

Numéro du rôle : 4058
Arrêt n° 117/2007 du 19 septembre 2007

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation partielle de l'article 49, § 1er, de la loi du 26 juin 1963 créant un Ordre des architectes, tel qu'il a été remplacé par l'article 14 de la loi du 15 février 2006 relative à l'exercice de la profession d'architecte dans le cadre d'une personne morale, introduit par l'Ordre des architectes.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges M. Bossuyt, E. De Groot, A. Alen, J.-P. Moerman et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

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 24 octobre 2006 et parvenue au greffe le 25 octobre 2006, l'Ordre des architectes, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, rue de Livourne 160/2, a introduit un recours en annulation des mots « qu'il soumet à l'approbation du ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions », dans l'alinéa 1er, et des alinéas 2 à 9 de l'article 49, § 1er, de la loi du 26 juin 1963 créant un Ordre des architectes, tel qu'il a été remplacé par l'article 14 de la loi du 15 février 2006 relative à l'exercice de la profession d'architecte dans le cadre d'une personne morale (publiée au *Moniteur belge* du 25 avril 2006).

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire et la partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 7 juin 2007, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 27 juin 2007, après avoir invité la partie requérante à fournir à la Cour, au plus tard à l'audience, la preuve de la décision éventuelle du conseil national de l'Ordre par laquelle :

- la décision du bureau du conseil national de l'Ordre du 6 octobre 2006 d'introduire le recours en annulation dans l'affaire mentionnée sous rubrique aurait été confirmée

ou

- la partie requérante se serait désistée du recours introduit dans la même affaire.

Le 27 juin 2007, Me S. Verbist a communiqué des pièces en réponse à la première question mentionnée dans l'ordonnance précitée.

A l'audience publique du 27 juin 2007 :

- ont comparu :

. Me S. Verbist, qui comparaisait également *loco* Me K. Uytterhoeven, avocats au barreau d'Anvers, pour la partie requérante;

. Me A. Vandaele, qui comparaisait également *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Alen 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Position de l'Ordre des architectes*

A.1. Le recours en annulation, qui est dirigé contre les mots « qu'il soumet à l'approbation du ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions » figurant à l'alinéa 1er et contre les alinéas 2 à 9 du paragraphe 1er de l'article 49 de la loi du 26 juin 1963 créant un Ordre des architectes, tel qu'il a été remplacé par l'article 14 de la loi du 15 février 2006 relative à l'exercice de la profession d'architecte dans le cadre d'une personne morale, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les architectes sont traités différemment en comparaison, d'une part, d'autres acteurs du secteur de la construction et, d'autre part, d'autres professions intellectuelles.

A.2. La tutelle du ministre compétent pour les Classes moyennes et d'un commissaire du gouvernement, qu'instaure la disposition attaquée, est dictée, selon les travaux préparatoires, par la considération qu'un tel contrôle existe déjà pour d'autres groupes professionnels et que cela ne pose aucun problème.

A.3. L'Ordre des architectes énumère différentes catégories de professions intellectuelles (comptables fiscalistes agréés, juristes d'entreprise salariés, comptables et conseillers fiscaux, agents immobiliers, géomètres-experts, psychologues, avocats, notaires, huissiers de justice, réviseurs d'entreprises, agents de change et gestionnaires de patrimoine, architectes et une série de professions (para)médicales dont certaines ne sont pas soumises à la tutelle particulière d'un ministre et d'un commissaire du gouvernement (en particulier les professions comparables, organisées depuis longtemps sous forme d'ordres, de réviseur d'entreprises, d'avocat, de notaire et d'huissier de justice) ainsi que d'autres groupes professionnels dans le secteur de la construction, comme les entrepreneurs et les promoteurs immobiliers, pour lesquels il n'existe ni institut professionnel officiel ni contrôle exercé sur les instances et fédérations professionnelles par un ministre ou un commissaire du gouvernement.

A.4. Selon la partie requérante, il pourrait y avoir violation du principe d'égalité et de non-discrimination, parce qu'il n'existe aucun motif décisif pour soumettre l'Ordre des architectes non seulement au contrôle d'un réviseur d'entreprises mais également au contrôle du ministre et d'un commissaire du gouvernement, alors que ce contrôle n'existe pas pour les instituts professionnels des réviseurs d'entreprises, des avocats, notaires et huissiers de justice. Comme pour ces groupes professionnels, il n'a jamais existé de contrôle pour l'Ordre des architectes et aucun problème n'est apparu qui puissent justifier aujourd'hui ce contrôle. L'appréciation peut être différente pour les organisations professionnelles plus récentes, qui doivent encore acquérir de l'expérience quant à l'organisation autonome de la profession et nécessiteraient dès lors un contrôle supplémentaire.

La partie requérante ajoute que les architectes, comme les avocats, notaires, huissiers de justice et réviseurs d'entreprises, se sont vu confier des tâches professionnelles légales protégées, alors que la protection du titre professionnel de professions intellectuelles plus récentes était dictée par la nécessité d'améliorer la qualité générale et le service, ce qui justifierait un contrôle particulier de l'organisation professionnelle. Elle estime dès lors que l'équilibre entre les professions intellectuelles est gravement perturbé si seul l'Ordre des architectes devait faire l'objet, en tant que profession libérale classique, et ce sans raison valable, d'un contrôle que certains parlementaires ont considéré comme « paternaliste ».

Des circonstances historiques peuvent être prises en considération pour justifier une différence de traitement par rapport aux professions intellectuelles nouvelles, comme l'a fait apparaître l'arrêt n° 56/93 concernant la différence de statut entre les ouvriers et les employés relativement à la loi sur les contrats de travail. De même, le législateur peut tenter de remédier à ces différences historiques en soumettant également les autres groupes professionnels à un contrôle élargi. Rien ne justifierait cependant que cela se fasse uniquement pour l'Ordre des architectes.

A.5. Par comparaison avec les catégories de professions précitées, la partie requérante n'aperçoit pas davantage de raisons intrinsèques de la mettre sous « tutelle ». Il existe déjà un contrôle financier par un réviseur d'entreprises. Son budget ne comporte aucun moyen financier des pouvoirs publics. Maintenir des cotisations basses est un objectif évident qui est garanti par l'élection démocratique des organes. Enfin, même du point de vue de la mission professionnelle de ses membres, le groupe professionnel est habitué à évaluer les dépenses. Quant au contrôle de légalité, l'Ordre doit faire face depuis des décennies déjà à une législation complexe et

changeante. Il a suffisamment d'expérience de l'application du droit disciplinaire et de la réglementation de la profession. Par ailleurs, le conseil national est assisté en la matière par un assesseur juridique, nommé par le Roi, qui a voix consultative.

Le Conseil des ministres peut difficilement invoquer comme justification de la différence de traitement les quelques plaintes individuelles au sujet de la hauteur des cotisations. En effet, ces cotisations sont fixées par des organes élus démocratiquement. Pour certains, toute cotisation est d'ailleurs trop élevée.

A.6. Quant à la comparaison par rapport aux entrepreneurs, la partie requérante ne voit pas pourquoi les architectes sont soumis à des obligations déontologiques et légales supplémentaires et en plus à un contrôle renforcé sur l'Ordre, alors que les entrepreneurs doivent seulement s'enregistrer.

A.7. Selon la partie requérante, la différence de traitement par rapport à toutes les catégories précitées n'est pas raisonnablement et objectivement justifiée. Même s'il devait exister une justification suffisante, la mesure serait encore disproportionnée par rapport au but à atteindre.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.8. Le Conseil des ministres fait valoir en ordre principal que le recours est irrecevable *ratione personae*, étant donné que la partie requérante ne fournit pas la preuve de la décision du conseil national de l'Ordre des architectes d'introduire le recours.

A.9. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que le moyen unique est irrecevable en ce que la partie requérante n'indique pas précisément avec quelle catégorie de personnes elle doit être comparée. En effet, elle mentionne plusieurs catégories, empêchant ainsi la Cour de contrôler la mesure attaquée au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

A.10. En ordre encore plus subsidiaire, le Conseil des ministres interprète le moyen unique en ce sens que la partie requérante serait, à tort, traitée de la même manière que les organisations professionnelles soumises à l'arrêté royal du 27 novembre 1985 déterminant les règles d'organisation et de fonctionnement des instituts professionnels créés pour les professions intellectuelles prestataires de services, dont s'inspire la disposition attaquée.

Le Conseil des ministres souligne que la mesure est effectivement raisonnablement justifiée, à savoir par la nécessité de garantir des cotisations basses et un contrôle du budget, comme l'ont demandé, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, les architectes de terrain. Le contrôle de légalité qui est instauré est également justifié, étant donné que les architectes en général et la partie requérante en particulier accomplissent une tâche d'intérêt général et d'ordre public.

Selon le Conseil des ministres, la partie requérante est bel et bien comparable, quant au contrôle financier et au contrôle de légalité de son intervention, aux instituts professionnels qui font l'objet de l'arrêté royal du 27 novembre 1985. En effet, pour ces instituts, le contrôle a été instauré parce que les tâches qu'ils accomplissent sont d'ordre public et d'intérêt général et que les cotisations devaient rester basses.

A.11. La comparaison avec les « autres professions libérales juridiques et économiques classiques » - quoi que l'on puisse entendre par là - n'est, selon le Conseil des ministres, pas adéquate. Par ailleurs, à travers son argumentation, dans laquelle elle se réfère à l'arrêt n° 56/93, la partie requérante le démontre elle-même. En effet, la mesure attaquée s'inscrit dans une volonté générale de soumettre également les autres organisations professionnelles à une tutelle comparable, à laquelle font également référence les travaux préparatoires. Conformément à l'arrêt précité, les articles 10 et 11 de la Constitution n'exigent cependant pas qu'un tel mécanisme de contrôle soit immédiatement instauré pour toutes les autres organisations professionnelles. Inversement, l'on ne saurait soutenir que les organisations professionnelles pour lesquelles un mécanisme de contrôle a déjà été instauré, comme c'est le cas pour la partie requérante, seraient de ce fait discriminées.

- B -

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre les mots « qu'il soumet à l'approbation du ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions » figurant à l'alinéa 1er et contre les alinéas 2 à 9 du paragraphe 1er de l'article 49 de la loi du 26 juin 1963 créant un Ordre des architectes, tel qu'il a été remplacé par l'article 14 de la loi du 15 février 2006 relative à l'exercice de la profession d'architecte dans le cadre d'une personne morale. Ces dispositions prévoient, d'une part, une tutelle d'approbation du ministre compétent pour les Classes moyennes, en ce qui concerne la fixation de la cotisation et du budget de l'Ordre des architectes et, d'autre part, un contrôle exercé par un commissaire du gouvernement sur les décisions du conseil national de l'Ordre.

B.2. En ordre principal, le Conseil des ministres soulève l'irrecevabilité du recours en annulation au motif que la partie requérante omet de fournir la preuve de la décision du conseil national de l'Ordre des architectes d'introduire le recours.

Dans son mémoire en réponse, la partie requérante ne répond pas à cet argument.

B.3. En vertu de l'article 37, alinéas 1er et 2, de la loi du 26 juin 1963 créant un Ordre des architectes, le conseil national représente l'Ordre et agit pour l'Ordre, tant en justice que pour stipuler ou s'obliger.

B.4. En réponse à la demande du greffier de la Cour du 26 octobre 2006 « de lui faire parvenir la preuve de la décision de l'Ordre des architectes d'introduire le recours en annulation », le conseil de la partie requérante lui a notifié, par lettre du 4 janvier 2007, une décision du bureau du conseil national de l'Ordre des architectes du 6 octobre 2006, énonçant :

« A l'unanimité des membres présents, le Bureau décide d'ajouter les dispositions suivantes au recours en annulation, dont est chargé Me Uytterhoeven; d'une part, le contrôle budgétaire de l'Ordre par le ministre et, d'autre part, la désignation d'un commissaire du gouvernement. L. Heyvaert est chargé de vérifier si une telle procédure peut être appliquée devant la Cour d'arbitrage et de s'informer auprès de Me Uytterhoeven si le recours a des chances d'aboutir ».

Invitée expressément par la Cour, par ordonnance du 7 juin 2007, « à fournir à la Cour, au plus tard à l'audience, la preuve de la décision éventuelle du conseil national de l'Ordre par laquelle la décision du bureau du conseil national de l'Ordre du 6 octobre 2006 d'introduire le recours en annulation dans l'affaire mentionnée sous rubrique aurait été confirmée ou par laquelle la partie requérante se serait désistée du recours introduit dans la même affaire », la partie requérante a produit à l'audience du 27 juin 2007 une copie certifiée conforme :

- d'un extrait du rapport de la réunion du bureau du 15 décembre 2006, dont il ressort que ce dernier a marqué unanimement son accord sur la proposition d'introduire devant le Conseil d'Etat une requête en annulation de l'arrêté royal du 10 novembre [2006] fixant le montant de l'indemnité de fonction du commissaire du gouvernement et de son suppléant auprès du conseil national de l'Ordre des architectes, mais dans lequel il est aussi expressément mentionné, dans les motifs de la décision, que :

« Le président rappelle que le conseil national n'a pas suivi le bureau qui avait unanimement décidé d'introduire une requête en annulation auprès de la Cour d'arbitrage en ce qui concerne la désignation d'un commissaire du Gouvernement »;

- d'un extrait du procès-verbal de la séance du conseil national du 22 décembre 2006, dont il ressort que le conseil national a décidé « le maintien du recours devant la Cour d'arbitrage contre la désignation du commissaire du Gouvernement et le contrôle du budget de l'Ordre ».

B.5. L'article 37 de la loi précitée du 26 juin 1963 énonce :

« Le conseil national représente l'Ordre.

Tant en justice que pour stipuler ou s'obliger, l'Ordre agit par le conseil national. Celui-ci est représenté par son président ou par son président suppléant.

Dans les autres circonstances, le conseil national peut se faire représenter par un de ses membres ».

L'article 38, 8°, de la même loi dispose ensuite que le conseil national a notamment pour mission « de prendre toute mesure nécessaire à la réalisation de l'objet de l'Ordre ».

Il découle des dispositions précitées que seul le conseil national de l'Ordre des architectes est compétent pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle.

B.6. La partie requérante a produit une décision du bureau du conseil national de l'Ordre des architectes du 6 octobre 2006 d'introduire le recours en question.

En vertu de l'article 89 du règlement d'ordre intérieur de l'Ordre des architectes, adopté par le conseil national le 18 septembre 1981, le bureau du conseil national, qui est composé du président, du président suppléant, du secrétaire, du secrétaire adjoint et de l'assesseur juridique, a pour mission d'assister le président dans l'exercice de sa fonction.

Cette compétence n'implique nullement celle d'introduire un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle, ni celle d'étendre le recours contre une autre disposition de la loi attaquée, que le conseil national de l'Ordre des architectes a décidé d'introduire en sa réunion du 22 septembre 2006, recours qui est inscrit sous le numéro 4059 du rôle de la Cour.

Il ressort en outre des pièces produites à l'audience, et en particulier de l'extrait du rapport de la réunion du bureau du 15 décembre 2006, que le conseil national n'était pas d'accord avec la décision du bureau du 6 octobre 2006 d'introduire le recours en annulation. La circonstance que le conseil national a décidé, le 22 décembre 2006, « le maintien du recours devant la Cour d'arbitrage contre la désignation du commissaire du Gouvernement et le contrôle du budget de l'Ordre » ne saurait remédier au fait que le recours en annulation n'a pas été introduit dans le délai légalement prescrit, sur la base d'une décision de l'organe de l'Ordre compétent à cette fin.

B.7. L'exception soulevée par le Conseil des ministres est fondée.

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, à l'audience publique du 19 septembre 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts