

Numéros du rôle : 5003 et 5005
Arrêt n° 129/2011 du 14 juillet 2011

ARRÊT

En cause : les recours en annulation de :

- la loi du 30 décembre 2009 « mettant en équivalence le grade de master en droit, master en notariat, master en droit social et respectivement une licence ou un doctorat en droit, une licence en notariat, une licence en droit social en ce qui concerne les exigences de diplôme pour les professions juridiques dans les lois et règlements qui règlent une matière visée à l'article 77 de la Constitution »;

- la loi du 30 décembre 2009 « mettant en équivalence le grade de master en droit, master en notariat, master en droit social et respectivement une licence ou un doctorat en droit, une licence en notariat, une licence en droit social en ce qui concerne les exigences de diplôme pour les professions juridiques dans les lois et règlements qui règlent une matière visée à l'article 78 de la Constitution »,

introduits par Sven Jans et par Josepha Braam.

La Cour constitutionnelle,

composée du président M. Bossuyt, du juge J.-P. Snappe, faisant fonction de président, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*
* * *

I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 12 juillet 2010 et parvenues au greffe les 13 et 14 juillet 2010, des recours en annulation de :

- la loi du 30 décembre 2009 « mettant en équivalence le grade de master en droit, master en notariat, master en droit social et respectivement une licence ou un doctorat en droit, une licence en notariat, une licence en droit social en ce qui concerne les exigences de diplôme pour les professions juridiques dans les lois et règlements qui règlent une matière visée à l'article 77 de la Constitution »;

- la loi du 30 décembre 2009 « mettant en équivalence le grade de master en droit, master en notariat, master en droit social et respectivement une licence ou un doctorat en droit, une licence en notariat, une licence en droit social en ce qui concerne les exigences de diplôme pour les professions juridiques dans les lois et règlements qui règlent une matière visée à l'article 78 de la Constitution »

(toutes deux publiées au *Moniteur belge* du 18 janvier 2010), ont été introduits respectivement par Sven Jans, demeurant à 3770 Riemst, Panoramalaan 21, et Josepha Braam, demeurant à 3010 Kessel-Lo, Koetweg 35.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5003 et 5005 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit chacune un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 27 avril 2011, la Cour a :

- décidé que les affaires ne pouvaient pas être déclarées en état dès lors que la Cour souhaitait soulever d'office le moyen suivant :

« L'article 2 des lois attaquées est-il conforme à l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, en ce qu'il subordonne l'assimilation du grade de master en droit à la licence ou au doctorat en droit à la condition que, dans le cadre de l'obtention du diplôme de bachelier ou de master, le titulaire du diplôme de master en droit doit avoir passé un examen sur des matières déterminées auprès d'une institution belge d'enseignement supérieur ? »;

- invité les parties requérantes et le Conseil des ministres, ainsi que, si elles l'estimaient utile, les autres autorités visées à l'article 76 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à faire connaître leur point de vue sur ce moyen dans un mémoire complémentaire à introduire le 16 mai 2011 au plus tard, mémoire dont ils feraient parvenir une copie aux autres parties dans le même délai.

Les parties requérantes et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires complémentaires.

Par ordonnance du 18 mai 2011, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 7 juin 2011.

A l'audience publique du 7 juin 2011 :

- ont comparu :
- . Me L. Meuwissen, avocat au barreau de Tongres, pour Sven Jans et Josepha Braam;
- . Me J. Vanpraet, qui comparaisait également *loco* Me S. Ronse, avocats au barreau de Courtrai, pour le Conseil des ministres;
- les juges L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1. S. Jans, partie requérante dans l'affaire n° 5003, a obtenu en 2009 un diplôme de master en droit néerlandais à l'Université de Maastricht. J. Braam, partie requérante dans l'affaire n° 5005, a obtenu en 2008 un diplôme de bachelier « European Law School » et en 2009 un diplôme de master « European Law School » avec effet civil, auprès de la même université. Afin d'obtenir l'assimilation de leur diplôme à un master en droit belge, les deux parties requérantes ont suivi au cours de l'année académique 2009-2010 un programme d'équivalence, comprenant plusieurs branches, à la « Katholieke Universiteit Leuven ». Lorsqu'elles ont entrepris ce programme, elles pensaient que l'obtention du diplôme correspondant aurait effet « civil » et leur donnerait donc accès aux professions d'avocat, de magistrat, de notaire et d'huissier de justice. Les lois attaquées, publiées le 18 janvier 2010 au *Moniteur belge*, ont pour effet qu'elles doivent passer un examen portant sur des matières supplémentaires avant de pouvoir être admises aux professions précitées.

A.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes à l'annulation des lois attaquées. Il fait valoir, en particulier, qu'elles n'étaient pas suffisamment leur intérêt par des pièces justificatives, qu'elles ne sont pas préjudiciées par les lois attaquées, qu'elles ne disposent pas d'un intérêt actuel, qu'elles se prévalent d'un intérêt purement hypothétique et, enfin, que les lois attaquées ne les privent pas de la possibilité d'exercer la profession d'avocat. En effet, conformément à l'article 428^{quater} du Code judiciaire, elles peuvent passer une épreuve d'aptitude en vue d'être admises à la profession d'avocat.

A.3. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Les parties requérantes font valoir qu'elles sont affectées de manière disproportionnée par les lois attaquées et que leur confiance légitime est lésée parce que le législateur n'a pas prévu de réglementation transitoire pour les étudiants

ayant déjà commencé l'année académique. Les étudiants qui ont déjà entamé un programme d'équivalence et qui pouvaient espérer obtenir un diplôme ayant effet « civil » se trouvent dans une autre situation que les étudiants qui n'ont pas encore entamé un programme d'équivalence. En effet, ces derniers peuvent encore intégrer les matières supplémentaires dans leur programme. Les parties requérantes estiment qu'il aurait été préférable de faire entrer en vigueur les lois attaquées au début de l'année académique 2010-2011, de manière à ne pas préjudicier les étudiants qui avaient déjà entamé un programme d'équivalence. Il aurait été encore davantage préférable que le législateur fût intervenu avant le 1er juillet 2009, c'est-à-dire avant que les premiers masters en droit aient terminé leurs études. Le programme d'équivalence des parties requérantes pour l'année académique 2009-2010 aurait alors été totalement différent de ce qu'il était en septembre 2009. Bien que l'entrée en vigueur rétroactive ait pour but d'éviter l'insécurité juridique, elle fait précisément naître de l'insécurité juridique, selon les parties requérantes.

A.4. Pour le Conseil des ministres, la portée du recours en annulation doit être limitée à la situation de l'avocat stagiaire, de sorte que le recours en annulation ne porterait que sur la loi du 30 décembre 2009 qui règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution et plus particulièrement sur l'article 2, alinéa 1er, de cette loi. Le Conseil des ministres observe ensuite que le principe d'égalité ne peut être violé que lorsque deux catégories de personnes sont traitées de manière inégale par une même entité fédérale. La confiance légitime dont se prévalent les parties requérantes ne trouverait cependant pas son origine dans une loi fédérale mais dans la réglementation flamande. En effet, l'équivalence de diplômes étrangers relève de la compétence de la Communauté flamande. En revanche, les lois attaquées règlent les conditions d'accès à la profession, qui sont une compétence fédérale. Par ailleurs, le Conseil des ministres souligne que les lois attaquées ont été instaurées avec effet rétroactif afin de garantir la continuité de l'accès aux professions juridiques et de préserver ainsi la sécurité juridique. L'instauration d'une réglementation transitoire aurait fait naître une discrimination indésirable entre ceux qui ont terminé leurs études en 2009 et ceux qui les ont terminées en 2010. Le Conseil des ministres observe enfin que rien n'empêchait les parties requérantes, une fois adoptées les lois attaquées, de suivre encore les cours manquant à leur programme, par exemple par le biais d'un « contrat de crédit ».

A.5. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes invoquent la violation des règles répartitrices de compétence. Elles réfutent par là l'argument du Conseil des ministres selon lequel elles peuvent encore suivre les cours requis par l'intermédiaire d'un « contrat de crédit ». Les lois attaquées obligeraient les étudiants à conclure un « contrat de diplôme », puisque l'examen portant sur les branches requises doit être passé « dans le cadre de l'obtention du diplôme de bachelier ou de master ». Les lois attaquées excluent donc un « contrat de crédit », ce qui serait contraire aux règles répartitrices de compétence, puisque le législateur fédéral n'est pas compétent en matière d'enseignement.

A.6. Selon le Conseil des ministres, le grief mentionné en A.5 constitue un moyen nouveau, irrecevable. En outre, le Conseil des ministres a déjà exposé en A.4 que l'autorité fédérale est restée dans les limites de sa compétence.

A.7. Dans leur mémoire complémentaire, les parties requérantes estiment que l'article 2 des lois attaquées est contraire aux règles répartitrices de compétence. Les lois attaquées exigent un diplôme déterminé pour l'exercice de certaines professions, ce qui relève certes de la compétence fédérale en matière de réglementation des conditions d'accès à la profession, mais l'article 2 des lois attaquées fixe les branches sur lesquelles un examen doit être passé, ce qui concerne une matière d'enseignement, réservée aux communautés en vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution.

A.8. Le Conseil des ministres conteste ce point de vue dans son mémoire complémentaire. Les lois attaquées ne feraient rien de plus que régler et adapter les exigences en matière de formation et de diplômes pour avoir accès aux professions juridiques. Il s'agit de deux lois de portée générale, qui adaptent transversalement les lois existantes en matière d'accès aux professions juridiques. Un exercice judiciaire de la compétence fédérale en matière de conditions d'accès à la profession impliquerait que le législateur puisse subordonner l'accès à la profession à des conditions minimales en matière de formation et de diplômes et qu'il puisse donc subordonner l'accès aux professions juridiques à la passation d'un examen sur certaines branches. De ce fait, on assurerait aussi l'égalité avec le contenu de l'épreuve d'aptitude que doivent passer d'autres ressortissants de l'Union européenne pour être admis au barreau belge. Dans les deux cas, une connaissance approfondie du droit belge est requise.

- B -

B.1. Les lois attaquées du 30 décembre 2009 visent à adapter à la structure bachelier-master de l'enseignement supérieur les conditions de diplôme pour l'accès aux professions juridiques. La première loi vise les exigences de diplôme fixées dans des lois et règlements réglant une matière visée à l'article 77 de la Constitution, qui énumère les matières totalement bicamérales. La seconde loi vise les exigences de diplôme fixées dans des lois et règlements réglant une matière visée à l'article 78 de la Constitution, qui concerne la procédure partiellement bicamérale.

A l'exception de la référence aux dispositions constitutionnelles précitées, le contenu des deux lois attaquées est identique :

« Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article [respectivement 77 et 78] de la Constitution.

Art. 2. Pour l'application des exigences de diplôme, dans les lois et règlements qui règlent une matière visée à l'article [respectivement 77 et 78] de la Constitution, est mis en équivalence d'un licencié ou docteur en droit, le titulaire du diplôme de master en droit qui, dans le cadre de l'obtention du diplôme de bachelier ou de master, a passé un examen auprès d'une institution belge d'enseignement supérieur pour les matières suivantes :

- le droit constitutionnel;
- le droit des obligations;
- le droit de la procédure civile;
- le droit pénal;
- le droit de la procédure pénale;
- et au moins quatre branches parmi celles qui suivent : les droits réels, le droit des personnes et de la famille, le droit des contrats spéciaux, le droit administratif, le droit du travail, le droit de la sécurité sociale, le droit commercial, le droit fiscal.

Pour l'application d'exigences légales ou réglementaires, visées à l'alinéa 1er, les mots ' docteur en droit ' désignent ' docteur en droit tel que stipulé avant la loi du 31 mai 1972 relative aux effets légaux du grade de licencié en droit '.

Pour l'application des exigences de diplôme légales ou réglementaires, on entend par ' master en droit ' le titulaire du diplôme de master en droit visé à l'alinéa 1er.

Art. 3. Pour l'application d'exigences légales ou règlementaires, visées à l'article 2, est mis en équivalence d'un licencié en notariat, le titulaire du diplôme de master en notariat obtenu auprès d'une université belge.

Art. 4. Pour l'application d'exigences légales ou règlementaires, visées à l'article 2, est mis en équivalence d'un licencié en droit social, le titulaire du diplôme de master après master en droit social obtenu auprès d'une université belge.

Art. 5. La présente loi entre en vigueur le 1er juillet 2009 ».

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes à l'annulation des lois attaquées.

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.2.3. Les parties requérantes ont suivi un programme d'équivalence à la « Katholieke Universiteit Leuven » au cours de l'année académique 2009-2010 en vue d'obtenir l'assimilation de leur diplôme de master juridique, obtenu auprès de l'Université de Maastricht, au diplôme belge de master en droit.

Les parties requérantes n'étant pas titulaires du diplôme de master en notariat obtenu auprès d'une université belge ou du diplôme de master après master en droit social obtenu auprès d'une université belge, elles ne justifient pas de l'intérêt requis à l'annulation des articles 3 et 4 des lois attaquées.

B.2.4. Pour l'exercice de certaines professions juridiques (avocat, magistrat, notaire, huissier de justice, ...), la loi exige un diplôme de licencié ou de docteur en droit.

Ainsi qu'il est observé dans les travaux préparatoires des lois attaquées, « l'assimilation des grades de licencié et de master en droit a été réalisée par un arrêté de la Communauté française du 19 mai 2004 et par un décret flamand du 4 avril 2003 » (*Doc. parl.*, Sénat, 2008-2009, n° 4-1377/2, p. 2). Sur la base de cette assimilation, les parties requérantes pouvaient raisonnablement s'attendre, après avoir achevé le programme d'équivalence précité, à avoir accès aux professions juridiques mentionnées ci-dessus.

B.2.5. L'article 2 des lois attaquées ne se borne pas à confirmer cette assimilation pour ce qui concerne l'exigence de diplôme précitée. Il contient également « une nouvelle liste de matières distillées parmi celles qui, selon des représentants du monde académique et des représentants des barreaux des deux parties du pays, constituent le bagage indispensable pour avoir une connaissance suffisante du droit belge en vue de satisfaire aux exigences posées en matière de diplôme pour les différentes professions juridiques dans notre pays, sans préjudice des conditions d'accès spécifiques imposées pour les différentes professions » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2107/003 et DOC 52-2108/003, p. 2).

B.2.6. Les parties requérantes sont titulaires du diplôme de master en droit belge, mais, dans le cadre de l'obtention de ce diplôme, elles n'ont pas passé un examen sur toutes les matières mentionnées à l'article 2 auprès d'un institut belge d'enseignement supérieur. En ce que cet article leur interdit l'accès à certaines professions juridiques, elles sont directement et défavorablement affectées par cet article. Dans cette mesure, elles justifient dès lors de l'intérêt requis à l'annulation de l'article 2 des lois attaquées.

B.2.7. L'intérêt à agir suppose que le résultat du recours soit susceptible de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté.

Le constat que les parties requérantes peuvent passer l'épreuve d'aptitude visée à l'article 428^{quater} du Code judiciaire pour être admises à la profession d'avocat ne fait pas disparaître leur intérêt. En effet, la profession d'avocat n'est qu'une des professions juridiques visées par les lois attaquées.

B.3. Par ordonnance du 27 avril 2011, la Cour a soulevé d'office le moyen suivant :

« L'article 2 des lois attaquées est-il conforme à l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, en ce qu'il subordonne l'assimilation du grade de master en droit à la licence ou au doctorat en droit à la condition que, dans le cadre de l'obtention du diplôme de bachelier ou de master, le titulaire du diplôme de master en droit doit avoir passé un examen sur des matières déterminées auprès d'une institution belge d'enseignement supérieur ? ».

B.4.1. Il y a lieu de faire une distinction entre, d'une part, la législation sur l'enseignement, pour laquelle les communautés sont compétentes, et, d'autre part, la réglementation de l'accès à une profession, pour laquelle le législateur fédéral est compétent. La fixation d'un programme d'études sur la base duquel un diplôme peut être obtenu est une matière d'enseignement. Faire dépendre l'accès à une profession de la possession d'un diplôme ou d'autres exigences revient à régler les conditions d'accès à la profession.

B.4.2. La compétence de régler les conditions d'accès à la profession, que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles réserve au législateur fédéral, comprend le pouvoir de fixer les règles en matière d'accès à certaines professions. Le fait que ces règles, comme c'est l'usage, contiennent des exigences de formation et de diplôme n'en fait pas une matière d'enseignement au sens de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution.

B.4.3. Il appartient dès lors au législateur fédéral d'établir quels diplômes il prend en compte pour régler l'accès à une profession, à condition de traiter à cet égard de manière identique les diplômes équivalents et de tenir compte de la réglementation adoptée par les communautés.

B.4.4. Comme il a déjà été constaté en B.2.5, l'article 2 des lois attaquées ne se borne pas, en ce qui concerne les exigences de diplôme pour l'accès aux professions juridiques, à assimiler le grade de master en droit à celui de licencié ou de docteur en droit. Il ajoute que le titulaire du diplôme de master en droit doit, dans le cadre de l'obtention du diplôme de bachelier ou de master, avoir passé un examen sur des branches déterminées auprès d'une institution belge d'enseignement supérieur.

Cette condition concerne le programme d'études sur la base duquel le diplôme de master en droit peut être obtenu. L'ajout de cette condition ne peut être interprété que comme une reconnaissance d'équivalence de diplômes, laquelle est réservée aux communautés, en vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution. Sans doute le législateur fédéral est-il demeuré compétent, en vertu de cette disposition, pour fixer les conditions minimales de délivrance des diplômes, mais ces dernières ne concernent pas le contenu de l'enseignement et en particulier le programme d'études.

B.5. Il découle de ce qui précède que l'article 2 des lois attaquées viole l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution en ce qu'il subordonne l'assimilation du grade de master en droit à celui de licencié ou docteur en droit à la condition que le titulaire du diplôme de master en droit ait, dans le cadre de l'obtention du diplôme de bachelier ou de master, passé un examen sur des branches déterminées auprès d'une institution belge d'enseignement supérieur.

Par ces motifs,

la Cour

annule, dans l'article 2 de la loi du 30 décembre 2009 « mettant en équivalence le grade de master en droit, master en notariat, master en droit social et respectivement une licence ou un doctorat en droit, une licence en notariat, une licence en droit social en ce qui concerne les exigences de diplôme pour les professions juridiques dans les lois et règlements qui règlent une matière visée à l'article 77 de la Constitution » et dans l'article 2 de la loi la loi du 30 décembre 2009 « mettant en équivalence le grade de master en droit, master en notariat, master en droit social et respectivement une licence ou un doctorat en droit, une licence en notariat, une licence en droit social en ce qui concerne les exigences de diplôme pour les professions juridiques dans les lois et règlements qui règlent une matière visée à l'article 78 de la Constitution », les mots :

« qui, dans le cadre de l'obtention du diplôme de bachelier ou de master, a passé un examen auprès d'une institution belge d'enseignement supérieur pour les matières suivantes :

- le droit constitutionnel;
- le droit des obligations;
- le droit de la procédure civile;
- le droit pénal;
- le droit de la procédure pénale;

- et au moins quatre branches parmi celles qui suivent : les droits réels, le droit des personnes et de la famille, le droit des contrats spéciaux, le droit administratif, le droit du travail, le droit de la sécurité sociale, le droit commercial, le droit fiscal ».

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 14 juillet 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt