

Numéro du rôle : 1399
Arrêt n° 104/99 du 6 octobre 1999

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 48 de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante, en tant qu'il complète l'article 6, § 4, de la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services, introduit par R. Vande Velde et C. Auquier.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, G. De Baets, E. Cerexhe et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 août 1998 et parvenue au greffe le 21 août 1998, R. Vande Velde, demeurant à 5100 Jambes, rue Charles Lamquet 37, et C. Auquier, demeurant à 7080 Eugies, rue Joseph Staline 3, ont introduit un recours en annulation de l'article 48 de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante (publiée au *Moniteur belge* du 21 février 1998), en tant qu'il complète l'article 6, § 4, de la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 21 août 1998, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 20 octobre 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 23 octobre 1998.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 4 décembre 1998.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 18 décembre 1998.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 13 janvier 1999.

Par ordonnances des 27 janvier 1999 et 29 juin 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 20 août 1999 et 20 février 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 9 juin 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 30 juin 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 11 juin 1999.

A l'audience publique du 30 juin 1999 :

- ont comparu :

- . Me P. Vande Castele, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
- . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. Cerexhe et H. Boel ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. Le Conseil des ministres se réfère à la sagesse de la Cour pour ce qui concerne l'intérêt à agir des parties requérantes, qui sont toutes les deux titulaires d'un diplôme de géomètre-expert immobilier et sont inscrites à la fois au tableau de l'Institut professionnel des agents immobiliers et de l'Institut professionnel des géomètres-experts jurés.

Quant à l'objet du recours

A.2. Les parties requérantes consacrent de longs développements à un exposé axé, pour l'essentiel, sur les développements de la réglementation applicable à la reconnaissance de la profession de géomètre-expert juré, ainsi qu'aux recours juridictionnels qui y ont trait.

A.3. Le Conseil des ministres considère que ces développements sont superflus. En effet, la Cour est saisie d'un recours dirigé contre une loi, et est exclusivement appelée à déterminer si cette loi viole les dispositions constitutionnelles visées au moyen. La Cour n'est pas saisie de griefs qui ne concerneraient, en toute hypothèse, que les actes pris en exécution de la loi attaquée, et dont la régularité doit s'apprécier en fonction de leur contenu propre.

Il suffit donc de constater que la matière de la reconnaissance des professions intellectuelles prestataires de services a fait l'objet, à l'origine, de la loi-cadre du 1er mars 1976 et que celle-ci a été modifiée successivement par les lois des 15 juillet 1985 et 30 décembre 1992. La loi attaquée constitue, à son tour, une étape dans l'adaptation de cette loi à la matière qu'elle régit.

Les développements spécifiques de la réglementation relative à la profession de géomètre-expert juré n'appellent donc aucune observation particulière, si ce n'est le rappel de la loi du 6 août 1993 abrogeant l'arrêté royal du 31 juillet 1825 concernant les dispositions relatives à l'exercice de la profession d'arpenteur, ainsi que de l'arrêt prononcé par la Cour le 1er décembre 1994.

Pour le surplus, la portée des dispositions actuellement attaquées doit s'apprécier en fonction de l'application de la loi à toutes les hypothèses qu'elle peut viser, et donc à toutes les professions intellectuelles prestataires de services susceptibles de faire l'objet d'un arrêté de réglementation. Il n'y a dès lors pas lieu de se limiter à l'examen

des effets de la loi sur cette seule profession. Dans ces limites, cet examen demeure cependant légitime, comme un point de référence parmi d'autres.

A.4. Les parties requérantes contestent les critiques du Conseil des ministres relatives au caractère superfétatoire de leurs développements. De façon générale, elles estiment que leurs développements permettent précisément de mieux percevoir les tenants et aboutissants des réformes, ainsi que l'incidence sur les professions réglementées ou à réglementer. S'il n'y a effectivement pas lieu de se limiter au seul examen des effets de la loi sur les professions de géomètre-expert juré et/ou de géomètre-expert immobilier, il n'en reste pas moins que ce « dossier de l'Institut professionnel des géomètres-experts jurés » est crucial pour déterminer la recevabilité de la requête et le caractère fondé des moyens.

Le moyen unique

A.5.1. Le moyen unique tend à l'annulation de l'article 6, § 4, alinéa 3, de la loi-cadre du 1er mars 1976, tel qu'il a été inséré par l'article 48 de la loi du 10 février 1998 entreprise.

A.5.2. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément ou lus en combinaison avec les articles 16, 23 et 27 de la Constitution, en ce que l'article 6, § 4, alinéa 3, nouveau de la loi attaquée prévoit que les membres d'un institut professionnel créé en exécution de la loi-cadre sont tenus au paiement des cotisations arrêtées par les instituts, par application de l'article 6, § 4, 2°, alinéa 1er, disposition insérée par la loi du 15 juillet 1985, et soumises par le nouveau paragraphe 4, alinéa 2, disposition insérée par la loi du 10 février 1998, et non attaquée, à l'approbation du ministre, que ces membres sont frappés de la sanction de suspension en cas de refus de paiement d'une cotisation, alors que les membres d'un institut professionnel réglementé pourraient également être membres d'autres instituts, qu'ils seraient ainsi tenus au paiement des cotisations réclamées en fonction de ces diverses appartenances, et que la sanction du refus de paiement prévue par la nouvelle loi, à savoir la suspension à titre disciplinaire, est excessive, d'où il suit que les articles 16, 23 et 27 de la Constitution sont méconnus, et qu'il en résulte par surcroît une discrimination au sens des articles 10 et 11 de la Constitution.

Les parties requérantes considèrent plus particulièrement que le non-paiement de la cotisation à un des divers instituts, qui peuvent la recouvrer, entraîne la suspension du membre de l'institut concerné à titre de peine disciplinaire. Il en résulte l'impossibilité d'exercer l'activité professionnelle, l'intéressé étant invité par ailleurs à solliciter sa « radiation » du tableau ou de la liste des stagiaires (alors même qu'il possède des droits acquis lors de la constitution et de l'installation de l'institut). Qui plus est, la nouvelle loi prévoit une procédure de récupération de la cotisation sur le patrimoine propre de l'intéressé à concurrence du solde encore dû.

A.6.1. Le Conseil des ministres fait tout d'abord observer que le moyen ne critique pas et ne peut critiquer le principe même d'une cotisation, comme condition de participation à un institut professionnel. Cette exigence résulte en effet des dispositions antérieures de la loi-cadre, et plus spécialement de sa modification par la loi du 15 juillet 1985. Elle n'a jamais été censurée.

Le moyen ne critique pas davantage le complément apporté par la loi attaquée, dans la mesure où il est prévu que le montant des cotisations est soumis à l'approbation du ministre qui a les classes moyennes dans ses attributions.

A.6.2. Le moyen se borne à critiquer la sanction susceptible de s'attacher au défaut de paiement de la cotisation, sanction que les requérants considèrent comme excessive et comme violant les articles 16, 23 et 27 de la Constitution.

Le principe d'une réglementation, par le Roi, des professions intellectuelles prestataires de services est inscrit dans la loi du 1er mars 1976. Il n'a fait l'objet d'aucune censure à ce jour. Le principe d'une telle réglementation permet assurément au législateur de prévoir, pour les membres d'une profession réglementée, l'obligation de payer une cotisation et d'assortir le non-paiement de cette cotisation de sanctions appropriées.

Une telle disposition ne viole en rien l'article 23 de la Constitution. Celui-ci n'impose nullement au législateur de régler lui-même toutes les conditions de l'exercice d'une activité professionnelle. La loi du 1er mars 1976, dont la constitutionnalité n'est, comme telle, pas remise en cause, notamment depuis l'adoption de l'article 23 nouveau de la Constitution, en est la meilleure illustration. La loi ne doit donc pas régler elle-même le montant des cotisations dues par les membres d'une profession réglementée. Il suffit assurément qu'elle établisse le principe d'une telle cotisation. Elle peut en outre prévoir la sanction attachée au refus de paiement de cette cotisation.

A.6.3. L'article 16 de la Constitution n'est pas davantage violé par la disposition litigieuse. Aucune atteinte au droit de propriété ne résulte en effet de la règle selon laquelle une cotisation doit être payée pour être membre d'une profession réglementée, et selon laquelle, en cas de défaut de paiement, des sanctions disciplinaires peuvent être appliquées.

