



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 24/2022  
du 10 février 2022  
Numéro du rôle : 7475**

*En cause* : le recours en annulation de l'article 74 de la loi du 31 juillet 2020 « portant dispositions urgentes diverses en matière de justice », introduit par Charles Huylebrouck.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges J.-P. Moerman, R. Leysen, Y. Kherbache, T. Detienne et S. de Bethune, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président P. Nihoul,

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 8 décembre 2020 et parvenue au greffe le 9 décembre 2020, Charles Huylebrouck a introduit un recours en annulation de l'article 74 de la loi du 31 juillet 2020 « portant dispositions urgentes diverses en matière de justice » (publiée au *Moniteur belge* du 7 août 2020).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Depré, Me E. de Lophem et Me G. Ryelandt, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 8 décembre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Detienne et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 22 décembre 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 22 décembre 2021.

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. La partie requérante est notaire en Belgique. Elle est ensuite nommée notaire en France le 23 février 2018. L'arrêté relatif à cette dernière nomination est retiré le 6 avril de la même année et la partie requérante introduit, devant le Tribunal administratif de Lille, un recours en annulation de ce retrait.

A.1.2. La partie requérante soutient que l'article 74 de la loi du 31 juillet 2020 « portant dispositions urgentes diverses en matière de justice » (ci-après : la loi du 31 juillet 2020) impose à un notaire belge, en vue de sa nomination dans un autre État membre de l'Union européenne, de démissionner en Belgique. En cas de victoire devant le Tribunal administratif de Lille, la partie requérante soutient qu'elle serait donc notaire dans deux endroits différents et que sa nomination à Bruxelles prendrait fin de plein droit. Son intérêt à l'annulation est dès lors établi.

A.2. Le Conseil des ministres ne conteste pas l'intérêt à agir de la partie requérante.

### *Quant au fond*

#### *En ce qui concerne le moyen unique*

A.3.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec le principe de la hiérarchie des normes. Elle soutient que cette disposition porte atteinte à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services, dès lors qu'elle rend l'exercice de la fonction de notaire en Belgique plus difficile compte tenu de l'interdiction d'exercer sa fonction ailleurs.

A.3.2. Il existe, selon la partie requérante, une discrimination entre les notaires exerçant en Belgique et les notaires ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et nommés en Belgique. La disposition attaquée n'a pas l'effectivité requise pour mettre fin à la désignation des seconds comme notaires dans l'autre État où ils sont établis. La loi attaquée ne justifie pas cette discrimination. Les travaux préparatoires mentionnent une loi française, mais cette loi ne vise en réalité que le double établissement sur le territoire national.

A.3.3. La partie requérante soutient que les notaires peuvent être considérés comme exerçant une profession libérale en vertu de la jurisprudence européenne (CJUE, 24 mai 2011, C-50/08, *Commission européenne c. République française*). Ceux-ci bénéficient par conséquent de la liberté d'établissement, qui comporte la faculté de créer et de maintenir plus d'un centre d'activité sur le territoire de l'Union (CJCE, 12 juillet 1984, C-107/83, *Klopp*) et de créer un second domicile professionnel (CJCE, 30 novembre 1995, C-55/94, *Gebhard*).

A.3.4. À titre subsidiaire, la partie requérante demande à la Cour de poser deux questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne, libellées comme suit :

« Les dispositions des articles 49 et suivants du TFUE s'opposent-elles à ce que la législation d'un État membre prive de l'exercice de sa charge de notaire un ressortissant qui a fait usage de son droit d'accéder à la profession de notaire et d'exercer celle-ci dans un autre État membre de l'Union européenne après s'être soumis, dans ce dernier État, à toutes les procédures d'admission qui s'imposent aux nationaux ? »

« Faut-il considérer comme créant une discrimination prohibée par le droit de l'Union, notamment les articles 49 et suivants du TFUE, une mesure nationale d'un État membre qui interdit à un notaire de cet État membre de poursuivre l'exercice de sa profession dans cet État dans le cas où il accède à la profession de notaire dans un deuxième État membre, après s'y être soumis à toutes les procédures d'admission qui s'imposent aux nationaux, alors que le notaire d'un autre État membre nommé ensuite dans l'État concerné pourrait poursuivre simultanément l'exercice de sa profession dans l'État d'origine ? »

A.4.1. Le Conseil des ministres soutient que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, la disposition attaquée échappe au droit de l'Union européenne puisqu'elle règle une situation purement interne à la Belgique. En effet, comme le reconnaît la partie requérante, la disposition attaquée n'a pas l'effectivité requise pour mettre fin à la désignation de l'intéressé comme notaire dans un autre État membre de l'Union. Ceci est d'ailleurs confirmé par les travaux préparatoires de la loi du 31 juillet 2020, qui ne visent que les situations internes à la Belgique.

En résumé, la disposition attaquée ne prévoit pas que la nomination ou la désignation dans un autre État constitue un obstacle à la nomination ou désignation comme notaire en Belgique. Ceci est expressément indiqué à l'article 35*bis*, § 1er, 2°, de la loi du 16 mars 1803 « contenant organisation du notariat ». La référence à la loi française, citée par la partie requérante, montre précisément qu'était visé le double établissement sur le territoire national.

A.4.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la disposition attaquée ne viole pas les dispositions visées dans le moyen. Elle ne place en effet pas les ressortissants des autres États membres de l'Union dans une situation moins favorable que celle des ressortissants belges.

S'il fallait interpréter la disposition attaquée comme une mesure nationale susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice du droit d'établissement, *quod non*, le Conseil des ministres soutient qu'elle remplit toutefois les quatre conditions fixées par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 30 novembre 1995 en cause *Gebhard* (C-55/94) que sont le fait de s'appliquer de manière non discriminatoire, le fait d'être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, en l'espèce empêcher que la multiplication des établissements affecte la qualité des prestations qui sont pourvues, de droit, d'une force probante et exécutoire, le fait de garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et le fait de ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire.

Enfin, le Conseil des ministres conteste la pertinence et la lecture des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne cités par la partie requérante.

A.4.3. En ce qui concerne la demande de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil des ministres estime qu'elle est inopportune. Comme il a été démontré, le droit européen est inapplicable. Le serait-il, les questions suggérées ne sont pas justifiées car la réponse à celles-ci ne fait aucun doute. Au surplus, le Conseil des ministres soutient qu'elles sont mal formulées car elles reposent sur une situation hypothétique.

A.5.1. La partie requérante s'étonne de l'interprétation que le Conseil des ministres donne à la disposition attaquée, qui est pourtant claire dans sa formulation puisqu'elle utilise les mots « toute autre nomination », lesquels ne font pas de distinction en fonction de l'État considéré. Par ailleurs, les travaux préparatoires font état de la loi néerlandaise, or celle-ci précise le champ d'application territorial avec les mots « in het arrondissement ». De plus, l'article 35*bis* de la loi du 16 mars 1803 « contenant organisation du notariat », mentionné par le Conseil des ministres, vise le candidat-notaire et non le notaire. Il en résulte que ces éléments ne peuvent pas fonder une lecture contre le texte de la disposition attaquée, au risque d'aller contredire son sens clair et de nuire à sa généralité.

A.5.2. En ce qui concerne la liberté d'établissement, la partie requérante estime que le Conseil des ministres ne l'a pas comprise lorsqu'il relève que les notaires des autres États membres de l'Union européenne ne sont pas discriminés. La partie requérante visait non pas ceux-ci mais bien les notaires belges qui, eux, se trouvent discriminés par la disposition attaquée. En outre, la partie requérante déplore que le Conseil des ministres ne justifie en rien sa position au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il n'explique

en effet pas pourquoi un notaire ne pourrait pas exercer sa fonction dans deux endroits alors que cette possibilité est prévue expressément par un règlement adopté par l'assemblée générale des notaires.

A.5.3. Enfin, la partie requérante souligne que l'explication du Conseil des ministres quant aux questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne est loin d'être claire. Les questions qui ont été proposées sont au contraire un moyen d'apporter la clarté nécessaire. De plus, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, leur formulation n'est pas hypothétique puisqu'elle correspond précisément à la situation de la partie requérante.

A.6.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres rappelle que la loi du 16 mars 1803 « contenant organisation du notariat » montre bien que le terme « notaire » s'entend comme le notaire en Belgique. Il n'est donc nullement besoin de le rappeler dans toutes les dispositions. La disposition attaquée n'y fait pas exception et elle peut donc être considérée comme réglant une situation purement interne. Une loi belge n'a en effet pas le pouvoir de l'emporter avec effectivité sur le droit étranger. D'ailleurs, si tel avait été l'objectif du législateur, il aurait substitué au mot « notaire » les termes « notaire, en Belgique ou dans un autre pays ».

A.6.2. Enfin, le Conseil des ministres relève que la partie requérante ne démontre à aucun moment l'atteinte à la liberté d'établissement. En outre, la référence à une règle adoptée par l'assemblée générale des notaires est absolument dépourvue de pertinence et ne saurait en aucun cas justifier l'argumentation de la partie requérante.

- B -

### *Quant au moyen unique*

B.1.1. Le recours en annulation porte sur l'article 74 de la loi du 31 juillet 2020 « portant dispositions urgentes diverses en matière de justice » (ci-après : la loi du 31 juillet 2020), qui complète l'article 35 de la loi du 16 mars 1803 « contenant organisation du notariat » (ci-après : la loi du 16 mars 1803) comme suit :

« La nomination ou désignation comme notaire met fin de plein droit à toute autre nomination ou désignation comme notaire ».

B.1.2. Les travaux préparatoires de la disposition indiquent :

« Le nouvel alinéa au paragraphe 4 de l'article 35 de la loi vise à éviter qu'une même personne arriverait, suite à des désignations successives comme notaire, éventuellement en des qualités différentes, à un cumul de qualités, à des résidences ou dans des arrondissements différents. À cette fin, il est stipulé expressément, comme c'est aussi le cas dans les lois relatives au notariat en France et aux Pays-Bas, que la désignation comme notaire titulaire ou notaire associé met fin de plein droit à toute autre désignation comme notaire titulaire ou notaire associé.

Bien que ceci soit admis et appliqué en tant que tel dans la pratique administrative du SPF Justice, une base textuelle est à présent donnée.

Cela ne vaut évidemment pas pour la désignation d'un suppléant, qui accepte une mission temporaire en vue de la continuité du service notarial » (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, DOC 55-1295/001, p. 53).

B.2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 49 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en ce qu'elle créerait une discrimination injustifiée entre les notaires exerçant en Belgique et les notaires ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne et nommés en Belgique, et porterait de ce fait atteinte à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services.

B.2.2. À l'appui de ses prétentions, la partie requérante soutient que les mots « toute autre nomination ou désignation comme notaire » doivent se comprendre comme visant tant les nominations ou désignations en Belgique que celles qui ont lieu à l'étranger.

B.3.1. À la lumière des travaux préparatoires mentionnés en B.1.2, la mention « toute autre nomination ou désignation comme notaire » figurant dans la disposition attaquée doit être comprise comme étant liée à l'objectif poursuivi consistant à éviter un cumul de qualités par une même personne « à des résidences ou dans des arrondissements différents », une référence étant faite spécifiquement à « la [nomination ou] désignation comme notaire titulaire ou notaire associé » (*ibid.*).

Les mots « résidence » et « arrondissement » sont des notions présentes de longue date dans la loi du 16 mars 1803, qui organise la profession notariale sur le territoire belge.

Aux termes de l'article 4 de celle-ci :

« Chaque notaire devra avoir son étude dans la résidence qui lui sera fixée par le Roi. [...] ».

L'article 5 de la même loi dispose :

« § 1er. Les notaires exercent leurs fonctions dans l'étendue de l'arrondissement judiciaire de leur résidence. Toutefois, ceux qui ont leur résidence dans les cantons de Limbourg, de Spa, dans le premier canton de Verviers et dans le deuxième canton de Verviers ou dans l'arrondissement judiciaire d'Eupen exercent leurs fonctions dans les limites territoriales ci-mentionnées.

§ 2. Les notaires peuvent néanmoins recevoir des actes hors de leur ressort dans les cas où les parties ne peuvent comparaître qu'en personne et qu'elles déclarent dans l'acte qu'elles sont physiquement incapables de se rendre à l'étude du notaire instrumentant ».

Il n'existe aucune indication permettant de conclure que les nominations et désignations concernées par la disposition attaquée s'écarteraient du sens donné à ces termes par la loi précitée en incluant aussi les résidences et arrondissements à l'étranger.

Ce qui précède vaut d'autant plus que la disposition attaquée figure dans l'article 35, § 4, de la loi du 16 mars 1803. Conformément à l'article 35, § 4, alinéa 1er, le candidat-notaire doit en effet, « pour pouvoir exercer la fonction de notaire, [...] soit être nommé notaire titulaire conformément à l'article 45, soit s'associer avec un notaire titulaire conformément à l'article 52, § 2 ». En vertu de l'article 45 de la loi du 16 mars 1803, les notaires sont nommés par le Roi et obtiendront de Lui une commission qui énoncera le lieu fixe de la résidence. L'article 52, § 2, alinéa 3, de la même loi dispose que, dans la mesure où les conditions prévues par la loi sont respectées, le ministre de la Justice approuve l'association et affecte le candidat-notaire au sein de l'association professionnelle concernée en qualité de notaire associé. Il peut également en être déduit que la disposition attaquée porte exclusivement sur les nominations ou désignations comme notaire titulaire ou notaire associé effectuées, respectivement, par le Roi ou par le ministre de la Justice qui ont lieu en Belgique, conformément à la loi du 16 mars 1803.

Au surplus, la seule disposition de la loi du 16 mars 1803 qui vise les notaires nommés à l'étranger est l'article 35*bis*, § 1er, 2°. Il n'y est pas fait mention d'une résidence ou d'un arrondissement à l'étranger, de sorte qu'il n'existe aucune confusion sur le caractère national de ces notions.

B.3.2. Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires mentionnés en B.1.2 que l'intention du législateur était de donner un fondement légal à une pratique administrative déjà d'application. Il n'apparaît pas que cette pratique administrative prenait en compte la désignation ou la nomination des notaires à l'étranger.

B.4.1. Dès lors, en ce qu'elle ne règle que la situation des nominations et désignations en Belgique, la disposition attaquée ne traite pas différemment les notaires en raison de leur nationalité ou de l'exercice de cette profession dans un autre État.

B.4.2. En outre, en ce que la disposition attaquée vise une situation purement interne, elle échappe au droit de l'Union européenne (CJUE, 5 mai 2011, C-434/09, *McCarthy*, point 45; 15 novembre 2011, C-256/11, *Dereci*, point 60; 5 novembre 2014, C-103/13, *Somova*, point 28).

B.5. En ce qu'il repose sur une prémisse erronée, le moyen unique n'est pas fondé.

*Quant à la demande de poser des questions préjudicielles*

B.6. À titre subsidiaire, la partie requérante demande à la Cour de poser à la Cour de justice de l'Union européenne deux questions préjudicielles.

B.7. Compte tenu de ce qui est dit en B.4.2, il n'est pas nécessaire de poser à la Cour de justice les questions préjudicielles suggérées par la partie requérante.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu 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, le 10 février 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul