

Numéros du rôle : 5066 et 5067
Arrêt n° 171/2011 du 10 novembre 2011

A R R E T

En cause : les recours en annulation de la loi du 18 avril 2010 « modifiant la loi-cadre relative aux professions intellectuelles prestataires de services codifiée par l'arrêté royal du 3 août 2007 », introduits par Roland Van de Velde et par Pascal Malumgré.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, 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 R. Henneuse,

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 les 7 et 8 décembre 2010 et parvenues au greffe les 8 et 9 décembre 2010, des recours en annulation de la loi du 18 avril 2010 « modifiant la loi-cadre relative aux professions intellectuelles prestataires de services codifiée par l'arrêté royal du 3 août 2007 » (publiée au *Moniteur belge* du 8 juin 2010) ont été introduits respectivement par Roland Van de Velde, demeurant à 5100 Jambes, rue Charles Lamquet 37, et par Pascal Malumgré, faisant élection de domicile à 2970 Schilde, Wijnegemsteenweg 83-85.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5066 et 5067 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire dans chacune des affaires.

A l'audience publique du 20 septembre 2011 :

- ont comparu :

. Me P. Vande Castele, qui comparaisait également *loco* Me G. Van Grieken, avocats au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes;

. Me V. Colson *loco* Me B. Lespire, avocats au barreau de Liège, pour le Conseil des ministres;

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Roland Van de Velde, partie requérante dans l'affaire n° 5066, expose qu'il a exercé et exerce encore des activités qui ont été, sont ou peuvent encore être réglementées par la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services. Il est titulaire des diplômes d'arpenteur, de géomètre des mines et de géomètre-expert immobilier, délivrés en application, d'une part, de l'arrêté royal du 31 juillet 1825 concernant les dispositions relatives à l'exercice de la profession d'arpenteur et, d'autre part, des arrêtés royaux des 18 mai 1936 et 22 novembre 1939 relatifs à l'exercice de la profession de géomètre-expert immobilier et de géomètre des mines. Il a été inscrit au

tableau de l'Institut professionnel des agents immobiliers de 1993 au 20 septembre 2000, date à laquelle il en a été omis tout en conservant ses droits à une réinscription. Il indique qu'il a par ailleurs été inscrit au tableau de l'Institut professionnel des géomètres et qu'il fut élu membre effectif du Conseil national de cet institut. Il est actuellement inscrit au tableau visé à l'article 3 de la loi du 11 mai 2003 créant des Conseils fédéraux des géomètres-experts.

A.1.2. Le Conseil des ministres estime que le recours est irrecevable parce que le requérant ne dispose pas de l'intérêt à agir devant la Cour. Il considère que Roland Van de Velde ne peut faire valoir, actuellement, aucun droit de suffrage actif ou passif sur la base de la loi-cadre codifiée par l'arrêté royal du 3 août 2007 et modifiée par la loi attaquée, parce qu'il ne fait pas partie de l'Institut des agents immobiliers auquel elle est applicable, mais bien de l'Institut professionnel des géomètres auquel elle n'est pas applicable. Le Conseil des ministres en conclut que le requérant ne peut faire valoir qu'un intérêt éventuel ou hypothétique, qui ne se différencie pas de l'intérêt de n'importe quel citoyen, de sorte que déclarer le recours recevable reviendrait à accueillir une action populaire.

A.2.1. Pascal Malumgré, partie requérante dans l'affaire n° 5067, est avocat. Il estime que le canevas contraignant de la loi du 18 avril 2010 attaquée déroge à ce point au droit commun de la procédure au Conseil d'Etat qu'il restreint l'exercice normal de la profession d'avocat. Il expose que le délai de huit jours dans lequel doit être introduit le recours visé par la disposition attaquée oblige l'avocat à rédiger la requête en quelques heures, ce qui risque d'exposer sa responsabilité professionnelle.

A.2.2. Le Conseil des ministres estime que le recours est irrecevable parce que le requérant ne dispose pas de l'intérêt à agir devant la Cour. Il fait valoir qu'il n'existe aucun lien entre Pascal Malumgré et la norme attaquée puisque celle-ci ne s'applique pas aux avocats. Il ajoute que la circonstance que la disposition attaquée pourrait augmenter le nombre de cas dans lesquels la responsabilité professionnelle des avocats pourrait être engagée n'est pas suffisante pour justifier de l'intérêt à agir du requérant et qu'en juger autrement reviendrait à reconnaître aux seuls avocats le droit d'intenter une action populaire devant la Cour.

Quant au fond

A.3.1. Les requérants prennent chacun un moyen libellé de façon identique, tiré de la violation, par l'article 2 de la loi du 18 avril 2010, des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 2 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 160 de la Constitution et avec le principe général d'accès à un juge.

A.3.2. Les requérants exposent que le régime du recours instauré par la disposition attaquée déroge de façon remarquable au droit commun de la procédure devant le Conseil d'Etat dans la mesure où la requête en annulation doit être introduite dans un délai de huit jours suivant la publication des résultats des élections au *Moniteur belge*, étant entendu que la requête doit en outre être signifiée au préalable au président de l'Institut par exploit d'huissier de justice. Ils estiment que ce régime exceptionnel méconnaît le droit de saisir un juge et est, partant, discriminatoire, parce qu'il laisse en réalité au requérant et à son avocat un délai de deux à trois jours pour rédiger et introduire la requête.

A.4. Le Conseil des ministres indique que l'article 2 de la loi du 18 avril 2010 reprend le délai de huit jours fixé dans l'arrêté royal du 27 novembre 1985, modifié par l'arrêté royal du 9 mai 1994. Il précise que cet arrêté n'a fait l'objet d'aucun recours devant le Conseil d'Etat. Il expose que le délai de huit jours a pour objectif de permettre aux élus de prendre rapidement leurs fonctions et d'éviter toute incertitude sur la régularité des décisions qui seraient prises par une instance irrégulièrement composée si les élections devaient être partiellement ou totalement annulées.

- B -

Quant à l'objet des recours

B.1.1. Les parties requérantes dans les deux affaires demandent l'annulation de l'article 2 de la loi du 18 avril 2010 « modifiant la loi-cadre relative aux professions intellectuelles prestataires de services codifiée par l'arrêté royal du 3 août 2007 », qui dispose :

« Dans l'article 7, paragraphe 3, de la loi-cadre relative aux professions intellectuelles prestataires de services codifiée par l'arrêté royal du 3 août 2007, un alinéa, rédigé comme suit, est inséré entre les alinéas 2 et 3 :

‘ Tout électeur peut introduire un recours contre les résultats des élections auprès du Conseil d'Etat dans les huit jours de leur publication au *Moniteur belge*. A peine d'irrecevabilité, le recours est préalablement signifié par huissier de justice au président de l'Institut. Le Roi détermine la procédure et les parties à la procédure. Le Conseil d'Etat statue sur le recours dans un délai de soixante jours. En cas d'annulation totale ou partielle des élections ainsi qu'en cas de recours contre les élections, les mandataires sortants assument la vacance des mandats concernés aussi longtemps que dure cette vacance. Si l'élection est annulée partiellement ou totalement, le Commissaire du gouvernement fixe la date à laquelle il y a lieu de procéder à de nouvelles élections. ’ ».

B.1.2. Les parties requérantes font grief à cette disposition de prévoir un délai de recours de huit jours à compter de la publication des résultats des élections au *Moniteur belge*, et de prévoir en outre que le recours doit être préalablement signifié par exploit d'huissier de justice au président de l'Institut concerné. Elles estiment que le délai de recours est ainsi réduit de façon excessive, ce qui porterait atteinte de manière discriminatoire au droit d'accès à un juge.

Quant à la recevabilité

B.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; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.3. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité des recours pour défaut d'intérêt dans le chef des deux parties requérantes.

B.4.1. La partie requérante dans l'affaire n° 5066 est inscrite au tableau des géomètres-experts visé à l'article 3 de la loi du 11 mai 2003 créant des conseils fédéraux des géomètres-experts. Les conseils fédéraux des géomètres-experts ne sont concernés ni par la loi du 18 avril 2010 attaquée, ni par la loi-cadre relative aux professions intellectuelles prestataires de services codifiée par l'arrêté royal du 3 août 2007 qu'elle modifie. Il en résulte que la disposition attaquée ne saurait être appliquée à la partie requérante, qui n'a pas dans sa situation actuelle la qualité d'électeur pour les élections des membres d'un organe d'un des instituts professionnels visés par cette loi.

B.4.2. La circonstance que la partie requérante a, par le passé, été inscrite au tableau de l'Institut professionnel des agents immobiliers, qui est régi par la loi-cadre codifiée par l'arrêté royal du 3 août 2007, n'est pas de nature à lui conférer un intérêt actuel à l'annulation de la disposition attaquée. Enfin, la possibilité qu'elle soit à nouveau inscrite au tableau de cet institut dans le futur ou celle que la disposition attaquée soit rendue applicable aux conseils fédéraux des géomètres-experts sont trop hypothétiques pour justifier de l'intérêt requis dans le cadre d'un recours en annulation devant la Cour.

B.4.3. Lorsqu'il n'existe, comme en l'espèce, pas de lien suffisamment individualisé entre la norme attaquée et la situation de la partie requérante, le recours doit être considéré comme une action populaire, ce que le Constituant n'a pas voulu admettre.

Le recours dans l'affaire n° 5066 est irrecevable.

B.5.1. La partie requérante dans l'affaire n° 5067 est avocat. A l'appui de son intérêt, elle fait valoir que le court délai pour introduire un recours au Conseil d'Etat porte atteinte à l'exercice normal de sa profession et risque d'augmenter le nombre d'hypothèses dans lesquelles sa responsabilité professionnelle pourrait être mise en cause.

B.5.2. Il peut être admis que la disposition attaquée, en ce qu'elle impose un délai de huit jours pour l'introduction d'un recours au Conseil d'Etat, rend ardue la tâche des avocats qui représentent des requérants. Elle peut dès lors affecter de manière directe et défavorable, au point d'exposer leur responsabilité, la situation des avocats qui prêtent leur concours pour l'introduction des recours en cette matière.

B.6. Le recours dans l'affaire n° 5067 est recevable.

Quant au fond

B.7. La partie requérante prend un moyen de la violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 2 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 160 de la Constitution et avec le principe général du droit d'accès à un juge. Elle estime qu'en fixant un délai de huit jours pour l'introduction d'un recours contre les résultats des élections au sein des instituts professionnels visés par la loi-cadre relative aux professions intellectuelles prestataires de services codifiée par l'arrêté royal du 3 août 2007, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire au droit d'accès à un juge. Elle fait valoir que le délai de huit jours à dater de la publication des résultats des élections au *Moniteur belge* est trop court pour pouvoir introduire un recours, et que cette brièveté est encore aggravée par l'exigence, fixée par la même disposition, d'avoir fait signifier au préalable le recours au président de l'institut concerné par exploit d'huissier.

B.8. La disposition attaquée, insérée dans la loi-cadre relative aux professions intellectuelles prestataires de services codifiée par l'arrêté royal du 3 août 2007, confie le contentieux des recours contre les résultats des élections des organes des instituts concernés par cette loi au Conseil d'Etat. Le législateur a estimé que la procédure antérieure, dans laquelle le recours était jugé par les chambres d'appel réunies de l'institut concerné, n'était pas adéquate : « d'une part, le pourvoi en cassation qu'elle instaure présente un caractère

dilatatoire qui nuit à la sécurité juridique et, d'autre part, il pourrait s'avérer que des membres de la juridiction saisie (les chambres d'appel réunies) doivent statuer sur un recours contre des élections auxquelles ils ont participé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2423/001, p. 70).

B.9. Le délai de recours abrégé vise à garantir la sécurité juridique aussi rapidement que possible après les élections. Il permet de limiter la période d'incertitude quant à la validité des élections et, en conséquence, quant à la légitimité des organes qui en sont issus. Il permet ainsi que ces organes puissent adopter des décisions qui ne soient pas exposées à la contestation sur la base de l'irrégularité de leur composition.

B.10.1. Il est vrai qu'un délai de huit jours pour rédiger une requête en annulation, la faire signifier par exploit d'huissier au président de l'institut concerné et introduire le recours au Conseil d'Etat est un délai particulièrement court. Il convient néanmoins d'observer que d'autres législations prévoient également des délais courts, dérogatoires au droit commun, pour introduire un recours au Conseil d'Etat.

Le délai de huit jours prévu par la disposition attaquée, conjugué au délai de soixante jours imparti au Conseil d'Etat pour statuer sur le recours, est une mesure pertinente pour atteindre l'objectif de célérité poursuivi par le législateur.

B.10.2. Par ailleurs, l'article 28 de 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 prévoit que le résultat du scrutin est « immédiatement proclamé par le président » le jour du dépouillement, et que la liste des élus effectifs et suppléants est publiée au *Moniteur belge* dans le mois qui suit le dépouillement des votes.

Il faut en déduire que les électeurs et candidats intéressés par les élections peuvent prendre connaissance des résultats du scrutin sans en attendre la publication au *Moniteur belge*, et qu'ils peuvent dès ce moment envisager, le cas échéant avec l'aide d'un conseil,

l'opportunité d'introduire un recours contre les élections. Il résulte de ceci que la disposition attaquée n'entraîne pas d'effets disproportionnés pour les électeurs et candidats qui souhaitent introduire un recours contre les élections des instituts concernés par la disposition attaquée.

B.11. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les 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 constitutionnelle, à l'audience publique du 10 novembre 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse