

Numéro du rôle : 5490

Arrêt n° 118/2013
du 7 août 2013

ARRET

En cause : le recours en annulation de l'article 7, 1°, de la loi du 26 mars 2012 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le règlement collectif de dettes, introduit par l' « Orde van Vlaamse balies ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et J. Spreutels, des juges L. Lavrysen, A. Alen, E. Derycke et P. Nihoul, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite R. Henneuse, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*
* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 1er octobre 2012 et parvenue au greffe le 2 octobre 2012, un recours en annulation de l'article 7, 1°, de la loi du 26 mars 2012 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le règlement collectif de dettes (publiée au *Moniteur belge* du 13 avril 2012), a été introduit par l'« Orde van Vlaamse balies », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue Royale 148.

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

- l'Orde des barreaux francophones et germanophone, dont le siège est établi à 1050 Bruxelles, avenue de la Toison d'Or 65;

- le Conseil des ministres.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 29 mai 2013 :

- ont comparu :

. Me V. Coigniez, avocat au barreau de Louvain, pour la partie requérante;

. Me S. Ben Messaoud *loco* Me M. Kaiser, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'Orde des barreaux francophones et germanophone;

. Me A. Poppe *loco* Me E. Jacobowitz, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J. Spreutels 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. En droit

- A -

Quant au premier moyen

A.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 1er, 5 et 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que le fait d'imposer des conditions d'agrément et de formation ne relève pas de la compétence de l'autorité fédérale mais de la compétence des communautés.

Il ressortirait clairement des travaux préparatoires de l'article 67 de la loi relative au crédit à la consommation, qui est à l'origine de l'article 1675/17, § 1er, du Code judiciaire et qui réserve la fonction de médiateur de dettes aux mêmes catégories, que l'agrément des médiateurs de dettes est une compétence communautaire. Les législateurs décrétaux ont, du reste, exercé cette compétence par voie de décret. Puisque les avocats, les officiers ministériels et les mandataires de justice exercent, dans le cadre du règlement collectif de dettes, les mêmes tâches que les autres médiateurs de dettes, leur agrément et la formation qui précède devraient aussi être réglés par décret. Les auteurs de la proposition de loi ayant conduit à la disposition attaquée l'auraient aussi reconnu expressément. Ils ont en effet proposé de « soumettre les titulaires de ces professions à une exigence d'agrément par les pouvoirs publics qui exercent les compétences des communautés ».

La disposition attaquée ressortit, selon la partie requérante, aux matières personnalisables visées à l'article 128 de la Constitution, plus précisément à l'aide aux personnes, dont font partie la politique familiale, en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants, ainsi que la politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'action sociale.

A.2. Le Conseil des ministres observe en premier lieu que la compétence en matière de médiation de dettes est qualifiée de compétence au sens de l'article 5, § 1er, II, 2°, la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dans le cadre de cette compétence, les communautés peuvent prendre toute mesure visant à procurer de l'aide aux personnes en détresse sociale, indépendamment de la nature et de la cause de cette détresse. A l'instar de l'article 67 de la loi relative au crédit à la consommation, la disposition attaquée se borne toutefois à mettre en œuvre la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière de droit judiciaire en général et en matière d'aide juridique fournie par des avocats, des notaires et des huissiers de justice en particulier.

Le Conseil des ministres déduit d'un avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur la médiation en matière de divorce que l'autorité fédérale est compétente pour établir les normes de base de l'aide juridique fournie par les avocats, les notaires et les huissiers de justice et que les communautés peuvent, sans porter préjudice aux normes fédérales, régler les aspects spécifiques de cette aide qui sont inhérents à une matière qui leur a été attribuée. Le législateur fédéral est dès lors compétent pour confier au Roi le soin de déterminer les modalités d'agrément des médiateurs de dettes, mais il reste que l'organisation de la formation obligatoire ressortit à la compétence des communautés, en tant qu'aspect spécifique inhérent à la matière du bien-être social.

A.3. Selon la partie requérante, la disposition attaquée ne concerne pas la fourniture de l'aide juridique. En effet, le médiateur de dettes n'est pas le conseil du débiteur ou du créancier. Il effectue une mission qui lui est confiée par le tribunal dans l'intérêt général. Une comparaison avec la médiation en matière de divorce n'est donc pas pertinente. La médiation en matière de divorce procure en effet au justiciable une forme d'aide juridique, de sorte que la réglementation de celle-ci ressortit à la compétence fédérale dans la mesure où elle concerne les avocats, les notaires et les huissiers de justice.

A.4. Selon le Conseil des ministres, le médiateur de dettes fournit bien avant tout une aide juridique, mais sa mission ne se limite pas à cela. Il doit assister le débiteur dans l'établissement, la gestion et le suivi d'un plan de règlement collectif de dettes et il constitue de ce fait un acteur-clé de la médiation de dettes. Bien que le médiateur de dettes n'ait pas été consulté par le débiteur lui-même mais ait été désigné par le tribunal, toutes ses missions doivent être qualifiées d'aide juridique. L'avis relatif à la médiation en matière de divorce (A.2) est pertinent, estime le

Conseil des ministres. Il en ressortirait en effet qu'il ne faut pas examiner si l'avocat a été consulté ou non par la personne à laquelle la réglementation s'applique mais bien s'il fournit ou non une aide juridique.

Quant au second moyen

A.5. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée instaure une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les avocats, les officiers ministériels et les mandataires de justice et, d'autre part, les institutions publiques et les institutions privées agréées à cet effet par l'autorité compétente. Seuls les premiers se voient en effet imposer une condition d'agrément et une formation complémentaire, alors que ces deux catégories d'intervenants exercent les mêmes tâches en matière de règlement collectif de dettes.

Selon la partie requérante, la différence de traitement est fondée sur la prémisse, non étayée, que les titulaires des professions juridiques traditionnelles, parmi lesquels les avocats, ne rempliraient pas correctement leur tâche de médiateur de dettes, alors que tel ne serait pas le cas pour l'autre catégorie de médiateurs de dettes. La loi relative au crédit à la consommation, précitée, contient certes une condition d'agrément pour cette seconde catégorie de médiateurs de dettes, mais cet agrément poursuivrait une autre finalité, celle de réprimer la médiation de dettes exercée à des fins commerciales, de sorte que ceci ne permet pas de conclure à une distinction qualitative entre les deux catégories. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur, suivi en cela par les acteurs de terrain consultés, a voulu améliorer la qualité de l'intervention des médiateurs de dettes. Il n'est toutefois pas justifié de manière objective et pertinente pour quelle raison la formation complémentaire ne devrait être imposée qu'à une catégorie déterminée de médiateurs de dettes. Plus précisément, les travaux préparatoires n'indiqueraient pas sur quels points et dans quelle mesure la formation des avocats, entre autres, serait insuffisante, comparée à la formation des autres médiateurs de dettes. L'étude sur laquelle les auteurs de la proposition de loi se sont fondés et à laquelle le Conseil des ministres fait référence soulève, selon la partie requérante, de sérieuses questions quant à sa représentativité, sa méthodologie et sa fiabilité. En outre, le législateur n'aurait pas tenu compte dans la même mesure de l'expérience professionnelle des différentes catégories de professionnels. Enfin, le juge exercerait un contrôle de qualité puisqu'il désigne personnellement les avocats à la fonction de médiateur de dettes.

A.6. Le Conseil des ministres fait valoir en substance que les avocats, les officiers ministériels et les mandataires de justice sont soumis, par l'effet de la disposition attaquée, aux mêmes conditions que les institutions publiques et les institutions privées agréées qui veulent exercer une fonction de médiateur de dettes, de sorte qu'il ne serait pas question de différence de traitement. La condition de l'accomplissement d'une formation a été instaurée en vue d'améliorer la qualité de la médiation de dettes. En effet, il a été constaté, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la disposition attaquée, que les avocats traitent souvent un dossier de médiation de dettes comme un autre dossier juridique, alors que le règlement collectif de dettes exige une approche plus axée sur la situation particulière dans laquelle se trouve le débiteur, compte tenu de sa situation financière, sociale et familiale. Par conséquent, la mesure attaquée serait pertinente pour atteindre l'objectif du législateur. L'opportunité de la mesure relève néanmoins de la compétence exclusive du législateur.

Les travaux préparatoires feraient du reste apparaître que la partie requérante ne s'est pas opposée à une formation obligatoire des avocats en médiation de dettes. Le Conseil des ministres observe enfin que les institutions qui sont agréées pour pratiquer des activités de médiation de dettes doivent apporter la preuve qu'elles emploient des personnes ayant suivi une formation. Jusqu'à ce jour, ce n'était pas le cas des avocats, des officiers ministériels et des mandataires de justice. Pour cette raison, il est raisonnablement justifié qu'une obligation de formation ait été instaurée pour cette catégorie. Les institutions qui s'occupent de médiation de dettes relèveraient par ailleurs de la compétence des communautés. Si la partie requérante estime que les communautés font naître une différence de traitement injustifiée, parce que des conditions de formation différentes seraient imposées aux membres du personnel des institutions agréées, d'une part, et aux avocats, officiers ministériels et mandataires de justice, d'autre part, elle pourra, dans ce cas, s'adresser à la Cour pour demander l'annulation du décret concerné.

Le seul fait qu'ait été conférée au Roi la compétence de déterminer les modalités d'agrément n'emporte pas d'effets manifestement disproportionnés, selon le Conseil des ministres. Si la partie requérante considérait qu'un arrêté d'exécution est illégal, elle peut l'attaquer devant le Conseil d'Etat.

A.7. Selon l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, qui, en tant que partie intervenante, se rallie uniquement au second moyen, la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée. Les conditions régissant l'exercice de la profession d'avocat et l'obligation de formation permanente à laquelle sont soumis les avocats garantiraient de manière suffisante qu'ils disposent des aptitudes requises pour pouvoir agir en tant que médiateurs de dettes. En ordre subsidiaire, la partie intervenante considère qu'il n'est pas raisonnablement justifié de n'imposer une formation particulière qu'aux avocats, officiers ministériels et mandataires de justice et non aux autres catégories de médiateurs de dettes. Le législateur fédéral pouvait parfaitement imposer des conditions d'agrément identiques aux deux catégories, sans réglementer pour autant le contenu de la formation.

Dans son mémoire en réponse, la partie intervenante fait encore valoir que si les deux catégories de médiateurs de dettes étaient traitées de manière égale, comme le soutient le Conseil des ministres, cette égalité de traitement serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, étant donné que les avocats, eu égard à leur formation particulière, se trouvent dans une situation essentiellement différente par rapport à l'autre catégorie de médiateurs de dettes.

- B -

B.1. Le règlement collectif de dettes vise à rétablir, sous le contrôle du juge, la situation financière du débiteur surendetté, en permettant notamment à ce dernier, dans la mesure du possible, de payer ses dettes tout en lui garantissant, ainsi qu'à sa famille, qu'ils pourront mener une vie conforme à la dignité humaine (article 1675/3, alinéa 3, du Code judiciaire).

Lorsqu'il déclare la demande en règlement collectif admissible, le juge, dans sa décision, nomme un médiateur de dettes (article 1675/6, § 2, du même Code). La mission du médiateur consiste à aider le débiteur dans l'établissement, la gestion et le suivi d'un plan de règlement collectif de dettes. Le législateur considère le médiateur comme un rouage essentiel de la médiation de dettes (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1073/1, p. 10).

B.2. L'article 1675/17, § 1er, du Code judiciaire détermine les personnes qui peuvent être désignées comme médiateurs de dettes.

L'article 7, 1°, de la loi du 26 mars 2012 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le règlement collectif de dettes remplace l'article 1675/17, § 1er, par la disposition suivante (les modifications par rapport à l'ancienne disposition figurent en italique) :

« Peuvent seuls être désignés comme médiateurs de dettes :

- les avocats, les officiers ministériels ou les mandataires de justice, *pour autant qu'ils aient été agréés. Le Roi détermine les modalités de cet agrément. L'agrément n'est accordé que si le médiateur de dettes a suivi la formation organisée à cet effet par l'autorité compétente;*

- les institutions publiques ou les institutions privées agréées à cet effet par l'autorité compétente. Ces institutions font appel dans ce cadre à des personnes physiques répondant aux conditions fixées par l'autorité compétente ».

L'article 7, 1°, entre en vigueur à une date à fixer par le Roi (article 9 de la loi du 26 mars 2012).

B.3. La partie requérante poursuit l'annulation de la modification législative précitée en ce qu'elle violerait les règles répartitrices de compétence (premier moyen) et le principe d'égalité et de non-discrimination (second moyen).

Quant aux règles répartitrices de compétence

B.4.1. Les avocats, les officiers ministériels et les mandataires de justice qui souhaitent être désignés comme médiateurs de dettes doivent, en vertu de la disposition attaquée, être agréés et, à cette fin, avoir suivi une formation particulière.

Ces conditions d'agrément et de formation ne ressortissent pas à la compétence en matière d'aide aux personnes (article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), comme le soutient la partie requérante. La comparaison avec l'article 67 de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, qui réserve la médiation de dettes en matière de contrats de crédit aux mêmes catégories, n'est pas pertinente en l'espèce, étant donné que cet article ne fait pas partie d'une procédure judiciaire.

B.4.2. L'établissement de la procédure de règlement collectif de dettes appartient en principe à l'autorité fédérale, en vertu de sa compétence résiduelle. Comme il a été dit en B.1, le médiateur de dettes est un acteur-clé dans la procédure de règlement collectif de dettes, sous le contrôle du juge. Fixer les conditions permettant de remplir la fonction de médiateur de dettes constituent une modalité de la compétence de l'autorité fédérale pour réglementer cette procédure.

*Le Roi
doit
rien
dit!*

Le fait d'imposer des conditions d'agrément et de formation tend à garantir que le médiateur de dettes désigné par le juge dispose des aptitudes requises pour remplir sa fonction. Le règlement collectif de dettes, ainsi que le précisent les travaux préparatoires de la disposition attaquée, « exige, par excellence, une approche axée sur le débiteur même, placé dans sa situation globale (situation de travail, logement, situation familiale, santé, etc.) », ce qui diffère « de l'approche axée sur le dossier, adoptée dans l'aide juridique traditionnelle, où un problème est réduit à sa traduction purement juridique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-1410/001, p. 9).

B.4.3. La compétence de l'autorité fédérale pour établir la procédure de règlement collectif de dettes comprend certes celle de fixer les conditions pour l'exercice de la fonction de médiateur de dettes et, en particulier, celle de subordonner l'agrément des médiateurs de dettes à l'accomplissement d'une formation spécifique, mais elle n'englobe pas le contenu concret de cette formation.

En établissant que l'agrément n'est accordé que si le médiateur de dettes a suivi « la formation organisée à cet effet par l'autorité compétente », la disposition attaquée demeure dans les limites de la compétence de l'autorité fédérale.

B.4.4. Le premier moyen n'est pas fondé.

Quant au principe d'égalité et de non-discrimination

B.5.1. Les avocats, les officiers ministériels et les mandataires de justice qui souhaitent être désignés comme médiateurs de dettes doivent, en vertu de la disposition attaquée, être agréés et doivent, à cette fin, avoir suivi une formation particulière.

La partie requérante allègue que ces conditions d'agrément et de formation ne s'appliqueraient pas aux institutions publiques et privées qui veulent être désignées comme médiateurs de dettes, de sorte que les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés.

B.5.2. En vertu de l'article 1675/17, § 1er, du Code judiciaire, les institutions publiques et les institutions privés souhaitant être désignées comme médiateurs de dettes, doivent être agréées à cet effet par l'autorité compétente.

Il découle de la même disposition que les institutions agréées, pour remplir leur fonction de médiateur de dettes, doivent faire appel à des personnes physiques « répondant aux conditions fixées par l'autorité compétente ».

Il est apparu de l'examen du premier moyen que, dans le cadre du règlement collectif de dettes, l'autorité fédérale est compétente pour fixer les conditions permettant d'exercer la fonction de médiateur de dettes et, plus précisément, pour subordonner l'agrément des médiateurs de dettes à l'accomplissement d'une formation spécifique.

B.5.3. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 1675/17, § 1er, du Code judiciaire, que le législateur entendait que « les personnes physiques ou morales autorisées à pratiquer la médiation de dettes dans le cadre de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation » soient également autorisées à agir en tant que médiateur de dettes dans le cadre du règlement collectif de dettes (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1073/11, p. 103).

L'agrément, délivré par une communauté, pour exercer la médiation de dettes en matière de contrats de crédit a donc été considéré par le législateur fédéral comme étant équivalent à l'agrément pour intervenir en tant que médiateur de dettes dans le cadre du règlement collectif de dettes. Pour les personnes et les institutions déjà agréées, aucun nouvel agrément n'est donc requis.

B.5.4. Il résulte de ce qui précède que les deux catégories de personnes pouvant être désignées, en vertu de la disposition attaquée, comme médiateurs de dettes sont soumises à des conditions d'agrément et de formation, de sorte que la différence de traitement alléguée n'existe pas.

Pour le surplus, il n'appartient pas à la Cour mais au Conseil d'Etat et aux cours et tribunaux ordinaires de vérifier si le Roi respecte les articles 10 et 11 de la Constitution lorsqu'il établit les modalités de l'agrément du médiateur de dettes.

les
mesures
de
la
Communauté

B.5.5. Le second moyen n'est pas fondé.

B.6. En ce qu'elle estime que les avocats ne peuvent pas être traités de la même manière que les autres médiateurs de dettes parce qu'ils se trouvent dans une situation différente, la partie intervenante fait valoir un moyen nouveau, qui n'est pas recevable.

En effet, contrairement à l'article 85, l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ne permet pas à la partie intervenante de formuler de nouveaux moyens.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 7 août 2013.

Le greffier,

F. Meersschaut

Le président,

M. Bossuyt