces parties, la condition de l'existence de « circonstances exceptionnelles » pour obtenir une réinscription n'est toutefois pas une peine, au

sens de la disposition constitutionnelle précitée, mais bien une condition supplémentaire d'inscription. C'est le conseil de l'Ordre qui est maître du tableau et qui décide de la réinscription. L'autorité disciplinaire qui prononce la radiation ne doit nullement se prononcer sur les circonstances exceptionnelles qui, dans le futur, devront éventuellement être évaluées lors d'une demande de réinscription. Par conséquent, la disposition en cause ne prévoit pas une sanction mais une condition légale particulière de réinscription d'une certaine catégorie de personnes qui est objectivement distincte d'une autre catégorie, à savoir les avocats non radiés. Le législateur est compétent pour imposer des conditions d'inscription supplémentaires aux avocats qui ont été radiés à titre de sanction disciplinaire. Il n'y a pas que le législateur qui ait le pouvoir de fixer des conditions d'inscription, mais également le barreau lui-même, ainsi que la Cour l'a déjà confirmé dans l'arrêt n° 23/97 du 30 avril 1997.

Puisqu'il s'agit d'une condition supplémentaire d'inscription et non d'une peine, l'article 14 de la Constitution n'est pas violé.

A.15. Même si la Cour jugeait que la condition de l'existence de « circonstances exceptionnelles » pour une réinscription relève de la peine, l'article 14 de la Constitution ne serait pas violé pour autant. Le principe constitutionnel de légalité ne signifie pas que le juge pénal n'ait pas un pouvoir d'appréciation, ni que la loi doive fixer une exacte échelle des peines, mais bien que l'intéressé doit savoir quelle peine maximum peut être infligée. Dans le cas de la disposition en cause, la sanction maximale légalement fixée est le maintien de la radiation, lorsqu'aucune circonstance exceptionnelle ne justifie la réinscription. Le fait qu'il soit constaté après dix ans que des circonstances exceptionnelles justifient la réinscription a pour conséquence que la sanction disciplinaire de la radiation est demeurée sous le seuil de la peine maximale légalement fixée.

Selon ces parties, il n'est pas possible pour le législateur de définir précisément les « circonstances exceptionnelles », puisque les faits liés à la radiation d'un avocat et à son comportement pendant les dix années qui suivent peuvent être tellement différents qu'il n'est ni souhaitable ni possible que le législateur détermine lui-même les circonstances exceptionnelles précises qui pourraient justifier la réinscription. Ces circonstances exceptionnelles relèvent du pouvoir d'appréciation du conseil de l'Ordre qui, même en cas de simple inscription sur les listes, dispose d'un pouvoir d'appréciation très large, découlant de sa maîtrise du tableau.

A.16. En ce qui concerne le contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, ces parties observent que la procédure préjudicielle ne vise pas à demander à la Cour si une interprétation donnée par la juridiction *a quo* est la bonne.

La question préjudicielle ne définit pas les catégories à comparer. Si la comparaison doit être faite entre ceux qui ont fait antérieurement l'objet de la sanction de la radiation et ceux qui n'ont pas encore fait l'objet d'une telle sanction disciplinaire, la distinction repose sur un critère objectif. Dans l'interprétation donnée, la disposition en cause ne viole pas le principe d'égalité parce que chacun, en vue de son inscription au tableau, devra donner la garantie d'un exercice adéquat de la profession en vue de défendre les intérêts du justiciable.

A.17. Ces parties estiment que l'article 23 de la Constitution n'est pas non plus violé et elles renvoient, à cet égard, aux considérations que la Cour a formulées dans son arrêt n° 160/2004 du 20 octobre 2004 et qui sont, *mutatis mutandis*, applicables à la disposition en cause.

Ne viole pas cette disposition, la condition, selon l'interprétation de la juridiction *a quo*, que le demandeur en réinscription doit faire montre d'un changement d'attitude tel qu'il n'y a pas lieu de craindre qu'il n'exerce pas correctement sa profession en vue de défendre les intérêts du justiciable. Le fait d'être jugé indigne d'être avocat n'empêche pas le requérant de mener une vie conforme à la dignité humaine en tant que non-avocat et d'exercer une autre profession pour laquelle il perçoit des revenus. Le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle n'est pas non plus violé, puisque des conditions peuvent être posées pour l'exercice d'une profession. Exiger du requérant en réinscription une certaine attitude visant à garantir un exercice adéquat de la profession constitue une mesure pertinente et raisonnable en vue de protéger les intérêts du justiciable, compte tenu du droit à l'assistance juridique auquel celui-ci peut aussi prétendre sur la base de l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

A.18. Les deux parties intervenantes s'attardent également à la demande de L.Q. de contrôler la disposition en cause au regard du principe de la sécurité juridique, combiné avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, à la lumière de l'arrêt de la Cour européenne de Strasbourg du 30 novembre 1987.

Dans cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la sentence du conseil de l'Ordre concernant la demande de réinscription après radiation constituait une décision de caractère juridictionnel concernant un droit civil au sens de l'article 6.1 précité et qu'il n'était pas satisfait aux exigences d'un procès équitable, notamment parce que la preuve ne pouvait être fournie de l'existence de « circonstances exceptionnelles » qui n'étaient définies ni par la loi ni par la jurisprudence et qu'il n'était pas satisfait à l'obligation de motivation. Ces parties soulignent que la loi du 19 novembre 1992, en vertu de laquelle l'avis conforme du conseil de l'Ordre du barreau auquel l'avocat a appartenu n'est plus requis, en vertu de laquelle le refus d'inscription doit être motivé et en vertu de laquelle l'appel est possible, répond à cette jurisprudence et qu'il n'existe par conséquent aucune obligation de définir de façon détaillée la notion de « circonstances exceptionnelles » dans la loi.

A.19. Ces parties observent que la Cour n'est pas interrogée sur la compatibilité de la disposition en cause avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, pas même combiné avec l'une des normes de référence qui relèvent de la compétence de la Cour. Une partie devant la juridiction *a quo* n'est pas en droit d'étendre la portée de la question préjudicielle. Si l'article 14 de la Constitution devait être examiné à la lumière de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, ces parties répètent que la condition posée à l'article 472, § 1er, du Code judiciaire n'est pas liée à une quelconque peine.

A.20. Même si l'extension de la question préjudicielle était autorisée, ces parties considèrent que la réponse à la question supplémentaire est négative. Faisant référence à la jurisprudence de la Cour dans les arrêts n<sup>os</sup> 16/2003 et 126/2005, elles rappellent que l'avocat est associé au service public de la justice et que le libre accès à la profession peut être soumis à des conditions d'aptitude, sur la base de l'article 432 du Code judiciaire. Le pouvoir de refuser une inscription dans cette optique est discrétionnaire, mais le refus doit être motivé. Ces parties soulignent encore que de telles notions larges sont fréquentes et inévitables dans les contestations relatives aux droits civils, parce qu'il n'est pas possible de définir toutes les circonstances concrètes, dont elles donnent une série d'exemples. L'appel est possible contre cette sentence, de même qu'un contrôle de cassation.

A.21. Ces parties intervenantes contestent, pour terminer, que la jurisprudence de la Cour concernant le principe de légalité en matière pénale serait l'expression d'un enseignement de portée générale, qui vaudrait également en matière civile.

#### *Position de la partie L.Q. dans le mémoire en réponse*

A.22. Sur la base de l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et de la jurisprudence de la Cour dans l'arrêt n° 56/93, L.Q., dans son mémoire en réponse, conteste tout d'abord la recevabilité de l'intervention de l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles et de l'« Orde van Vlaamse balies », qui invoquent la maîtrise de l'Ordre sur le tableau, laquelle doit être relativisée à la lumière des articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais qui, même en cette qualité, ne peuvent intervenir, puisqu'il a demandé sa réinscription au barreau de Courtrai.

A.23. Selon cette partie, la Cour est bel et bien compétente pour se prononcer sur les questions préjudicielles. Le Conseil de discipline peut être considéré comme une juridiction au sens de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée, puisqu'il s'agit d'une instance ayant un pouvoir juridictionnel. En l'espèce, il s'agit aussi de l'arbitrage d'un litige, c'est-à-dire une prétention en droit qui rencontre une opposition qui ne peut être dépassée qu'en faisant appel à l'autorité compétente, qui établira le droit du demandeur et, finalement, lèvera ou non l'opposition. Le fait que le conseil de discipline ou le conseil de discipline d'appel doivent décider de la possibilité d'exercer la profession d'avocat ne signifie nullement que ces organes seraient des autorités purement administratives, comme cela ressort notamment de l'arrêt n° 38.014 du Conseil d'Etat. Le législateur a jugé qu'en ce qui concerne la profession d'avocat, les aspects de droit public priment les aspects de droit privé, de sorte qu'il a considéré à juste titre le droit d'exercer la profession comme un droit politique et qu'il a pu soumettre dès lors les litiges concernant l'accès à la profession à une juridiction administrative au sens

de l'article 145 de la Constitution. Par ailleurs, il n'a jamais été contesté que les instances disciplinaires professionnelles peuvent s'adresser à la Cour.

Cette partie déclare que la nature, la structure, le fonctionnement, la procédure, etc., ne diffèrent pas lorsque l'instance disciplinaire siège en vue de se prononcer sur des poursuites disciplinaires ou pour statuer sur une demande de réinscription. Toutes les caractéristiques d'une juridiction classique sont présentes, y compris la possibilité d'un pourvoi en cassation et l'autorité de la chose jugée, à laquelle la possibilité d'introduire une nouvelle demande ne porte pas atteinte puisque celle-ci sera seulement recevable si elle est basée sur de nouvelles circonstances.

A.24. Cette partie souligne enfin que rien n'empêche que la Cour associe à son examen d'autres dispositions qui ne sont pas mentionnées dans la question préjudicielle. De même, la Cour peut procéder à une requalification, afin de veiller au respect des principes généraux du droit et des droits fondamentaux, l'accès à une profession librement choisie étant indubitablement l'un de ceux-ci. Il suffit que la Cour associe à l'examen l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme pour aboutir à la même conclusion concernant la violation de cet article par la disposition en cause.

Le renvoi du Conseil des ministres à l'arrêt n° 160/2004 se retourne contre son argumentation parce qu'il s'agissait, dans cette affaire, d'une interdiction professionnelle temporaire, alors qu'il s'agit ici d'une interdiction à vie que la Cour, en ce qui concerne l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934, a jugée en principe inconstitutionnelle.

- B -

B.1. La première question préjudicielle demande à la Cour si l'article 472, § 1er, alinéa 1er, du Code judiciaire viole l'article 14 de la Constitution « à défaut d'un contenu normatif suffisamment précis des mots 'circonstances exceptionnelles' en ce que, pour ce qui concerne (le maintien de) la sanction disciplinaire de la radiation, dont [l'article précité du Code judiciaire prévoit le retrait conditionnel], il est requis, comme condition de ce retrait, une justification par des 'circonstances exceptionnelles' qui ne sont pas [davantage] précisées ».

Subsidiairement, en cas de réponse négative à la première question, le Conseil de discipline d'appel néerlandophone souhaite aussi savoir si cette même disposition viole les articles 10, 11 ou 23 de la Constitution « en ce que la justification par des circonstances exceptionnelles est interprétée en ce sens qu'il est satisfait à cette condition lorsque l'avocat radié fait montre d'un tel changement d'attitude qu'il n'y a pas lieu de craindre qu'il n'exerce pas correctement sa profession en vue de défendre les intérêts du justiciable ».

*Quant à la compétence de la Cour*

B.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité des questions préjudicielles posées par le Conseil de discipline d'appel néerlandophone parce qu'elles émaneraient d'une autorité administrative et non d'une juridiction.

B.3. L'article 142, alinéa 3, de la Constitution dispose que « la Cour peut être saisie [...], à titre préjudiciel, par toute juridiction ».

La Cour n'est donc compétente pour répondre à la question préjudicielle que pour autant que le Conseil de discipline d'appel néerlandophone soit une juridiction.

B.4. Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que, notamment, « les conseils de discipline professionnels, tels que le Conseil de l'Ordre des avocats et de l'Ordre des médecins » peuvent être considérés comme une juridiction au sens de la disposition précitée (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 633/4, p. 29).

La Cour est dès lors compétente pour connaître des questions préjudicielles précitées.

L'exception est rejetée.

*Quant à la recevabilité de l'intervention de l'« Orde van Vlaamse balies » et de l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles*

B.5. L'appelant dans l'affaire n° 4341 conteste l'intervention de l'« Orde van Vlaamse balies » et de l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles parce que ceux-ci ne justifieraient pas de l'intérêt requis pour intervenir dans la procédure.

B.6. Si la Cour doit éviter qu'interviennent devant elle des personnes qui n'ont qu'un intérêt hypothétique aux questions préjudicielles qui lui sont posées, elle doit avoir égard à l'autorité de chose jugée renforcée qui découle de l'article 26, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et prévenir la multiplication de questions préjudicielles portant sur des problèmes identiques. En permettant que toute personne justifiant d'un intérêt puisse

demander l'annulation d'une disposition dont la Cour, statuant sur question préjudicielle, a constaté qu'elle violait la Constitution, l'article 4, alinéa 2, qui a été introduit dans la loi spéciale du 6 janvier 1989 par la loi spéciale du 9 mars 2003, a accru l'effet que peut avoir un arrêt préjudiciel sur des personnes qui n'étaient pas parties à cet arrêt.

Il convient donc d'admettre que justifient d'un intérêt à intervenir devant la Cour les personnes qui font la preuve suffisante de l'effet direct que peut avoir sur leur situation personnelle la réponse que va donner la Cour à une question préjudicielle.

B.7. L'« Orde van Vlaamse balies » a pour mission, conformément à l'article 495 du Code judiciaire, « de veiller à l'honneur, aux droits et aux intérêts professionnels communs de [ses] membres » et il prend « 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 ». Bien que l'« Orde van Vlaamse balies » ne soit pas partie devant le juge *a quo*, la définition légale de ses missions fait apparaître qu'il justifie en l'espèce d'un intérêt suffisant pour intervenir dans une affaire relative au statut disciplinaire de l'avocat et aux conditions d'une réinscription après qu'a été subie la sanction disciplinaire de la radiation.

La demande de l'appelant devant la juridiction *a quo* dans l'affaire n° 4340 concerne la réinscription au tableau de l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles. Compte tenu du fait que le conseil de cet Ordre, conformément à l'article 432 du Code judiciaire, est « maître du tableau », l'Ordre des avocats concerné justifie également d'un intérêt suffisant à intervenir dans l'affaire n° 4340.

Les mémoires en intervention et les mémoires en réponse de l'« Orde van Vlaamse balies » et de l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles sont recevables.

### *Quant à la portée des questions préjudicielles*

B.8. L'appelant dans l'affaire n° 4341 demande à la Cour d'associer le principe de la sécurité juridique et l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme à son examen et de procéder le cas échéant à la requalification des questions préjudicielles.

B.9. C'est au juge *a quo* qu'il appartient de décider quelles questions préjudicielles doivent être posées à la Cour et de déterminer ainsi l'étendue de la saisine. Les parties ne peuvent modifier le contenu de la question.

La Cour limite son contrôle aux dispositions mentionnées dans les questions préjudicielles.

### *Quant au fond*

B.10. L'article 472, § 1er, du Code judiciaire dispose :

« Un avocat radié ne peut être inscrit à un tableau de l'Ordre ou porté sur une liste des avocats qui exercent leur profession sous le titre professionnel d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou sur une liste de stagiaires, qu'après l'expiration d'un délai de dix ans depuis la date où la décision de radiation est passée en force de chose jugée et si des circonstances exceptionnelles le justifient.

L'inscription n'est permise qu'après avis motivé du conseil de l'Ordre du barreau auquel l'avocat appartenait.

Le refus d'inscription est motivé ».

B.11. La première question préjudicielle invite la Cour à contrôler cette disposition au regard de l'article 14 de la Constitution, qui énonce :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

B.12. L'article 472 du Code judiciaire, tel qu'il a été remplacé par l'article 27 de la loi du 21 juin 2006 « modifiant certaines dispositions du Code judiciaire concernant le barreau et la procédure disciplinaire applicable aux membres de celui-ci », fixe la manière dont et les

conditions auxquelles les diverses sanctions disciplinaires peuvent cesser, à savoir la réinscription, en ce qui concerne la sanction disciplinaire de la « radiation » (paragraphe 1er), la réhabilitation, en ce qui concerne la suspension (paragraphe 2) et l'effacement d'office, en ce qui concerne les sanctions disciplinaires mineures (paragraphe 3).

Bien que la possibilité de réinscription après radiation, à la différence de la réhabilitation et de l'effacement d'office pour les autres sanctions disciplinaires, existait déjà auparavant et figurait à l'article 471 du Code judiciaire, modifié par l'article 6 de la loi du 19 novembre 1992 et par l'article 17 de la loi du 22 novembre 2001, le nouvel article 472 du Code judiciaire dans son ensemble témoigne d'une tendance générale à la réhabilitation ou à l'effacement des sanctions disciplinaires (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1724/001, pp. 21 et 37).

B.13. Sans qu'il faille vérifier dans quelle mesure le principe de la légalité de la peine inscrit à l'article 14 de la Constitution s'applique également en matière disciplinaire, il apparaît que la disposition en cause ne peut pas être interprétée en ce sens que le refus de réinscription sur la base des conditions mentionnées dans cette disposition constituerait une sanction disciplinaire, même s'il fait l'objet de délibérations après qu'une sanction disciplinaire a été encourue et même s'il est statué sur la demande par un organe disciplinaire.

La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.14. Dans la seconde question préjudicielle, la condition de la « justification par des circonstances exceptionnelles » à laquelle est soumise la réinscription de l'avocat radié est interprétée en ce sens qu'il serait satisfait à cette condition « lorsque l'avocat radié fait montre d'un tel changement d'attitude qu'il n'y a pas lieu de craindre qu'il n'exerce pas correctement sa profession en vue de défendre les intérêts du justiciable » et l'article 472, § 1er, du Code judiciaire, ainsi interprété, est soumis à la Cour pour un contrôle au regard des articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

B.15. La Cour est compétente pour vérifier si une disposition au sujet de laquelle elle est interrogée est compatible, dans l'interprétation choisie par le juge *a quo*, avec les articles au regard desquels la Cour peut opérer son contrôle.

B.16. La juridiction *a quo* donne à la disposition en cause une interprétation qui ne fait naître aucun préjudice pour aucune des parties aux procédures devant cette juridiction, de sorte qu'il ne peut surgir aucun doute concernant la compatibilité de cette interprétation avec l'article 23 de la Constitution. Il n'est pas démontré non plus - et il n'est pas possible d'apercevoir, en l'absence d'un prétendu préjudice ou d'un prétendu avantage en faveur d'un tiers - en quoi consisterait la différence discriminatoire de traitement avec d'autres catégories de personnes.

B.17. La question de savoir comment l'article 472, § 1er, du Code judiciaire doit être interprété relève, en l'espèce, de la compétence du Conseil de discipline d'appel, le cas échéant sous le contrôle de la Cour de cassation.

La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 472, § 1er, alinéa 1er, du Code judiciaire ne viole pas l'article 14 de la Constitution.

- La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 31 juillet 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt