# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 31 mai 2011 (Belgique). RG 99/2011

* Datum : 31-05-2011
* Taal : Frans
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel F-20110531-12
* Rolnummer : 99/2011

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet de la question préjudicielle et procédure
Par arrêt n° 205.841 du 28 juin 2010 en cause de Steven Thomas et de la SPRL « Bexan » contre l'Etat belge et le Conseil fédéral d'appel des géomètres-experts, partie intervenante : la SPRL « Bexan », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 9 juillet 2010, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :
« L'article 9 de la loi du 11 mai 2003 protégeant le titre et la profession de géomètre-expert viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément ou combinés avec le principe de la sécurité juridique, avec le principe de la confiance légitime et du respect des droits acquis ou avec le principe de la séparation des pouvoirs, en ce que des personnes qui ne disposent pas d'un titre visé à l'article 2, 1°, de la loi précitée, mais qui, par application de l'arrêté royal du 18 janvier 1995 protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession de géomètre-expert juré, ont été inscrites sur la liste des titulaires visés à l'article 17, § 5, de la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services, peuvent remplacer la production d'une copie authentifiée de leur titre, visée à l'article 4, § 2, de la loi précitée, par la preuve de leur inscription sur la liste précitée, et que, selon l'arrêt n° 19/2005 de la Cour constitutionnelle du 26 janvier 2005, les personnes qui, sur la base de l'article 17, § 1er, de la loi-cadre précitée, ont introduit une demande d'inscription sur la liste communale, peuvent, en vertu de l'article 17, § 5, aussi avoir accès à la profession et donc bénéficier du régime transitoire prévu par l'article 9, § 1er, de la loi précitée du 11 mai 2003, alors que les personnes qui n'ont pas été inscrites ou n'ont pu être inscrites sur cette liste ou qui n'ont pas introduit ou n'ont pu introduire de demande à cet effet, mais qui, avant l'entrée en vigueur de cette loi du 11 mai 2003, ont quant à elles été autorisées à prêter devant le tribunal compétent le serment prescrit par l'article 2 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, et exerçaient la profession, ne bénéficient d'aucune mesure transitoire si elles ne peuvent produire le titre visé à l'article 2, 1°, de la loi précitée du 11 mai 2003 ? ».
(...)
III. En droit
(...)
B.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 9 de la loi du 11 mai 2003 protégeant le titre et la profession de géomètre-expert (ci-après : la loi du 11 mai 2003) avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec le principe de la sécurité juridique, avec le principe de la confiance légitime et du respect des droits acquis ou avec le principe de la séparation des pouvoirs.
Comme son intitulé l'indique, cette loi règle la protection du titre et de la profession de géomètre-expert. L'article 2 de cette loi interdit l'exercice de la profession de géomètre-expert et l'utilisation de ce titre à toute personne ne remplissant pas les conditions fixées dans cet article 2. Il faut notamment être porteur d'un des diplômes énumérés dans cet article et avoir prêté le serment prescrit par l'article 7 de cette loi. Toute personne exerçant cette profession en qualité d'indépendant, à titre principal ou accessoire, doit également remplir les conditions de l'article 2 et être en outre inscrite au tableau visé à l'article 3 de la loi du 11 mai 2003 créant des conseils fédéraux des géomètres-experts.
B.2. Il ressort de l'arrêt de renvoi que le requérant devant le Conseil d'Etat n'est pas titulaire d'un des diplômes énumérés à l'article 2 de la loi du 11 mai 2003 mais d'un diplôme de gradué en topographie. Outre son activité professionnelle principale en qualité de fonctionnaire communal, il exerce, à titre accessoire, une activité de géomètre pour le compte de la SPRL « Bexan », dont il est l'administrateur.
Devant le Conseil d'Etat, il attaque le refus de son inscription au tableau des géomètres-experts, au motif qu'il ne peut bénéficier de l'application du régime transitoire de l'article 9, en cause, de la loi du 11 mai 2003, qui dispose :
« § 1er. Sans préjudice de l'application de l'article 2, 1°, les personnes qui, en application de l'arrêté royal du 18 janvier 1995 protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession de géomètre-expert juré, ont été inscrites sur la liste des titulaires visée à l'article 17, § 5, de la loi-cadre du 1er mars 1976 protégeant le titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services, peuvent remplacer la production d'une copie de leur titre, au sens de l'article 4, § 2, à l'appui de leur demande d'inscription au tableau des titulaires de la profession, par la preuve de leur inscription sur ladite liste.
§ 2. Les personnes qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, exercent la profession de géomètre-expert indépendant, en étant porteuses d'un des titres visés à l'article 2, 1°, ou en étant inscrites sur la liste des titulaires dont question au § 1er du présent article, sont autorisées, à titre transitoire, à continuer à exercer leur profession ou à en porter le titre jusqu'à la décision du Conseil fédéral ou du Conseil fédéral d'appel des géomètres-experts. Pour bénéficier de cette mesure transitoire, elles sont tenues de faire leur demande d'inscription dans les soixante jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.
§ 3. [...] ».
B.3. Le 5 octobre 1999, le requérant devant le Conseil d'Etat a prononcé, devant le tribunal de première instance, le serment prescrit par 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 (ci-après : la loi du 6 août 1993). Il dénonce que l'article 9 de la loi du 11 mai 2003, qui l'empêche de continuer à exercer sa profession, affecte de manière discriminatoire la sécurité juridique, la confiance légitime et les droits acquis. Selon lui, il est en outre porté atteinte de manière discriminatoire à la séparation des pouvoirs, en ce que le législateur remet en cause la décision du tribunal de recevoir le serment précité.
B.4.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle au regard des principes de la sécurité juridique, de la confiance légitime et de la séparation des pouvoirs.
B.4.2. Le Conseil d'Etat interroge la Cour sur la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les principes précités.
La Cour ne peut exercer un contrôle direct au regard des principes généraux du droit. Toutefois, lorsque se pose la question de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour doit vérifier si une mesure législative instaurant une différence de traitement est fondée sur un critère objectif et pertinent au regard du but visé par le législateur et si elle porte atteinte de manière disproportionnée aux droits d'une catégorie de personnes, lesquels pourraient plus particulièrement découler de principes généraux du droit. En ce sens, la Cour peut aussi tenir compte, dans le cadre de son contrôle au regard du principe d'égalité, de principes généraux du droit.
B.5.1. Selon les termes de la question préjudicielle, la Cour doit comparer deux catégories de personnes qui souhaitent exercer la profession de géomètre-expert sans être porteurs d'un titre visé à l'article 2 de la loi du 11 mai 2003 :
- les personnes qui, en application de l'arrêté royal du 18 janvier 1995 protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession de géomètre-expert juré (ci-après : l'arrêté royal du 18 janvier 1995), ont été inscrites sur la liste des titulaires visée à l'article 17, § 5, de la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services (ci-après : la loi-cadre du 1er mars 1976) et qui peuvent remplacer la production d'une copie authentifiée de leur titre, au sens de l'article 4, § 2, de la loi du 11 mai 2003, par la preuve de leur inscription sur la liste précitée;
- les personnes qui n'ont pas été inscrites ou n'ont pu être inscrites sur cette liste ou qui n'ont pas introduit ou n'ont pu introduire une demande à cet effet mais qui, avant l'entrée en vigueur de cette loi du 11 mai 2003, ont été autorisées à prêter, devant le tribunal compétent, le serment prescrit par l'article 2 de la loi du 6 août 1993 et qui exerçaient la profession.
B.5.2. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, ces catégories sont comparables en ce qui concerne la possibilité d'exercer, en vertu du régime transitoire établi par la disposition en cause, la profession de géomètre-expert, conformément à la loi du 11 mai 2003.
B.6.1. Dans son arrêt n° 19/2005 du 26 janvier 2005, la Cour a rejeté les recours en annulation partielle ou totale de la loi du 11 mai 2003, sans se prononcer sur la comparaison contenue dans la question préjudicielle présentement posée.
Concernant l'article 9 de la loi du 11 mai 2003, la Cour a jugé :
« B.5.6. Conformément à l'article 2 de la loi attaquée, le port du titre et l'exercice de la profession de géomètre-expert sont réservés aux porteurs d'un diplôme, qui doivent prêter serment. Tous les titres qui donnaient accès à la profession et qui étaient repris dans l'arrêté royal du 18 janvier 1995 figurent dans la nouvelle loi. Sur la base de la réglementation transitoire contenue à l'article 9 de la loi entreprise, toutes les personnes qui ne disposent pas desdits diplômes, mais qui ont bénéficié de la réglementation transitoire prévue par l'arrêté royal du 18 janvier 1995 conservent aussi cet avantage. Toutes les personnes qui avaient accès à la profession sous l'application de l'arrêté royal précité conservent donc leurs droits acquis ».
B.6.2. Dans son arrêt n° 143/2007 du 22 novembre 2007, la Cour s'est prononcée sur un recours introduit par plusieurs gradués en topographie qui dénonçaient, entre autres, le fait que leur diplôme ne figure pas dans l'article 2 de la loi du 11 mai 2003, contrairement au diplôme de gradué en construction, option immobilier. La Cour a jugé que le législateur avait raisonnablement pu considérer que le diplôme de gradué en topographie n'était pas équivalent aux diplômes mentionnés dans l'article 2 de la loi du 11 mai 2003 et que celle-ci ne violait pas, sur ce point, les articles 10 et 11 de la Constitution.
B.6.3. La question préjudicielle posée dans la présente affaire porte toutefois sur la comparaison de deux catégories de personnes non titulaires d'un diplôme requis par l'article 2 précité.
B.7. L'article 9 de la loi du 11 mai 2003 établit un régime transitoire.
Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou l'absence d'un tel régime entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.
B.8. A titre transitoire, l'article 9 permet à des personnes non titulaires d'un des diplômes requis d'exercer tout de même la profession de géomètre-expert.
B.9. Compte tenu du principe de la confiance légitime, le législateur a pu considérer que les personnes qui exerçaient valablement la profession protégée de géomètre avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi pourraient également continuer à exercer la profession sous l'application de la nouvelle loi, même si elles ne remplissent pas toutes les conditions fixées dans la nouvelle réglementation.
Le principe d'égalité n'impose pas que des personnes qui exerçaient la profession antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 11 mai 2003 sans remplir les conditions en vigueur à l'époque doivent également bénéficier du régime transitoire.
B.10. Ainsi que la Cour l'a déjà observé dans son arrêt n° 19/2005 précité, tous les titres qui donnaient accès à la profession et qui figuraient dans l'arrêté royal du 18 janvier 1995 (article 4) ont été repris à l'article 2 de la nouvelle loi. Le diplôme de gradué en topographie n'apparaît pas dans cette énumération.
B.11. La disposition en cause permet à des personnes non titulaires du diplôme requis de continuer à exercer la profession, pour autant qu'elles aient déjà été inscrites, par application de l'arrêté royal du 18 janvier 1995, sur la liste des titulaires visée à l'article 17, § 5, de la loi-cadre du 1er mars 1976. L'article 2 de la loi du 6 août 1993, abrogée par l'article 13, § 2, de la loi du 11 mai 2003, prévoyait que « nul ne peut exercer la profession de géomètre en qualité d'indépendant s'il ne satisfait aux conditions fixées conformément à la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services [...] ».
En vertu de l'article 17, § 1er, de la loi-cadre du 1er mars 1976, les personnes qui, à la date d'entrée en vigueur d'un arrêté pris en exécution de cette loi, exercent la profession réglementée dans les conditions et depuis le temps fixés par le Roi, sont portées à leur demande sur une liste établie par le bourgmestre de la commune du lieu de leur principal établissement. Les listes communales sont transmises aux conseils d'agréation ( § 4), qui établissent les listes des titulaires de la profession qui sont inscrits au tableau des titulaires sans devoir justifier de leurs connaissances professionnelles ni de la période de stage (§ 5).
L'article 6 de l'arrêté royal du 18 janvier 1995, qui porte exécution de la loi-cadre précitée et de la loi du 6 août 1993, contenait un régime transitoire destiné aux personnes qui n'étaient pas titulaires du diplôme requis mais qui, à la date d'entrée en vigueur de cet arrêté royal (le 7 mars 1995), exerçaient la profession de géomètre-expert juré depuis au moins trois mois et qui, pour le surplus, remplissaient les conditions fixées dans cet article 6. A leur demande, elles pouvaient être inscrites sur la liste visée à l'article 17, § 1er, de la loi-cadre du 1er mars 1976, conformément à l'arrêté royal du 24 juin 1987 organisant le régime transitoire visé à l'article 17 de la loi-cadre du 1er mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services (ci-après : l'arrêté royal du 24 juin 1987). L'article 7 de cet arrêté royal, qui contient un régime transitoire destiné aux personnes qui remplissaient la condition de diplôme et qui souhaitaient exercer la profession en qualité d'indépendant après l'avoir exercée sous contrat de travail ou en qualité d'agent statutaire, ne doit pas être pris en considération en l'espèce.
Conformément à l'article 1er de l'arrêté royal du 24 juin 1987, la demande devait être introduite contre récépissé valable ou par lettre recommandée à la poste, dans le mois qui suivait la date d'entrée en vigueur de l'arrêté réglementant la profession. La demande devait être introduite auprès de l'administration communale du lieu du principal établissement du demandeur ou de la société pour le compte de laquelle il exerçait son activité professionnelle.
La loi du 6 août 1993 et l'arrêté royal du 18 janvier 1995 autorisaient donc uniquement l'exercice de la profession de géomètre-expert aux personnes qui étaient titulaires du diplôme requis ou qui, à défaut d'être titulaires de ce diplôme, pouvaient bénéficier du régime transitoire prévu par les arrêtés royaux des 18 janvier 1995 et 24 juin 1987, ce qui supposait que les personnes qui exerçaient la profession depuis au moins trois mois à compter de la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 18 janvier 1995 (le 7 mars 1995), avaient introduit, dans le mois, auprès de l'administration communale du lieu de leur principal établissement, une demande d'inscription sur les listes communales.
Dans son arrêt n° 19/2005, précité, la Cour a jugé que les personnes qui, sur la base de l'article 17, § 1er, ont introduit une demande d'inscription sur les listes communales peuvent, en vertu de l'article 17, § 5, avoir accès à la profession et, dès lors, bénéficier du régime transitoire prévu à l'article 9, § 1er, de la loi en cause.
B.12. En vertu de l'article 7, § 3, de la loi du 11 mai 2003, sont réputées avoir prononcé le serment mentionné dans cet article et requis par l'article 2, 2°, de cette loi, les personnes qui ont prêté le serment visé à l'article 2 de la loi du 6 août 1993.
L'article 2 de la loi du 6 août 1993 prévoyait que toute personne souhaitant exercer la profession de géomètre en qualité d'indépendant devait remplir les conditions fixées conformément à la loi-cadre du 1er mars 1976 et avoir, « de plus, prononcé devant le tribunal de première instance de son domicile le serment suivant : [...] ».
L'emploi du terme « de plus » fait apparaître que la prestation de serment ne saurait suffire en soi et ne saurait rien ôter aux exigences préalables. Le fait que le tribunal de première instance prenne acte de la prestation de serment ne signifie pas qu'il a statué sur le respect des autres conditions requises pour exercer la profession de géomètre-expert. En l'espèce, il n'existe aucune décision juridictionnelle passée en force de chose jugée à laquelle le législateur aurait porté atteinte.
La Cour ne doit pas se prononcer sur les circonstances dans lesquelles le requérant devant le Conseil d'Etat a pu prêter serment. Celui-ci ne pouvait déduire raisonnablement du fait que le tribunal a pris acte de ce serment qu'il pouvait légitimement exercer la profession protégée de géomètre-expert sans être titulaire du diplôme requis et sans bénéficier de l'application du régime transitoire alors en vigueur.
B.13. La différence de traitement entre les catégories définies en B.5.1 n'est pas dépourvue de justification raisonnable et le régime transitoire prévu à l'article 9 de la loi du 11 mai 2003 ne porte pas atteinte au principe de la confiance légitime.
B.14. La question préjudicielle appelle une réponse négative.
Par ces motifs,
la Cour
dit pour droit :
L'article 9 de la loi du 11 mai 2003 protégeant le titre et la profession de géomètre-expert ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec le principe de la confiance légitime et le principe de la séparation des pouvoirs.
Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 31 mai 2011.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux.
Le président,
M. Bossuyt.