CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

## TROISIÈME SECTION

## DÉCISION

## SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 41357/98
présentée par Luc MISSON
contre la Belgique

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 10 mai 2001 en une chambre composée de

MM. J.-P. COSTA, *président*,
L. LOUCAIDES,
P. KŪRIS,
Mme F. TULKENS,
M. K. JUNGWIERT,
Mme H.S. GREVE,
M. M. UGREKHELIDZE, *juges*,

et de Mme S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 13 mars 1998 et enregistrée le 25 mai 1998,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

# EN FAIT

Le requérant est un ressortissant belge, né en 1952 et résidant à Liège (Belgique). Il est représenté devant la Cour par Me Georges-Henri Beauthier, avocat à Bruxelles, et Me Marc Preumont, avocat à Namur.

## A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le 14 juin 1994, le conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Liège adopta un règlement qui entra en vigueur le 1er janvier 1995 et dont le titre III porta modification de diverses dispositions relatives au stage de la "Tradition de Liège", le règlement du barreau de Liège.

Le 12 août 1994, le requérant saisit le Conseil d'Etat d'une demande en annulation des dispositions relatives au stage dudit règlement. Il en décrivit ainsi la portée:

> « Notamment, il supprime en pratique l'obligation de rémunération des stagiaires de première année; il soumet les maîtres de stage à l'agrément d'une commission d'agréation ne présentant pas de garantie suffisante; il n'autorise pas de rupture du contrat de stage, même de commun accord, sauf obtention de l'accord préalable du Président de la Commission du patronat et du stage; il limite sans justification objective et raisonnable la possibilité pour un maître de stage d'engager plus d'un stagiaire tous les deux ans; il prescrit au stagiaire et à son maître de stage des rapports confidentiels susceptibles d'influer sur l'avenir de chacun d'eux qualitate qua, sans que cette communication présente un caractère contradictoire.
>
> Manifestement, le règlement litigieux a pour effet, et d'ailleurs sans doute aussi pour but, de restreindre le nombre d'avocats stagiaires au barreau de Liège en alourdissant à la fois les obligations qui pèsent sur ceux-ci et celles qui pèsent sur les maîtres de stage. »

Le requérant invita en outre le Conseil d'Etat à poser la question préjudicielle suivante à la Cour d'arbitrage :

> « Si les avocats ne peuvent, en Belgique, introduire devant le Conseil d'Etat de recours en annulation dirigés contre leurs règlements professionnels, alors que les autres titulaires de professions libérales peuvent introduire de pareils recours, cette interprétation de l'article 14 des lois coordonnées n'est-elle pas contraire à l'article 10 de la Constitution, compte tenu de ce que les avocats ne disposent pas non plus d'autres recours en annulation devant d'autres juridictions ? »

Entre-temps, le requérant avait, par lettre du 30 septembre 1994, invité le procureur général près la Cour de cassation, le doyen de l'Ordre national des avocats et le ministre de la Justice à intenter les recours prévus aux articles 610 et 611 du Code judiciaire. Dans sa lettre au procureur général, il expliqua notamment qu'"en admettant que le Conseil d'Etat devait être considéré comme incompétent (contrairement à notre opinion), nous

pensons que nous devrions plutôt considérer que nous nous trouvons dans le cadre de l'application de l'article 611 du Code judiciaire". Les 18 et 28 octobre 1994 respectivement, le procureur général puis le doyen de l'Ordre national des avocats informèrent le requérant de leur refus d'agir dans le sens suggéré par le requérant.

Par un arrêt du 15 septembre 1997, le Conseil d'Etat se déclara incompétent pour connaître de la requête et la rejeta, considérant notamment:

> « qu'il résulte des travaux préparatoires du Code judiciaire et de l'économie notamment des articles 435, 451, 455, 456, 501, 502, 610 et 611 de ce Code que le législateur a entendu soustraire les actes des organes de l'Ordre des avocats au contrôle du juge administratif pour les confier à celui du Pouvoir judiciaire ; que, dès lors, les règlements, comme les actes à portée individuelle, pris par un conseil de l'Ordre des avocats ne relèvent pas de la compétence d'annulation du Conseil d'Etat. »

Quant à la question préjudicielle indiquée par le requérant, le Conseil d'Etat estima qu'il n'y avait pas lieu de la poser à la Cour d'arbitrage, eu égard à l'arrêt n° 23/97 rendu le 30 avril 1997 par celle-ci.

## B. Le droit interne pertinent

1. L'article 158 de la Constitution dispose :

> « La Cour de cassation se prononce sur les conflits d'attributions, d'après le mode réglé par la loi. »

2. L'article 609 du Code judiciaire se lit ainsi :

> « La cour de cassation statue sur les demandes en cassation : (...)
>
> 2 des arrêts par lesquels la section d'administration du Conseil d'Etat décide de ne pouvoir connaître de la demande, par le motif que la connaissance de celle-ci est de la compétence de l'autorité judiciaire et des arrêts par lesquels ladite section rejette un déclinatoire fondé sur le motif que la demande est de la compétence de ces autorités; (...) »

3. A l'époque des faits, l'article 33 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973 se lisait comme suit:

> « Peuvent être déférés à la Cour de cassation, les arrêts par lesquels la section d'administration décide de ne pouvoir connaître de la demande par le motif que la connaissance de celle-ci rentre dans les attributions des autorités judiciaires, ainsi que les arrêts par lesquels la section rejette un déclinatoire fondé sur le motif que la demande relève des attributions de ces autorités.
>
> Le pourvoi est formé par requête de la partie intéressée, introduite conformément au Code judiciaire. Un arrêté royal détermine les formes et délais de procédure. La Cour statue chambres réunies.

> Lorsque la Cour casse l'arrêt, elle renvoie la cause devant la section d'administration autrement composée, qui doit se conformer à la décision de la Cour sur le point de droit jugé par celle-ci. »

La Cour de cassation s'est prononcée plusieurs fois sur des pourvois invoquant l'article 33 des lois coordonnées ou la disposition qui en tenait lieu avant celles-ci, l'article 20 de la loi du 23 décembre 1946. Les arrêts les plus récents datent des 29 janvier 1971 (Pasicrisie, 1971, I, 496, concl.Ganshof van der Meersch, proc. gén.), 2 mai 1975 (Journal des Tribunaux, 1975, 606) et 10 avril 1987 (*Rechtskundig Weekblad*, 1988, 769). Avant l'arrêt du 29 janvier 1971, la Cour de cassation a eu à se prononcer vingt fois sur des pourvois de ce type.

4. L'arrêt n° 23/97, rendu le 30 avril 1997 par la Cour d'arbitrage, contient notamment le passage suivant :

> « (...) Le traitement différent réservé aux conseils de l'Ordre des avocats repose cependant sur divers éléments dont l'ensemble constitue un critère objectif.
>
> En vertu de l'article 444, alinéa 1er du Code judiciaire, les avocats doivent exercer librement leur ministère pour la défense de la justice et de la vérité. Ils peuvent être appelés à suppléer les juges et officiers du ministère public (art. 442). Ils peuvent être désignés d'office (art. 446 et 455bis, par. 1er). Ils doivent pourvoir à l'assistance des personnes dont les revenus sont insuffisants (art. 455, par. 1er).
>
> Ces règles et principes, qui sont propres à la profession d'avocat, établissent une différence objective par rapport à l'ensemble des professions libérales.
>
> Les actes des conseils de l'Ordre ont pour but d'assurer la qualité des services de l'avocat et de garantir son indépendance. Le législateur a directement associé la profession d'avocat au service public de la justice et elle se rattache à ce titre à l'ordre judiciaire. En attribuant les contestations relatives aux actes et règlements des barreaux à des autorités et à une juridiction qui relèvent elles-mêmes de l'ordre judiciaire, le législateur a pris une mesure qui est en rapport avec l'objectif qu'il poursuit. (...)
>
> Par ailleurs, il va de soi que, dans les contestations relatives aux règlements des autorités du barreau, les avocats doivent bénéficier de la protection juridictionnelle qui ne peut être refusée à personne. »

## GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint de l'absence d'accès à un tribunal indépendant et impartial devant lequel il puisse obtenir l'annulation du règlement litigieux. A titre subsidiaire, il dénonce l'absence de recours effectif à cette fin et invoque l'article 13 de la Convention.

2. Le requérant se plaint de ce que les règlements des Ordres locaux des avocats ne sont pas susceptibles d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, contrairement aux actes du même type émanant d'autres ordres professionnels. Il dénonce une violation de l'article 14 combiné avec l'article 6 § 1 de la Convention.

3. Le requérant se plaint du refus par le Conseil d'Etat de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle qu'il avait indiquée. Il y voit une violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

4. Le requérant se plaint de ce que les nouvelles dispositions du règlement interdisent d'engager plus d'un stagiaire tous les deux ans et rendent l'accès à la qualité de maître de stage plus difficile, au mépris du droit du requérant au respect de ses biens, consacré par l'article 1 du Protocole n° 1.

## EN DROIT

Aux griefs du requérant, le Gouvernement oppose une exception préliminaire tirée du non-épuisement des voies de recours internes. D'après lui, le requérant aurait dû déférer l'arrêt du Conseil d'Etat qu'il dénonce à la Cour de cassation, en vertu de l'article 33 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ("les lois coordonnées"). Cette disposition, qui poursuit le même objet que l'article 609 § 2 du Code judiciaire, serait une des applications de l'article 158 de la Constitution, lequel confie à la Cour de cassation la connaissance des conflits d'attribution. N'ayant pas saisi la Cour de cassation, à qui il appartiendrait précisément de se prononcer sur la question qu'il soulève, le requérant ne saurait affirmer qu'aucune voie de recours ne lui est ouverte contre la décision du Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Liège.

Selon le requérant, l'exception soulevée par le Gouvernement se heurte à la forclusion, car elle n'a pas été soulevée "*in limine litis* au premier stade de la procédure", c'est-à-dire dans le premier mémoire du Gouvernement déposé le 1er février 1999, mais ultérieurement, dans des observations complémentaires parvenues à la Cour le 18 juin 1999.

Quant au bien-fondé de l'exception, le requérant soutient que la voie de droit dont il s'agit est un recours exceptionnel et rarement intenté en pratique, dont l'article 35 § 1 de la Convention n'exige pas l'épuisement. De plus, il aurait été dépourvu de toute chance de succès. En effet, la Cour de cassation se serait vraisemblablement déclarée incompétente pour en connaître car l'hypothèse soulevée par le requérant, celle d'un vide législatif, ne rentrerait pas dans l'objet très précis du recours pour conflit d'attribution tel que déterminé par l'article 33 des lois coordonnées. Un tel conflit supposerait en effet que les compétences respectives des pouvoirs

judiciaires et administratifs soient clairement définies. Or en l'espèce, il n'en serait rien, car l'on se trouverait en présence d'une lacune dans la protection juridictionnelle à l'égard des règlements des Ordres locaux des avocats.

En outre, le Gouvernement resterait en défaut de prouver le caractère effectif, accessible et adéquat de la voie de recours dont il se prévaut, en particulier en produisant des arrêts dans lesquels la Cour de cassation a conclu à la compétence du Conseil d'Etat dans le cas précis où, comme en l'espèce, celui-ci se serait déclaré incompétent au profit du pouvoir judiciaire. Même à supposer que le requérant eût saisi la Cour de cassation sur pied de l'article 33 des lois coordonnées, celle-ci aurait, selon toute vraisemblance, et compte tenu des évolutions législatives postérieures à l'arrêt querellé du Conseil d'Etat du 15 septembre 1997, tranché en faveur de la compétence du pouvoir judiciaire, ce qui n'aurait pas permis de redresser le grief tiré de la violation de l'article 6.

Dans ces conditions, le requérant aurait intenté la seule voie de droit qui lui était accessible et qui était aussi la plus indiquée, en demandant au Conseil d'Etat de poser à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle devant permettre à celle-ci de trancher le problème d'inconstitutionnalité que posait le vide législatif ainsi mis en lumière. Un requérant n'aurait pas, en effet, l'obligation d'épuiser toutes les voies de droit concevables. Au demeurant, un pourvoi en cassation, après trois ans de procédure devant le Conseil d'Etat, déjà accompagnée d'une demande, non rencontrée, de question préjudicielle à la Cour d'arbitrage, aurait débouché sur un dépassement du délai raisonnable au sens de l'article 6 de la Convention.

En conclusion, le requérant estime avoir épuisé toutes les voies de droit adéquates susceptibles de lui donner satisfaction au regard de l'article 6 § 1 de la Convention.

La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 55 du règlement, la Partie contractante défenderesse qui entend soulever une exception d'irrecevabilité doit le faire, pour autant que la nature de l'exception et les circonstances le permettent, dans les observations écrites ou orales sur la recevabilité de la requête. En l'espèce, le Gouvernement a soulevé l'exception préliminaire dont il s'agit dans des observations complémentaires au mémoire présenté au titre de l'article 54 § 3 b) du règlement, lesquelles observations sont parvenues à la Cour pendant la phase de la procédure consacrée à l'examen de la recevabilité de la requête. En conséquence, l'exception soulevée par le Gouvernement ne se heurte pas à la forclusion.

Quant au bien-fondé de l'exception, il y a lieu de rappeler que dans le cadre de l'article 35 § 1, un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et susceptibles de remédier aux violations qu'il allègue. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie. L'article 35 § 1 implique aussi une répartition de la charge de la preuve. Il incombe au Gouvernement excipant du non-

épuisement de convaincre la Cour qu'un recours effectif existait à l'époque des faits. Une fois cela démontré, c'est au requérant qu'il revient d'établir que le recours évoqué par le Gouvernement n'était pas effectif compte tenu des faits de la cause ou encore que certaines circonstances particulières le dispensaient d'en faire usage. En appliquant la règle de l'épuisement, la Cour doit tenir compte de manière réaliste non seulement des recours prévus dans le système juridique de la Partie contractante concernée, mais également du contexte dans lequel ils se situent ainsi que de la situation personnelle du requérant (voir, parmi d'autres, l'arrêt Beïs c. Grèce du 20 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, p. 569, § 32).

D'après le Gouvernement, le requérant aurait dû déférer à la Cour de cassation, en vertu des articles 609, 2º du Code judiciaire et 33 des lois coordonnées, l'arrêt par lequel, le 15 septembre 1997, le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent pour connaître de la requête en annulation présentée par le requérant contre le règlement litigieux de l'Ordre des avocats du barreau de Liège. N'ayant pas introduit ce recours, le requérant ne saurait prétendre ne disposer d'aucune voie de droit contre le règlement qu'il conteste.

Des informations fournies par le Gouvernement, il ressort que la Cour de cassation s'est prononcée plusieurs fois sur des pourvois invoquant l'article 33 des lois coordonnées ou la disposition qui en tenait lieu avant celles-ci, l'article 20 de la loi du 23 décembre 1946. Les arrêts les plus récents datent des 29 janvier 1971 (Pasicrisie, 1971, I, 496, concl. Ganshof van der Meersch, proc. gén.), 2 mai 1975 (Journal des Tribunaux, 1975, 606) et 10 avril 1987 (*Rechtskundig Weekblad*, 1988, 769). Avant l'arrêt du 29 janvier 1971, la Cour de cassation a eu à se prononcer vingt fois sur des pourvois de ce type.

Pour le requérant au contraire, il s'agit d'un recours exceptionnel et rarement intenté en pratique, en sorte que l'article 35 § 1 de la Convention n'en exigerait pas l'épuisement. De plus, il aurait été dépourvu de toute chance de succès, car la Cour de cassation aurait dû se déclarer incompétente, faute pour le litige de relever de la catégorie des conflits d'attribution visés à l'article 33 des lois coordonnées.

De l'avis de la Cour, le caractère exceptionnel dont se prévaut le requérant tient moins au recours lui-même qu'à la situation qu'il est appelé à débloquer, celle d'un conflit d'attribution. Or, telle semble bien être la situation en l'espèce et le requérant a contribué à la générer. Il ressort en effet de la motivation de l'arrêt du Conseil d'Etat que celui-ci s'est estimé incompétent en raison notamment de ce que "le législateur a entendu soustraire les actes des organes de l'Ordre des avocats au contrôle du juge administratif pour les confier à celui du Pouvoir judiciaire". Sous réserve donc de l'avis de la Cour de cassation à qui il eût appartenu de se prononcer en cas de saisine, l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat semble bien relever d'une des catégories expressément visées par l'article 33. Dès lors, le

recours en question ne saurait passer pour inadéquat, car il eût permis à la Cour de cassation de déterminer en dernière instance quelle est l'autorité compétente pour connaître de la demande du requérant. A cet égard, le seul fait qu'un recours soit rarement intenté en pratique ne dispense pas le requérant de s'en prévaloir (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts Oerlemans c. Pays-Bas du 27 novembre 1991, série A n° 219, pp. 21-22, §§ 53-57 et British-American Tobacco Company Ltd c. Pays-Bas du 20 novembre 1995, série A n° 331, p. 27, § 82).

Du reste, le requérant ne prétend pas avoir ignoré l'existence du recours en question; il ne lui paraissait plutôt "pas approprié" de l'introduire. Comme avocat, le requérant était pourtant bien placé pour mesurer les conséquences de son choix (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Beïs précité, p. 570, § 35). Or, le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné qui n'est pas de toute évidence voué à l'échec ne constitue pas une raison valable pour justifier la non-utilisation de recours internes (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Akdivar et autres c. Turquie du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1212, § 71).

Le requérant voit une autre preuve de l'ineffectivité du recours en question dans le fait que même dans l'hypothèse d'une saisine, la Cour de cassation aurait vraisemblablement conclu à la compétence du pouvoir judiciaire, ce qui, selon l'intéressé, n'aurait pas permis de remédier au grief tiré d'une violation de l'article 6. D'ailleurs, le Gouvernement n'aurait fourni aucun exemple d'arrêt dans lequel la Cour de cassation a conclu à la compétence du Conseil d'Etat dans le cas précis où celui-ci se serait déclaré incompétent au profit du pouvoir judiciaire.

A cet égard, la Cour rappelle qu'au titre de l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint du manque d'accès à un "tribunal" pouvant connaître de sa demande d'annulation du règlement litigieux de l'Ordre des avocats du barreau de Liège. Or il est satisfait aux exigences de cette disposition dès lors que le "tribunal" en question présente les garanties voulues, peu importe l'ordre, administratif ou judiciaire, dont il relève. En conséquence, la circonstance que, saisie d'un recours fondé sur les articles 609, 2° du Code judiciaire et 33 des lois coordonnées, la Cour de cassation puisse conclure à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, ne rend pas ledit recours inadéquat. Tout au plus celui-ci pourrait-il alors passer pour inadéquat quant au grief, fondé sur l'article 14 combiné avec l'article 6 § 1 de la Convention, par lequel le requérant dénonce qu'à la différence d'actes d'autres ordres professionnels, ceux des ordres des avocats ne sont pas soumis à la censure du Conseil d'Etat. Encore faudrait-il, pour pouvoir en juger à ce stade, que la position de la Cour de cassation en la matière soit connue, ce qui n'est pas le cas.

Enfin, le requérant avance qu'après avoir saisi le Conseil d'Etat et invité celui-ci à poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage, tout recours

supplémentaire aurait conduit la procédure à dépasser le délai raisonnable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

La Cour rappelle que seul celui qui a exercé un recours de nature à remédier directement à la situation litigieuse est dispensé d'en engager d'autres qui lui eussent été ouverts mais dont l'efficacité est improbable (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Manoussakis et autres c. Grèce du 26 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1359, § 33). A la lumière des considérations ci-dessus, tel n'est pas le cas ici.

En conclusion, la Cour estime que le recours fondé sur les articles 609, 2° du Code judiciaire et 33 des lois coordonnées est un recours effectif et adéquat dont l'article 35 § 1 de la Convention exigeait l'épuisement préalable en l'espèce. En l'absence de circonstances particulières de nature à affranchir le requérant de cette obligation, l'exception préliminaire tirée du non-épuisement des voies de recours internes s'avère fondée. Cette conclusion vaut non seulement pour les griefs n° 1 et 2, mais également pour les griefs n° 3 et 4, dès lors que l'on ne saurait exclure que la juridiction que, par hypothèse, la Cour de cassation eût pu déclarer compétente, n'eût pas redressé la situation dont le requérant se plaint à travers ses deux derniers griefs.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

*Déclare* la requête irrecevable.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président