



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE DE MOOR c. BELGIQUE

(Requête n°16997/90)

ARRÊT

STRASBOURG

23 juin 1994

En l'affaire De Moor c. Belgique*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

F. GÖLCÜKLÜ,

F. MATSCHER,

B. WALSH,

J. DE MEYER,

Mme E. PALM,

MM. L. WILDHABER,

G. MIFSUD BONNICI,

J. MAKARCZYK,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 28 janvier et 26 mai 1994,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 13 avril 1993, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 16997/90) dirigée contre le Royaume de Belgique et dont un ressortissant de cet Etat, M. Jérôme De Moor, avait saisi la Commission le 26 juin 1990 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration belge reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, le requérant a manifesté le désir de participer à l'instance. Il a en outre demandé à pouvoir assumer lui-même la défense de ses intérêts (article 30 par. 1); le président y a consenti le 25 juin 1993.

* Note du greffier: l'affaire porte le n° 18/1993/413/492. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. J. De Meyer, juge élu de nationalité belge (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 23 avril 1993, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. F. Gölcüklü, M. F. Matscher, M. B. Walsh, M. C. Russo, Mme E. Palm, M. G. Mifsud Bonnici et M. J. Makarczyk, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43). Par la suite, M. L. Wildhaber, suppléant, a remplacé M. Russo, empêché (articles 22 par. 1 et 24 par. 1 du règlement).

4. En sa qualité de président de chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du gouvernement belge ("le Gouvernement"), le requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement le 15 octobre 1993, puis, le 20, les demandes du requérant au titre de l'article 50 (art. 50) de la Convention. Le 24 novembre, le secrétaire de la Commission l'a informé que le délégué s'exprimerait à l'audience.

5. Le 10 décembre, la Commission a produit les pièces de la procédure suivie devant elle; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

6. Ainsi qu'en avait décidé ce dernier, les débats ont eu lieu en public le 25 janvier 1994, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. J. LATHOUWERS, conseiller adjoint,
chef du service des droits de l'homme du ministère de la
Justice, *délégué de l'agent,*
Me E. JAKHIAN, ancien bâtonnier
de l'Ordre des avocats du barreau francophone de
Bruxelles, *conseil;*

- pour la Commission

M. J.-C. GEUS, *délégué;*

- le requérant.

La Cour a entendu en leurs déclarations Me JAKHIAN, M. GEUS et
M. DE MOOR.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Citoyen belge né en 1930, M. Jérôme De Moor fit carrière dans l'armée belge; en 1981, il prit sa retraite avec le grade de capitaine-commandant. Le 7 juillet 1983, il obtint le diplôme de licencié en droit.

A. Les demandes d'inscription au tableau de l'Ordre des avocats de Hasselt

8. Le 27 mai 1983, M. De Moor informa le bâtonnier du barreau de Hasselt, qui le reçut le 15 juin, de son intention de solliciter son inscription sur la liste des avocats stagiaires.

9. Avisé de ce projet au cours de sa séance du 23 juin 1983, le conseil de l'Ordre des avocats de Hasselt réagit plutôt négativement, mais estima qu'il n'y avait pas lieu de se prononcer en l'absence d'une demande formelle.

10. Le 27 juin, lors d'une conversation téléphonique, le bâtonnier aurait confié au requérant que le conseil avait décidé de ne pas l'inscrire, au motif qu'il avait accompli une carrière complète et que le barreau de Hasselt comptait déjà plus de deux cents membres.

11. M. De Moor introduisit une demande en bonne et due forme par une lettre du 25 août 1983.

12. Réuni le 8 septembre, le conseil de l'Ordre résolut de consulter le doyen de l'Ordre national des avocats.

Le 6 octobre, après avoir pris connaissance de l'opinion ainsi exprimée, d'après laquelle rien n'empêchait d'inscrire le requérant ("er geen argumenten zijn om de Heer De Moor te weigeren"), le conseil désigna en son sein deux rapporteurs.

13. Le 17 novembre, le bâtonnier donna lecture de l'avis, défavorable, du premier d'entre eux, et le second présenta un rapport exhaustif sur la question. Pendant les délibérations, d'aucuns relevèrent que M. De Moor n'avait pas prêté serment et n'avait donc pu solliciter son inscription. Le même jour, le conseil repoussa la demande.

14. Le bâtonnier informa le requérant de cette décision par une lettre du 23 novembre 1983. Il précisait qu'elle suivait la pratique des conseils de l'Ordre, selon laquelle les personnes ayant effectué une carrière complète en dehors du barreau n'étaient pas admises sur la liste des stagiaires.

B. La procédure devant le Conseil d'Etat

15. Le 29 novembre 1983, M. De Moor introduisit devant le Conseil d'Etat un recours en annulation, alléguant que le conseil de l'Ordre des avocats de Hasselt ne constituait pas un "tribunal indépendant et impartial" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

16. Le 16 février 1984, le conseil de l'Ordre produisit son mémoire en réponse. Il y excipait de l'incompétence du Conseil d'Etat et du défaut d'intérêt dans le chef du candidat, qui n'avait pas prêté serment et dès lors ne pouvait figurer sur la liste des stagiaires. Sur le fond, il soulignait que pour refuser une inscription point n'était besoin de raisons propres à légitimer des sanctions disciplinaires. La circonstance que le requérant avait derrière lui une carrière complète justifiait la décision litigieuse, d'autant plus qu'il avait déclaré que, jouissant de revenus suffisants, il souhaitait exercer à temps partiel une activité captivante.

17. M. De Moor répliqua le 24 avril 1984. D'après lui, l'hypothèque pesant sur son accès au barreau l'empêchait de trouver un avocat qui acceptât de le présenter à la prestation de serment; seule la désignation d'un maître de stage ad hoc lui permettrait de lever l'obstacle.

18. Les 15 septembre, 24 octobre et 5 décembre 1986, le membre de l'auditorat chargé d'instruire l'affaire demanda certaines pièces au conseil de l'Ordre, lequel les lui expédia le 11 décembre.

19. Le 20 février 1987, l'auditeur déposa son rapport, communiqué au requérant le 20 mars. Il y concluait à la compétence du Conseil d'Etat. Selon lui, M. De Moor avait intérêt à l'annulation de la décision du conseil de l'Ordre. La loi n'exigeait pas que le licencié en droit prêtât serment avant de demander son inscription sur la liste des stagiaires. Le texte de la décision de refus ne tirait pas argument de la circonstance, mentionnée oralement le 27 juin 1983 (paragraphe 10 ci-dessus), que le barreau de Hasselt comptait déjà un nombre élevé d'avocats, mais uniquement du fait que l'intéressé avait accompli une carrière complète en dehors du barreau. Or, à la lumière de l'arrêt de la Cour de cassation du 13 mai 1952 (paragraphe 36 ci-dessous), pareil refus d'inscrire devait se fonder soit sur le non-respect des conditions énoncées à l'article 428 du code judiciaire, soit sur l'indignité de l'impétrant ou son inaptitude à exercer la profession d'avocat. Partant, le motif retenu par le conseil de l'Ordre de Hasselt ne justifiait pas légalement la décision du 17 novembre 1983, qu'il y avait donc lieu d'annuler.

20. Le 13 mai 1987, le conseil de l'Ordre présenta un dernier mémoire, rappelant les deux exceptions d'irrecevabilité déjà soulevées (paragraphe 16 ci-dessus) et ajoutant que le motif incriminé ressortissait à l'ample marge d'appréciation dont il s'estimait doté en la matière.

21. Le 21 août 1987, le premier président du Conseil d'Etat, M. Vermeulen, déchargea la chambre saisie de l'affaire, qu'il renvoya devant

l'assemblée générale de la section d'administration. Le 14 septembre, il reporta l'audience publique au 12 octobre 1987, certains membres du Conseil d'Etat ne pouvant siéger le 8, date initialement fixée.

22. Le 16 septembre 1987, l'Ordre national des avocats déposa une demande d'intervention. Il estimait le recours irrecevable: comme M. De Moor n'avait pas prêté serment et ne remplissait donc pas l'une des conditions légales d'inscription, le conseil de l'Ordre n'avait pu rendre qu'un avis non susceptible d'un recours en annulation. Il concluait également à l'incompétence du Conseil d'Etat: d'après lui, le législateur avait voulu que seules les juridictions judiciaires, et non le Conseil d'Etat, puissent connaître des contestations relatives aux actes des conseils de l'Ordre des avocats.

23. Le 12 octobre 1987, l'assemblée générale autorisa cette intervention et entendit les parties, après quoi le premier président mit l'affaire en délibéré.

24. Le 28 novembre 1988, le requérant dénonça la longueur de la procédure auprès du premier président, qui ne lui aurait pas répondu.

25. Le 28 novembre 1989, il porta plainte devant le procureur du Roi de Bruxelles pour déni de justice. Le 7 mai 1990, il apprit le classement de l'affaire sans suite.

26. Dans un arrêt du 24 septembre 1991, l'assemblée générale, présidée par M. Baeteman, président du Conseil d'Etat, constata que la formation qui avait connu du litige jusque-là n'avait pas vidé son délibéré et ne pouvait plus siéger valablement à cause du décès du conseiller-rapporteur, de la nomination de l'un des conseillers à un autre poste et de l'admission de M. Vermeulen à l'éméritat le 23 mai 1991. En conséquence, elle décida de rouvrir les débats devant l'assemblée générale autrement constituée et fixa l'affaire à l'audience du 15 octobre 1991.

27. Le 31 octobre 1991, ladite assemblée, statuant sur avis contraire de l'auditeur De Wolf, déclara fondée l'exception tirée de l'incompétence matérielle du Conseil d'Etat. Elle considéra notamment:

"que, compte tenu des rapports existant entre les barreaux et l'ordre judiciaire et du souci de sauvegarder l'indépendance des avocats, le législateur a entendu soustraire les actes des organes de l'Ordre des avocats au contrôle du juge administratif; que, dès lors, les actes de l'Ordre des avocats ne relèvent pas de la compétence d'annulation du Conseil d'Etat; que le droit à l'instruction de sa cause par un tribunal national indépendant et impartial, que le requérant infère de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) [de la Convention européenne des Droits de l'Homme], n'a pas pour effet que le Conseil d'Etat devrait statuer dans une matière qui n'est pas de sa compétence;"

Elle rejeta donc le recours.

II. LE DROIT INTERNE APPLICABLE

A. Le conseil de l'Ordre des avocats

28. Pour chacun des barreaux, le conseil de l'Ordre des avocats est, avec le bâtonnier et l'assemblée générale, un organe d'administration de la profession d'avocat.

29. Il se compose d'un bâtonnier et de deux à seize autres membres, selon le nombre des avocats inscrits au barreau de l'Ordre des avocats et sur la liste des stagiaires; celui de Hasselt en compte quatorze en sus du bâtonnier.

Les membres sont élus directement par l'assemblée de l'Ordre, à laquelle se voient convoquer tous les avocats inscrits au tableau (article 450 du code judiciaire). Le vote a lieu avant la fin de chaque année judiciaire.

30. Le conseil exerce de multiples fonctions de nature administrative, réglementaire, contentieuse, consultative ou disciplinaire selon le cas. Il suffit en l'espèce de mentionner qu'il lui appartient de dresser le tableau de l'Ordre et la liste des stagiaires.

31. A l'époque des faits, l'article 432 du code judiciaire accordait au conseil de l'Ordre une prérogative souveraine:

"Les inscriptions au tableau et au stage sont décidées sans appel par le conseil de l'Ordre, maître du tableau et de la liste des stagiaires."

Une loi du 19 novembre 1992 l'a modifié en exigeant que tout refus d'inscription soit motivé. En outre, aux termes de l'article 469 bis nouveau, pareille décision peut faire l'objet d'un recours devant le conseil de discipline d'appel, sans préjudice d'un pourvoi ultérieur en cassation.

Une autre modification législative concerne la publicité. Désormais, l'article 467, alinéa 2, du code judiciaire prévoit que "le conseil de l'Ordre, siégeant en matière disciplinaire ou comme en matière disciplinaire, traite l'affaire en audience publique, à moins que l'avocat inculpé ou la personne qui sollicite son inscription ou sa réinscription ne demande le huis clos".

B. L'inscription sur la liste des stagiaires ou au tableau

32. L'inscription d'un avocat sur la liste des stagiaires ou au tableau se trouvait et se trouve régie par l'article 428 du code judiciaire:

"Nul ne peut porter le titre d'avocat ni en exercer la profession s'il n'est Belge ou ressortissant d'un Etat membre de la Communauté économique européenne, porteur du diplôme de docteur en droit, s'il n'a prêté le serment déterminé par la loi et s'il n'est inscrit au tableau de l'Ordre ou sur la liste des stagiaires.

(...)

Sauf les dérogations prévues par la loi, aucune qualification complémentaire ne peut être ajoutée au titre d'avocat."

33. Au sujet de la prestation de serment, formalité indépendante de l'admission au stage, l'article 429 précise ce qui suit:

"La réception a lieu à l'audience publique de la cour d'appel, sur présentation d'un avocat inscrit au tableau d'un barreau du ressort depuis dix ans au moins, en présence du bâtonnier de l'Ordre des avocats au siège de la cour d'appel et sur les réquisitions du ministère public.

Le récipiendaire prête serment en ces termes:

'Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge, de ne point m'écarter du respect dû aux tribunaux et aux autorités publiques, de ne conseiller ou défendre aucune cause que je ne croirai pas juste en mon âme et conscience.'

Le greffier dresse du tout procès-verbal et il certifie, au dos du diplôme, l'accomplissement des formalités."

34. Pour être inscrit sur la liste des stagiaires, le licencié (ou le docteur) en droit, qui habituellement a déjà prêté serment, dépose au secrétariat de l'Ordre sa demande d'inscription et son diplôme, sur lequel est apposée la mention de la prestation de serment. En principe, une demande d'admission au stage contiendra les renseignements qui permettront au conseil de l'Ordre de se prononcer sur l'honorabilité et la dignité de l'impétrant.

35. Le conseil de l'Ordre recherche si le candidat présente toutes les conditions de moralité voulues pour porter le titre d'avocat et s'il ne tombe sous le coup d'aucune des incapacités ou incompatibilités légales énumérées à l'article 437 du code judiciaire, ainsi libellé:

"La profession d'avocat est incompatible:

1° avec la profession de magistrat effectif, de greffier et d'agent de l'Etat;

2° avec les fonctions de notaire et d'huissier de justice;

3° avec l'exercice d'une industrie ou d'un négoce;

4° avec les emplois et activités rémunérés, publics ou privés, à moins qu'ils ne mettent en péril ni l'indépendance de l'avocat ni la dignité du barreau.

(...)"

36. Son pouvoir de juger des admissions au barreau est très large; il doit néanmoins s'exercer dans les limites fixées par la loi.

Pour définir celles-ci, l'auditeur Lemmens a, dans son rapport (paragraphe 19 ci-dessus), pris appui sur un arrêt de la Cour de cassation du 13 mai 1952 relatif à une décision prise par le conseil de l'Ordre des pharmaciens. Sous l'empire de la loi du 19 mai 1949 instituant l'Ordre des

pharmaciens, ce dernier disposait, en matière d'inscription sur la liste, d'un pouvoir semblable à celui du conseil de l'Ordre des avocats. L'attendu pertinent de l'arrêt en question est le suivant:

"Attendu que l'alinéa 3 [de l'article 2 de la loi du 19 mai 1949] organisant la procédure de recours en cas de rejet de la demande d'inscription, il s'en déduit, eu égard à l'objet de ce texte et aux travaux législatifs dont il procède, que les conseils de l'Ordre, appelés à dresser le tableau de l'Ordre, ne peuvent fonder le rejet de la demande d'inscription que soit sur l'irrégularité du titre sur lequel se fonde la demande, soit sur l'indignité actuelle du requérant, ou son incapacité professionnelle." (Pasicrisie, I, p. 578)

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

37. M. De Moor a saisi la Commission le 26 juin 1990. Invoquant l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, il mettait en cause l'impartialité du conseil de l'Ordre des avocats de Hasselt et du conseil de discipline d'appel, se plaignait du manque d'équité et de publicité de la procédure suivie devant le premier de ces organes, ainsi que du caractère excessif de la durée de l'instance menée devant le Conseil d'Etat.

38. La Commission a retenu la requête (n° 16997/90) le 6 janvier 1992, à l'exception du grief relatif au conseil de discipline d'appel. Dans son rapport du 8 janvier 1993 (article 31) (art. 31), elle conclut à l'unanimité qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) sur chacun des points litigieux. Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt*.

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

39. Dans son mémoire, le Gouvernement demande "que la requête soit déclarée irrecevable et, à titre subsidiaire, mal fondée".

* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 292-A de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLEGUEES DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1)

40. M. De Moor se prétend victime de violations de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), ainsi libellé:

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice."

41. Eu égard aux thèses respectives des comparants, le premier problème à résoudre a trait à l'applicabilité de ce texte.

A. Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

42. Avec la Commission, la Cour constate d'emblée que la présente affaire ne se distingue guère de l'affaire H. c. Belgique même s'il ne s'agit plus d'une procédure de réadmission au barreau d'un avocat radié du tableau (arrêt H. c. Belgique du 30 novembre 1987, série A n° 127-B, p. 31, par. 40), mais d'une procédure d'inscription sur la liste des stagiaires.

43. A l'évidence, la question soulevée devant le conseil de l'Ordre des avocats de Hasselt concernait la détermination d'un droit.

En effet, lorsqu'une législation subordonne à certaines conditions l'admission à une profession et que l'intéressé y satisfait, ce dernier possède un droit d'accès à ladite profession. Le législateur belge l'a d'ailleurs reconnu en adoptant la loi du 19 novembre 1992 (paragraphe 31 ci-dessus), qui tire un enseignement de l'arrêt H. c. Belgique mais ne s'applique pas en l'espèce.

44. Selon le Gouvernement, M. De Moor ne répondait pas aux exigences requises. Il n'avait pas prêté serment avant d'introduire sa demande d'inscription alors que l'article 428 du code judiciaire (paragraphe 32 ci-dessus) établit une chronologie et impose une logique dans les formalités à accomplir pour pouvoir accéder à la profession d'avocat. En faisant fi de cette chronologie et de cette logique, il aurait manifesté un comportement erratique et empêché le conseil de l'Ordre des avocats de

Hasselt de statuer légalement. L'avis dudit conseil ne pourrait donc constituer une décision sur un droit de caractère civil.

45. Le requérant soutient que la position prise dès le début par le conseil de l'Ordre rendait vaine la recherche d'un avocat chevronné, auprès duquel il aurait pu effectuer son stage et qui, en qualité de maître de stage, l'aurait présenté à la prestation de serment.

46. A l'instar de la Commission et de M. De Moor, la Cour relève que le refus litigieux ne se fondait pas sur l'absence de serment, mais uniquement sur la circonstance que le candidat à l'inscription avait effectué une carrière complète en dehors du barreau. En outre, le doyen de l'Ordre national des avocats avait exprimé l'opinion que rien n'empêchait d'inscrire l'impétrant (paragraphe 12 ci-dessus). Enfin, le membre de l'auditorat du Conseil d'Etat a noté dans son rapport que la loi n'astreint pas le licencié en droit à prêter serment avant de réclamer son inscription (paragraphe 19 ci-dessus).

Dans ces conditions et eu égard aux termes de l'article 428 du code judiciaire, le requérant pouvait de manière défendable soutenir que le droit belge lui reconnaissait un droit à inscription sur la liste des stagiaires.

47. Le conseil de l'Ordre de Hasselt avait donc à statuer sur une contestation relative à un droit auquel prétendait l'intéressé et déjà qualifié par la Cour de "civil" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) (arrêt H. c. Belgique précité, pp. 32-34, paras. 44-48), lequel trouvait à s'appliquer.

B. Sur l'observation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

1. Devant le conseil de l'Ordre des avocats de Hasselt

48. Selon M. De Moor, le conseil de l'Ordre des avocats de Hasselt ne constitue pas un tribunal impartial et n'a pas suivi à son égard une procédure équitable et publique.

a) Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

49. Le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes: M. De Moor n'aurait pas i) formé un pourvoi devant la Cour de cassation contre l'arrêt du Conseil d'Etat, du 31 octobre 1991 (article 609, 2^o, du code judiciaire); ii) demandé à prêter serment devant la cour d'appel d'Anvers, se privant ainsi de la possibilité de faire juger de son "idoneité"; iii) saisi, en cas de refus injustifié, la Cour de cassation pour violation de la loi (articles 608 et 609, 1^o, du code judiciaire); iv) attendu l'issue de la procédure devant le Conseil d'Etat avant de se plaindre à la Commission; v) introduit un pourvoi contre la décision de refus du 17 novembre 1983 (article 610 du code judiciaire); vi) adressé à la Cour de cassation une requête en dessaisissement du conseil de l'Ordre de

Hasselt pour cause de suspicion légitime (articles 648 et 653 du code judiciaire).

50. La première branche de l'exception se heurte à la forclusion faute d'avoir été mentionnée devant la Commission (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Tomasi c. France* du 27 août 1992, série A n° 241-A, p. 39, par. 106). Il n'en va pas de même des cinq autres, déjà présentées en substance avant la décision sur la recevabilité.

La demande de prestation de serment ne s'analyse pas en un recours, de sorte que la possibilité de former un pourvoi contre un refus de la cour d'appel d'accueillir pareille demande manque de pertinence. Si M. De Moor a saisi la Commission sans attendre l'arrêt du Conseil d'Etat, il n'en résulte pas qu'elle ait statué prématurément sur la recevabilité (paragraphe 27 et 38 ci-dessus) ni qu'un intérêt légitime de l'Etat défendeur ait été lésé (arrêt *Ringeisen c. Autriche* du 16 juillet 1971, série A n° 13, p. 38, paras. 91 et 93). Au sujet des deux derniers recours, la Cour note que l'intéressé a engagé et mené à son terme la procédure devant le Conseil d'Etat. On ne saurait lui reprocher de ne pas avoir utilisé des voies de droit qui eussent visé pour l'essentiel le même but et au demeurant n'auraient pas offert de meilleures chances de succès (voir notamment, *mutatis mutandis*, l'arrêt *A. c. France* du 23 novembre 1993, série A n° 277-B, p. 48, par. 32). L'exception se révèle donc sans fondement.

b) Sur le bien-fondé des griefs

51. M. De Moor met en cause l'impartialité structurelle du conseil de l'Ordre des avocats de Hasselt et l'impartialité personnelle de ses membres: composé exclusivement d'avocats, pareil organe défendrait seulement ses intérêts matériels et moraux; de plus, tous les membres du barreau en question auraient chacun un intérêt propre à l'existence d'un *numerus clausus* camouflé qui leur épargnerait de partager les honoraires avec davantage de praticiens. Le requérant se plaint aussi du manque d'équité et de publicité de la procédure suivie devant le conseil de l'Ordre. Ce dernier se serait prononcé en fonction d'un réflexe corporatif et non des conditions légales d'admission au barreau; il n'aurait ni tenu des débats publics pour examiner la demande d'inscription ni rendu sa décision en audience publique.

52. La Commission souscrit, pour l'essentiel, aux thèses du requérant.

53. Le Gouvernement, lui, plaide sur le seul terrain de l'impartialité. En ce qui concerne l'aspect objectif, M. De Moor ne pouvait pas raisonnablement concevoir des soupçons à l'égard du conseil de l'Ordre et lui reprocher d'avoir voulu l'évincer. Il avait déjà accompli une autre carrière professionnelle et bénéficiait d'une pension de retraite alors qu'à la même époque, le conseil admettait un nombre élevé de stagiaires dont le barreau constitue l'unique source de revenus et qui sont en conséquence de véritables concurrents. En outre, on ne saurait fonder des craintes de

partialité subjective sur une simple rumeur, suivant laquelle deux membres du conseil auraient vu d'un mauvais oeil un confrère s'établir dans le voisinage de leur cabinet.

54. La Cour constate qu'aux termes de l'article 432 du code judiciaire (paragraphe 31 ci-dessus), le conseil de l'Ordre jouit d'un très large pouvoir d'appréciation quand il se trouve saisi d'une demande d'inscription sur la liste des stagiaires. Elle note cependant qu'une décision de rejet doit se fonder soit sur le non-respect des conditions énoncées à l'article 428 du code judiciaire (nationalité, diplôme, prestation de serment), soit sur l'existence, dans le chef de l'impétrant, d'une cause d'incompatibilité, ou encore sur son indignité ou incompétence à exercer la profession d'avocat (paragraphe 19, 35 et 36 ci-dessus).

55. En l'occurrence, le refus d'inscription ne mentionnait pas la première exigence, et en particulier l'absence de serment, ni ne relevait une incompatibilité. Pour être légal, il aurait donc dû s'appuyer sur l'indignité ou l'incapacité professionnelle. Dans son rapport, l'auditeur Lemmens a considéré que celle-ci ne résultait pas automatiquement de l'accomplissement d'une carrière complète en dehors du barreau mais devait reposer sur les circonstances particulières et concrètes dans lesquelles les activités antérieures avaient été exercées, compte tenu des répercussions qui en découleraient sur l'exercice de la profession d'avocat; faute de mentionner pareilles circonstances, la décision litigieuse ne possédait aucune justification légale.

La Cour se rallie à cette analyse et estime donc que le conseil de l'Ordre n'a pas entendu équitablement la cause du requérant en avançant un motif légalement non valable. Elle note aussi qu'à l'époque des faits, aucun recours ne s'offrait à M. De Moor (paragraphe 31 ci-dessus).

56. Quant à la publicité de la procédure, le code judiciaire n'établissait alors aucune règle en matière d'inscription sur la liste des stagiaires (paragraphe 31 ci-dessus). La demande du requérant n'a pas donné lieu à des débats publics, et il n'y a pas eu de prononcé public de la décision du conseil de l'Ordre.

Pour les raisons retenues dans l'arrêt H. c. Belgique (précité, p. 36, par. 54), l'intéressé avait droit à la publicité de l'instance, aucun motif ne justifiant le huis clos.

57. En résumé, la procédure litigieuse ne répondait pas aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1); il y a donc eu méconnaissance de ce dernier.

58. Pareille conclusion dispense la Cour de statuer sur le grief tiré du défaut d'impartialité du conseil de l'Ordre.

2. Devant le Conseil d'Etat

59. M. De Moor s'en prend également à la durée de la procédure suivie devant le Conseil d'Etat.

a) Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

60. Le Gouvernement soutient, comme déjà devant la Commission, que l'intéressé n'a pas épuisé les voies de recours internes, faute d'avoir déposé une nouvelle plainte pénale auprès du parquet général de la cour d'appel, avec constitution de partie civile, pour déni de justice.

61. La Cour ne saurait reprocher au requérant de n'avoir pas utilisé une voie de droit qui eût visé pour l'essentiel le même but que celles déjà exercées. Au surplus, le Gouvernement n'a pas démontré l'efficacité de pareil recours. Il échet donc d'écarter l'exception.

b) Sur le bien-fondé du grief

62. La période à considérer a débuté le 29 novembre 1983, date de l'introduction du recours en annulation, pour s'achever le 31 octobre 1991, avec le prononcé de l'arrêt du Conseil d'Etat. Elle s'étend donc sur sept ans et onze mois.

63. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie à l'aide des critères qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour et suivant les circonstances de la cause.

64. Le Gouvernement arguë de la complexité et du caractère délicat de l'affaire dans laquelle le Conseil d'Etat a statué sur avis contraire de l'auditorat. L'intervention de l'Ordre national des avocats, le décès du conseiller-rapporteur, le départ d'un autre conseiller et l'accession du premier président à l'éméritat constitueraient autant de facteurs de ralentissement de la marche de l'instance.

65. Selon la Commission, l'affaire ne présentait aucune complexité particulière même si elle posait une difficulté au Conseil d'Etat, dont l'assemblée générale devait choisir entre deux thèses, celle, consacrée jusque-là, de son incompétence pour statuer sur un tel recours ou celle, défendue par l'auditeur, de sa compétence (paragraphe 19 et 27 ci-dessus). Quant à l'intervention de l'Ordre national des avocats, elle ne pouvait retarder la procédure (article 54 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat).

66. Avec le délégué de la Commission, la Cour distingue deux périodes. La première va de l'introduction du recours, le 29 novembre 1983 (paragraphe 15 ci-dessus), à l'audience du 12 octobre 1987 devant l'assemblée générale (paragraphe 23 ci-dessus); elle ne connut aucune mesure d'instruction entre le 24 avril 1984, date du dépôt du mémoire en réplique de M. De Moor, et le 15 septembre 1986, date à laquelle l'auditeur demanda certaines pièces au conseil de l'Ordre de Hasselt (paragraphe 17-18 ci-dessus). Ce délai peut s'expliquer par l'attente de l'évolution, à Strasbourg, de l'affaire H. c. Belgique (arrêt du 30 novembre 1987 précité, paras. 1, 4 et 33-34). La seconde période débute le 12 octobre 1987 et prend fin le 31 octobre 1991 avec l'arrêt du Conseil d'Etat (paragraphe 27 ci-

dessus); elle se caractérise par une totale inactivité jusqu'à la réouverture des débats le 24 septembre 1991 (paragraphe 26 ci-dessus).

67. Le comportement du requérant n'a pas prêté à critique. La complexité de l'affaire et le caractère délicat de la question posée au Conseil d'Etat n'expliquent pas près de quatre ans de délibéré. L'intervention de l'Ordre national des avocats ne suffit pas à motiver le retard de la procédure; elle eut lieu un mois avant la première audience du 12 octobre 1987. Quant aux autres événements relevés par le Gouvernement, ils ne justifient pas non plus le laps de temps constaté.

68. Dès lors, il y a eu dépassement du "délai raisonnable", donc violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

69. Aux termes de l'article 50 (art. 50),

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

A. Dommage

70. M. De Moor laisse à la Cour le soin d'apprécier le montant des indemnités à lui octroyer pour préjudice matériel et pour tort moral.

71. Le Gouvernement ne se prononce pas.

Selon le délégué de la Commission, l'intéressé n'a pas indiqué l'étendue du dommage matériel qu'il pourrait avoir subi; il devrait toutefois obtenir pour préjudice moral une réparation financière supérieure à celle attribuée dans l'affaire H. c. Belgique.

72. La Cour écarte les prétentions pour dommage matériel, car elles ne se fondent sur aucun élément précis. Elle estime en revanche que M. De Moor a éprouvé un certain tort moral, qui ne se trouve pas suffisamment réparé par le constat d'infraction à l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Statuant en équité, elle lui accorde une indemnité de 400 000 francs belges (FB).

B. Frais et dépens

73. Le requérant invite la Cour à réserver la question des frais et dépens.

74. Le Gouvernement et le délégué de la Commission ne prennent pas position.

75. Ayant assuré lui-même la défense de ses intérêts, M. De Moor ne peut prétendre au remboursement d'honoraires. Utilisant les critères qui se

dégagent de sa jurisprudence en la matière, la Cour évalue à 40 000 FB les frais relatifs aux instances suivies devant le Conseil d'Etat et les organes de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Rejette les exceptions préliminaires du Gouvernement;
2. Dit que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'applique en l'espèce et qu'il a été violé;
3. Dit que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 400 000 (quatre cent mille) francs belges pour dommage moral et 40 000 (quarante mille) pour frais et dépens;
4. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 23 juin 1994.

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier f.f.