A.6.4. De même, l'article 27 de la Constitution, qui dispose que les Belges ont le droit de s'associer, n'est nullement violé par la circonstance qu'une disposition légale subordonne à l'obligation de payer une cotisation, assortie d'une sanction en cas de non-paiement, la participation à une profession réglementée. En effet, la participation à une profession réglementée ne s'apparente en rien à la participation à une association, résultat de l'initiative privée. Le Conseil des ministres se réfère à cet égard aux observations développées par le procureur général Ganshof van der Meersch, précédant l'arrêt prononcé par la Cour de cassation le 4 mai 1974 (*J.T.* 1974, p. 564, spécialement pp. 568, colonne 3, et 569, colonne 4), qui rappelle qu'un ordre professionnel constitue une institution de droit public et non une association de droit privé. La même qualification doit être donnée, pour les mêmes motifs, à la création d'un institut professionnel, organisé conformément à la loi-cadre du 1er mars 1976. L'obligation de faire partie de l'institut pour pratiquer la profession considérée, l'obligation accessoire d'en payer les cotisations, et la sanction s'attachant au défaut de paiement de la cotisation, sont totalement étrangères à la liberté d'association garantie par l'article 27 de la Constitution.

Le Conseil des ministres observe par ailleurs que, dans la thèse des requérants, le caractère prétendument excessif de la mesure critiquée ne résulte pas de la loi, mais bien de la circonstance que la même personne déciderait, librement, de solliciter son inscription à deux ou plusieurs instituts professionnels. Au demeurant, l'hypothèse n'est actuelle, dans la thèse des requérants, qu'en ce qui concerne l'existence de l'Institut professionnel des agents immobiliers et de l'Institut professionnel des géomètres-experts jurés. Il convient cependant de rappeler que ce n'est pas de la loi elle-même que résulterait la mesure jugée excessive et critiquée par les requérants, mais bien, dans leur thèse, de l'abstention qui serait le fait des instituts considérés, dans la mesure où ceux-ci estimeraient ne pas devoir prendre en considération la multiplicité des instituts pour adapter, le cas échéant, le montant des cotisations réclamées par chacun des instituts, et réduire en conséquence le nombre de situations de non-paiement et donc le nombre de mises en œuvre de sanctions.

A.6.5. Enfin, et le Conseil des ministres tient à le souligner comme étant essentiel, les parties requérantes n'indiquent pas en quoi la situation qu'elles dénoncent serait constitutive d'une discrimination prohibée par les articles 10 et 11 de la Constitution. Les parties requérantes n'indiquent pas, notamment, vis-à-vis de quelle autre catégorie de citoyens une telle discrimination existerait.

A.7.1. Les parties requérantes estiment d'abord qu'il est vain de tirer argument du fait que la loi-cadre de 1976 n'aurait jamais été sanctionnée au contentieux constitutionnel. L'absence de toute censure n'équivaut pas à un brevet de constitutionnalité.

A.7.2. Quant au grief, en tant qu'il est pris de la violation du principe de légalité, les parties requérantes estiment qu'il est vain de tirer argument de la délégation à l'institut en tant que telle, dans la mesure où le grief s'analyse en une délégation excessive de la compétence, réservée au législateur, vers d'autres organes. Il est tout aussi vain de tirer argument du contrôle par les juridictions ordinaires et administratives, dès lors que le grief porte notamment sur le transfert excessif d'une compétence, réservée par le Constituant au législateur, vers d'autres organes et sur la privation de droits essentiels. C'est le seul législateur du 6 août 1993 qui a institué la profession
de

géomètre-expert immobilier et a requis la création d'un institut. A supposer qu'on puisse ultérieurement scinder cette profession, il appartient au seul législateur de le faire et d'autoriser le paiement de différentes cotisations.

A.7.3. Quant au grief, en tant qu'il est pris de la violation du principe d'égalité, les parties requérantes estiment que lorsque la privation d'une garantie constitutionnelle ou légale est invoquée, il ne faut pas indiquer la catégorie de personnes qui bénéficieraient concrètement de cette liberté, mais uniquement la liberté mise en péril.

A contrario, il suffirait au législateur de priver tout le monde d'une garantie essentielle pour échapper à la sanction de l'annulation. Par ailleurs, et ce jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions litigieuses, il n'existait pas encore - à défaut de dispositions expresses - de sanction pour le non-paiement des cotisations, notamment en cas de fragmentation quasi artificielle de la profession en divers instituts. Il en résulte qu'il y a une différence de traitement entre les mêmes personnes, suivant qu'elles sont soumises à l'ancien régime légal ou au nouveau régime. Dès lors que la différence de traitement porte sur la privation de droits essentiels et que seule la loi détermine les conditions d'exercice d'une profession, il y a nécessairement une discrimination.

A.7.4. Enfin, les parties requérantes estiment que l'obligation d'être inscrit au tableau de l'Institut ou sur la liste des stagiaires constitue déjà une restriction aux libertés du commerce et du travail et à la liberté d'association; *a fortiori* en va-t-il de même de l'obligation de payer sa cotisation. Le paiement obligatoire de cotisations multiples est tout autant une atteinte au patrimoine du membre cotisant.

La circonstance que les requérants ne contestent pas en tant que telles ces deux obligations n'a évidemment pas pour effet d'exclure la prise en compte de ces deux restrictions majeures dans le cadre du contrôle de proportionnalité.

- B -

Quant à l'objet du recours

B.1.1. Le recours est dirigé contre l'article 48 de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante, qui complète l'article 6, § 4, de la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services.

B.1.2. L'article 48 de la loi précitée, qui modifie l'article 6 de la loi-cadre du 1er mars 1976, dispose :

« A l'article 6 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

[...]

‘ Les cotisations sont soumises à l’approbation du Ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions.

En cas de refus de paiement de la cotisation par un membre dans le délai fixé par le Conseil, la chambre exécutive peut, après avoir sommé le membre de payer encore la cotisation dans un délai fixé par la chambre, suspendre l’intéressé pendant la durée de la procédure de récupération de la cotisation, à titre de peine disciplinaire conformément à l’article 9, alinéa 1er, c). La cotisation n’est pas due si l’intéressé a demandé sa radiation de la liste des stagiaires ou du tableau des titulaires avant l’expiration du délai fixé.

Le Roi fixe la façon dont s’opère le contrôle sur les comptes annuels, les budgets et la comptabilité des instituts professionnels. ’ »

B.1.3. C’est l’article 1er de la loi du 6 août 1993 qui a permis que la profession de géomètre-expert immobilier fasse l’objet d’une réglementation, conformément à la loi-cadre du 1er mars 1976 précitée, qui a pour objet de protéger les titres professionnels et l’exercice de l’ensemble des professions intellectuelles prestataires de services.

B.1.4. Bien que les parties requérantes soient toutes les deux des géomètres-experts immobiliers, elles attaquent une disposition générale de la loi-programme du 10 février 1998 modifiant la loi-cadre du 1er mars 1976 qui est applicable à l’ensemble des personnes exerçant une profession intellectuelle prestataire de services.

Quand au fond

B.2. Le moyen unique est pris de la violation par l’article 6, § 4, alinéa 3, nouveau de la loi-cadre du 1er mars 1976 des articles 10 et 11 de la Constitution pris isolément ou lus en combinaison avec les articles 23, 16 et 27 de la Constitution.

B.3. Les parties requérantes considèrent d’abord que le principe de légalité inscrit dans l’article 23 a été violé par l’article attaqué parce que cette disposition attribue à un ministre, alors que seul le législateur serait compétent pour le faire, la compétence d’approuver le montant des cotisations fixées par les instituts professionnels.

B.4.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, des droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

[...] »

B.4.2. L'article 23 précité a pour objet de garantir les conditions d'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. La loi-cadre du 1er mars 1976, en tant qu'elle régleme la protection du titre et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services, répond à l'exigence de légalité prescrite par l'article 23 de la Constitution.

B.5.1. Les parties requérantes considèrent ensuite que l'article 16 de la Constitution a été violé par l'article attaqué de la loi-cadre du 1er mars 1976 parce qu'il porterait atteinte au droit de propriété en imposant au membre d'une profession réglementée de payer une cotisation, paiement à défaut duquel des sanctions disciplinaires peuvent être appliquées.

B.5.2. L'obligation de payer une cotisation est étrangère à la privation de propriété visée par l'article 16 de la Constitution.

B.6.1. Les parties requérantes considèrent, enfin, que l'article 6, § 4, alinéa 3, nouveau de la loi-cadre du 1er mars 1976 violerait les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 27 de la Constitution.

B.6.2. Les instituts professionnels sont des institutions de droit public, dont la création est prévue par la loi-cadre du 1er mars 1976. L'obligation de faire partie d'un institut professionnel pour pouvoir pratiquer une profession qui fait l'objet d'une réglementation prise en application de la loi précitée, celle de payer une cotisation et, le cas échéant, d'encourir une

sanction en cas de défaut de paiement sont étrangères au principe de la liberté d'association garanti par l'article 27 de la Constitution, qui a pour objet de garantir la création d'associations privées et la participation à leurs activités.

B.7. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 6 octobre 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior