

Numéro du rôle : 5283
Arrêt n° 160/2012 du 20 décembre 2012

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 9, § 7, alinéa 4, de la loi-cadre relative aux professions intellectuelles prestataires de services, codifiée par l'arrêté royal du 3 août 2007, posée par la Cour de cassation.

La Cour constitutionnelle,

composée du juge J.-P. Snappe, faisant fonction de président, du président M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le juge J.-P. Snappe,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 16 décembre 2011 en cause de J.-C. M. contre l'Institut professionnel des agents immobiliers, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 5 janvier 2012, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 9, § 7, alinéa 4, de la loi-cadre relative aux professions intellectuelles prestataires de services, codifiée par l'arrêté royal du 3 août 2007, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en soumettant aux règles applicables en matière civile la procédure du pourvoi en cassation formé contre une décision disciplinaire rendue par une chambre d'appel d'un institut professionnel régi par cette loi, en sorte que s'appliquent à ce pourvoi les articles 478, alinéa 1er, et 1080 du Code judiciaire prescrivant le ministère d'un avocat à la Cour de cassation, alors qu'une personne faisant l'objet d'une condamnation pénale n'est pas astreinte à cette obligation ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- J.-C. M.;
- l'Institut professionnel des agents immobiliers, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue du Luxembourg 16 B;
- le Conseil des ministres.

L'Institut professionnel des agents immobiliers a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 30 octobre 2012 :

- ont comparu :
 - . Me J. Alardin *loco* Me J. Castiaux, avocats au barreau de Bruxelles, pour J.-C. M.;
 - . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, Me M.-A. Garny et Me P. Crucifix, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'Institut professionnel des agents immobiliers;
 - . Me E. Jacobowitz, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La Cour de cassation est saisie d'un pourvoi contre la décision rendue le 26 avril 2011 par la chambre d'appel d'expression française de l'Institut professionnel des agents immobiliers et prononçant la radiation du demandeur en cassation. Ce pourvoi n'est pas signé par un avocat à la Cour de cassation.

Après avoir constaté qu'en vertu des articles 478, alinéa 1er, et 1080 du Code judiciaire, le droit de postuler et de conclure devant la Cour de cassation appartient exclusivement, en matière civile, aux avocats à la Cour de cassation et qu'à peine de nullité, un pourvoi en matière civile doit être signé par un avocat à la Cour de cassation et avoir considéré qu'une telle exigence n'était pas incompatible avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour de cassation estime néanmoins qu'elle est tenue de poser la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie demanderesse devant la Cour de cassation rappelle tout d'abord que l'intervention d'un avocat à la Cour de cassation n'a pas toujours été exigée en matière disciplinaire, même si aujourd'hui, l'essentiel des procédures disciplinaires sont régies comme en matière civile. Toutefois, cette assimilation serait, pour cette partie, « contre nature » et poserait diverses difficultés techniques.

A.1.2. Cette partie soutient que la nature de la procédure disciplinaire est plus proche de la procédure pénale que de la procédure civile, eu égard notamment aux principes fondamentaux de la présomption d'innocence ou de la personnalité des peines et du caractère coercitif du droit disciplinaire.

Cette même partie relève qu'il n'est pas question de remettre en cause le monopole des avocats à la Cour de cassation en matière civile, *stricto sensu*, mais de rappeler que les règles disciplinaires ne sont pas nécessairement mieux connues par les avocats à la Cour de cassation que par les autres avocats.

A.1.3. En outre, la partie demanderesse devant la Cour de cassation soutient que le délai d'un mois qui court depuis la notification de la décision attaquée pour déposer un mémoire en cassation entraverait sérieusement le droit d'accès à la justice de la personne poursuivie disciplinairement. Cette partie relève encore que si la brièveté du délai se justifie en raison du caractère suspensif de la procédure en cassation en matière disciplinaire, un tel raisonnement ne serait pas transposable en l'espèce puisque cet effet suspensif ne vaut pas à l'égard des agents immobiliers.

Le délai d'un mois rendrait, selon cette partie, particulièrement difficile la consultation effective d'un avocat à la Cour de cassation tout comme la réunion des sommes nécessaires pour régler ses honoraires. En outre, cette même partie relève que si le demandeur en cassation peut bénéficier de l'assistance judiciaire, force est de constater qu'en l'espèce, la demande d'assistance judiciaire qu'elle a introduite en urgence a été rejetée sans aucune motivation.

A.1.4. Le demandeur devant le juge *a quo* relève qu'il a été radié disciplinairement sans qu'il n'y ait vraisemblablement de possibilité de réhabilitation, laquelle ne pourrait intervenir, en toute hypothèse, que plusieurs années après sa condamnation. Il s'agirait donc, selon cette partie, d'une sanction extrêmement grave. Or, toujours selon cette partie, la personne condamnée à une faible amende peut introduire un pourvoi en cassation sans l'assistance d'un avocat à la Cour de cassation puisque la contestation porte sur une matière pénale.

Par ailleurs, le demandeur devant le juge *a quo* estime que le délai d'un mois pour introduire un mémoire en cassation, lorsqu'il est combiné avec sa prise de cours au moment de la notification de la décision disciplinaire et avec l'obligation de requérir un avocat à la Cour de cassation, devient discriminatoire. Cela serait

encore plus vrai, selon cette partie, pour une personne dans une situation financière difficile mais qui ne peut recourir à la procédure d'assistance judiciaire.

La partie demanderesse ne conteste pas le fait que les pourvois en matière pénale sont très souvent déclarés irrecevables ou non fondés, à la différence de ce qui se passe en matière civile, et que cette masse de pourvois en matière pénale alourdit le travail de la Cour de cassation. Elle souligne cependant que cet accroissement de travail est principalement dû au caractère suspensif du pourvoi en cassation en matière pénale et à l'obligation pour la Cour de cassation de soulever, dans cette matière, des moyens d'office. Or, ces deux conséquences ne trouveraient pas à s'appliquer au cas d'espèce.

A.1.5. Enfin, la partie demanderesse devant la Cour de cassation relève que la comparaison entre la matière disciplinaire et la matière pénale est pertinente au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui intègre, dans la sphère pénale, certaines sanctions disciplinaires. En outre, cette partie soutient qu'une partie de la doctrine estime que la radiation disciplinaire devait nécessairement ressortir à la sphère pénale aux fins de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.1. La partie défenderesse devant la Cour de cassation souligne que la question préjudicielle ne porte pas sur la comparaison entre la matière civile, où l'assistance d'un avocat à la Cour de cassation est requise, et la matière fiscale, qui ne connaît pas une telle exigence, ni sur le caractère éventuellement discriminatoire du délai d'un mois pour déposer un pourvoi en cassation.

Cette partie rappelle aussi la portée des arrêts n^{os} 116/98, 99/2005, 191/2006 et 200/2006 de la Cour et en déduit que le recours obligatoire à un avocat à la Cour de cassation peut se justifier, en matière civile et disciplinaire, par le caractère extraordinaire, la portée spécifique et les effets particuliers de cette voie de recours.

A.2.2. Selon cette partie, les pourvois en matière civile diffèrent fondamentalement de ceux introduits en matière pénale, ce qui a permis au législateur de considérer qu'en matière pénale, les avantages liés à l'intervention d'un avocat à la Cour de cassation étaient moins fondamentaux que ceux découlant de la possibilité pour tout avocat d'introduire un pourvoi en cassation.

Cette partie souligne que les décisions pénales concernent l'ordre public et ont pour vocation de constater la violation d'une disposition pénale qui concerne soit la généralité, soit une catégorie particulière des citoyens, mais dans ce dernier cas au regard de leur comportement sociétal, et de prononcer, le cas échéant, des peines pouvant aller jusqu'à la privation de liberté, ce qui distingue ce contentieux du contentieux disciplinaire à l'encontre des agents immobiliers. Selon cette partie, les dispositions disciplinaires en cause sont qualifiées comme telles par le législateur, ne concernent que ces prestataires de services dans le seul cadre de leurs activités professionnelles et ne peuvent de surcroît porter des atteintes aux droits fondamentaux des citoyens comparables à celles découlant d'une sanction pénale. Cette partie soutient encore à cet égard que la comparaison entre les degrés de gravité des sanctions pénales et disciplinaires ne peut se faire qu'au regard des sanctions maximales susceptibles d'être imposées, ce qui aboutit à constater que la radiation n'est pas plus grave que les sanctions pénales maximales susceptibles d'être prononcées.

Cette partie relève encore que la mission de la Cour de cassation diffère fondamentalement selon que la décision attaquée est une décision disciplinaire ou pénale. Dans le dernier cas, la Cour de cassation peut soulever un moyen d'office, ce qu'elle ne peut faire en matière civile, si bien que l'absence d'un avocat à la Cour de cassation est compensée par cette faculté. Cette partie souligne qu'en revanche, en matière civile, la saisine de la Cour de cassation est déterminée par le moyen qui est soulevé et que les conditions de recevabilité de ce dernier sont, de surcroît, beaucoup plus rigoureuses.

La même partie rappelle encore que le nombre de pourvois déclarés fondés est sensiblement moindre en matière pénale qu'en matière civile et qu'il existe un système efficace d'assistance judiciaire auprès de la Cour de cassation, lequel a été validé par la Cour européenne des droits de l'homme, si bien que l'intervention d'un avocat à la Cour de cassation ne peut constituer un obstacle financier pour les indigents.

A.2.3. A titre subsidiaire, la partie défenderesse devant la Cour de cassation relève encore que les brefs délais dans lesquels les pourvois en matière disciplinaire doivent être introduits n'ont pas pour conséquence de placer le justiciable assisté d'un avocat à la Cour de cassation dans une position défavorable. Les avocats à la Cour de cassation ont en effet, selon cette partie, une connaissance spécifique de la procédure en cassation. Par ailleurs, il serait envisagé de modifier la législation afin d'augmenter le délai visé.

A.3.1. Le Conseil des ministres estime que les catégories de justiciables visées par la question préjudicielle sont suffisamment comparables et que la différence de traitement repose sur un critère objectif puisque l'on peut facilement distinguer la situation d'une personne faisant l'objet d'une procédure disciplinaire de celle d'une personne faisant l'objet d'une condamnation pénale.

A.3.2. Quant à la justification de la mesure, le Conseil des ministres estime que le législateur a raisonnablement pu considérer qu'assimiler la procédure disciplinaire à la matière civile quant aux exigences de recevabilité du pourvoi était la solution la plus adéquate. Du reste, relève le Conseil des ministres, la Cour de cassation a par le passé considéré ces procédures disciplinaires comme relevant du volet civil de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Conseil des ministres relève qu'en l'espèce, la radiation du demandeur en cassation n'a pas limité sa liberté d'aller et venir et qu'aucune sanction disciplinaire n'aurait pu avoir une telle conséquence. En outre, selon le Conseil des ministres, les dispositions disciplinaires en cause n'ont pas de portée générale, si bien qu'elles ne relèvent pas de la sphère pénale de l'article 6 de la Convention précitée.

Le Conseil des ministres relève enfin que l'intervention d'un avocat à la Cour de cassation est une garantie du niveau élevé des moyens soumis à la Cour et que « les avocats à la Cour de cassation forment un ' filtre ' efficace ».

- B -

B.1.1. La Cour de cassation interroge la Cour sur la compatibilité de l'article 9, § 7, alinéa 4, de la loi-cadre relative aux professions intellectuelles prestataires de services, codifiée par l'arrêté royal du 3 août 2007, avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, à la différence d'une personne condamnée pénalement, l'individu condamné disciplinairement en vertu de la loi en cause est tenu d'introduire son pourvoi en cassation en se soumettant aux règles applicables en matière civile, ce qui implique l'intervention d'un avocat à la Cour de cassation.

B.1.2. La comparaison soumise à la Cour ne s'étend donc pas aux litiges fiscaux où un pourvoi en cassation peut, en général, être introduit sans le ministère d'un avocat à la Cour de cassation, ni à la faculté pour la partie civile dans un procès pénal de se pourvoir en cassation sans l'assistance d'un avocat à la Cour de cassation.

Contrairement à ce que soutient la partie demanderesse, la Cour n'est pas davantage saisie de la question de la compatibilité du délai d'introduction du pourvoi prévu par la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.2.1. L'article 9, § 7, de la loi en cause dispose :

« Les décisions rendues en dernier ressort par les chambres exécutives ou les chambres exécutives réunies, les décisions définitives des chambres d'appel ou des chambres d'appel réunies peuvent être déférées à la Cour de cassation par les intéressés ou par le président du Conseil national conjointement avec un assesseur juridique, pour contravention à la loi ou pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité.

Il est loisible au procureur général près de la Cour de cassation de se pourvoir devant cette Cour dans l'intérêt de la loi.

En cas de cassation, la cause est renvoyée devant la chambre ou les chambres réunies autrement composées. Celles-ci se conforment à la décision de la Cour de cassation sur les points de droit jugés par elle.

La procédure du pourvoi en cassation est réglée comme en matière civile; le délai pour introduire le pourvoi est d'un mois à partir de la notification de la décision ».

B.2.2. L'article 478, alinéa 1er, du Code judiciaire dispose :

« Le droit de postuler et de conclure devant la Cour de cassation appartient exclusivement, en matière civile, à des avocats qui portent le titre d'avocats à la Cour de cassation. La disposition qui précède ne s'applique pas à la partie civile en matière pénale. Le nombre des avocats, après avis de la Cour de cassation, est fixé par le Roi qui les nomme sur une liste de trois candidats proposée par la commission visée à l'article 478*bis* ».

B.2.3. L'article 1080 du même Code dispose, à propos de la requête par laquelle est introduit le pourvoi en cassation :

« La requête, signée tant sur la copie que sur l'original par un avocat à la Cour de cassation, contient l'exposé des moyens de la partie demanderesse, ses conclusions et l'indication des dispositions légales dont la violation est invoquée : le tout à peine de nullité ».

B.3.1. La disposition en cause trouve son origine dans l'article 5 de la loi du 15 juillet 1985 « modifiant la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services ».

B.3.2. Tel qu'il était prévu à l'article 8 de la loi-cadre du 1er mars 1976, le recours ouvert notamment contre les décisions disciplinaires des chambres d'appel d'un institut professionnel consistait en un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

Au cours des travaux préparatoires de la loi du 15 juillet 1985 précitée, le Gouvernement déposa toutefois un amendement afin de confier le contrôle de légalité de ces décisions à la Cour de cassation. Selon le Gouvernement :

« C'est à la Cour de cassation qu'appartient le contrôle de légalité sur les décisions des chambres d'appel et instituts professionnels.

La nature du droit des intéressés requiert en effet la compétence des autorités judiciaires.

[...]

L'intervention de la Cour de cassation est traditionnelle en la matière : elle est prévue par la majorité des lois organisant l'exercice des professions libérales.

La Cour a créé dans ce domaine une jurisprudence cohérente; il serait peu opportun du point de vue de la sécurité juridique de la mettre en péril » (*Doc. parl.*, Sénat, 1983-1984, n° 667/2, pp. 25-26).

L'amendement prévoyait également que la procédure du pourvoi en cassation était réglée comme en matière civile.

B.3.3. Cet amendement est devenu l'article 8, § 6, de la loi-cadre du 1er mars 1976 et, par la suite, l'article 9, § 7, de la loi en cause.

B.4.1. 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.4.2. Le pourvoi en cassation est une voie de recours extraordinaire permettant à une partie de demander l'annulation, pour contravention à la loi ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, de décisions rendues en dernier ressort.

B.4.3. Lorsque le législateur prévoit la possibilité, comme par la disposition en cause, de former un pourvoi en cassation des décisions disciplinaires d'une chambre d'appel d'un institut professionnel, il n'est pas obligé de soumettre l'introduction de ce pourvoi en cassation aux mêmes conditions de recevabilité que l'introduction d'un pourvoi en cassation en matière pénale.

Ces conditions de recevabilité ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit de former un pourvoi en cassation en matière disciplinaire, de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions ne tendaient pas vers un but légitime ou s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Il est donc requis que les conditions de recevabilité n'aient pas pour effet que la possibilité de se pourvoir en cassation en matière disciplinaire, que la loi donne aux parties, soit limitée de manière disproportionnée.

B.5.1. En imposant de recourir au ministère d'un avocat à la Cour de cassation pour pouvoir introduire valablement un pourvoi en cassation contre une décision disciplinaire rendue par une chambre d'appel d'un institut professionnel, le législateur a adopté une mesure en rapport avec l'objectif légitime consistant tant à empêcher l'afflux de recours manifestement non fondés qu'à garantir, dans le souci des intérêts du justiciable et du bon fonctionnement de la justice, une haute qualité aux écrits de procédure déposés devant la Cour de cassation.

B.5.2. L'obligation de recourir au ministère d'un avocat inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à la Cour de cassation pour introduire un pourvoi en matière disciplinaire peut se

justifier en raison tant du caractère extraordinaire que de la portée spécifique et des effets particuliers de cette voie de recours.

B.6. Compte tenu de ce qui est exposé en B.5, le fait qu'une personne condamnée disciplinairement ait dû, comme dans la procédure de cassation en matière civile mais contrairement à la personne condamnée pénalement, faire appel à un avocat à la Cour de cassation pour introduire un pourvoi en cassation ne saurait raisonnablement être considéré comme une restriction disproportionnée des droits de cette partie.

Il en est d'autant plus ainsi que le législateur a mis sur pied une procédure d'assistance judiciaire auprès de la Cour de cassation afin d'éviter que le ministère obligatoire d'un avocat inscrit à l'Ordre des avocats à la Cour de cassation constitue un obstacle financier insurmontable ou exagérément difficile à supporter pour la personne condamnée disciplinairement.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 9, § 7, alinéa 4, de la loi-cadre relative aux professions intellectuelles prestataires de services, codifiée par l'arrêté royal du 3 août 2007, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il impose le ministère d'un avocat à la Cour de cassation.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 20 décembre 2012.

Le greffier,

Le président f.f.,

F. Meersschaut

J.-P. Snappe