

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 111.227 du 9 octobre 2002

A.84.315/VI-15.107

En cause :

**LA SOCIETE COOPERATIVE A
RESPONSABILITE LIMITEE
BUREAU GERARD DIFFUSION,**

ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTTENDAELE et
Nathalie VAN LAER, avocats,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

- 1. L'ETAT BELGE,** représenté par
le Ministre des Télécommunications et
des Entreprises publiques, chargé des
des Classes moyennes,

ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles,

- 2. L'INSTITUT PROFESSIONNEL DES
AGENTS IMMOBILIERS,**

ayant élu domicile chez
Me Fernand de VISSCHER, avocat,
avenue Louise 149, boîte 20
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 mai 1999 par la Société coopérative à responsabilité limitée Bureau Gérard Diffusion qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 3 février 1999 portant approbation du code de déontologie de l'Institut professionnel des agents immobiliers;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIHOUL, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 13 février 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 26 août 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 2 octobre 2002;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, Président du Conseil d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Martin JASPAR, loco Mes UYTTENDAELE et VAN LAER, avocat, comparaisant pour la requérante, Me Michel MAHIEU, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, et Me Françoise JACQUES de DIXMUDE, loco Me Fernand de VISSCHER, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

I. LES FAITS.

Considérant que les faits de la cause sont les suivants :

1. Conformément à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi-cadre du 1^{er} mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services, tel que remplacé par la loi du 30 décembre 1992, l'arrêté royal du 6 septembre 1993 protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession d'agent immobilier a notamment créé l'Institut professionnel des agents immobiliers, seconde partie adverse.

2. Le 5 janvier 1999, le Conseil national de l'Institut professionnel des agents immobiliers a établi un code de déontologie, conformément à la mission que lui impartissaient les articles 2 et 7 de la loi-cadre du 1^{er} mars 1976 précitée, telle que

modifiée par la loi du 15 juillet 1985 mais avant sa modification par la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante.

3. L'arrêté royal du 3 février 1999 portant approbation du code de déontologie de l'Institut professionnel des agents immobiliers a rendu obligatoire ce code de déontologie.

L'arrêté a été publié au Moniteur belge du 25 mars 1999 et est entré en vigueur le même jour. Il s'agit de l'acte attaqué. Son exécution a été suspendue pour le tout par l'arrêt n° 82.408 du 24 septembre 1999 et son annulation, prononcée par l'arrêt n° 105.673 du 19 avril 2002 en tant seulement qu'il approuve l'article 12 du code de déontologie.

4. Le 6 juin 2000, le Conseil national de l'Institut professionnel des agents immobiliers a établi un nouveau code de déontologie, lequel a été rendu obligatoire par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 septembre 2000 portant approbation du code de déontologie de l'Institut professionnel des agents immobiliers.

Cet arrêté royal abroge également l'arrêté royal attaqué (article 2).

Publié au Moniteur belge du 21 novembre 2000, il est entré en vigueur, en l'absence de disposition particulière, le dixième jour qui suit sa publication, soit le 1^{er} décembre 2000. Sa légalité est également contestée devant le Conseil d'Etat.

II. EN DROIT.

A. QUANT A LA RECEVABILITE.

Considérant que, dans son dernier mémoire, la première partie adverse fait valoir que s'il est de jurisprudence constante qu'un recours dirigé contre un règlement ne devient pas irrecevable du seul fait de son abrogation en cours d'instance, le requérant conservant un intérêt à en obtenir l'annulation pour la période où il a été en vigueur, encore n'est-ce qu'à la condition que pendant cette période il ait produit des effets défavorables ou ait été susceptible de produire de tels effets à l'égard de la partie requérante, les seules allégations de celle-ci ne pouvant à cet égard suffire;

Considérant que du fait de son approbation par l'arrêté royal attaqué, le code de déontologie a acquis force obligatoire et a imposé aux agents immobiliers le respect

de normes déontologiques dans l'exercice de leur profession durant toute la période pendant laquelle ce code leur a été applicable, soit du 25 mars 1999, date de son entrée en vigueur, jusqu'au 24 septembre 1999, date à laquelle le Conseil d'Etat en a suspendu l'exécution; que s'agissant d'un acte réglementaire, ceci suffit à justifier leur intérêt à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué en tant qu'il approuve le règlement de déontologie;

B. QUANT AU FOND.

Considérant que le Conseil d'Etat ayant par son arrêt précité n° 105.673 du 19 avril 2002 annulé l'arrêté attaqué en tant qu'il approuve l'article 12 du code de déontologie, il n'y a plus lieu d'examiner les deuxième, troisième et quatrième moyens qui tendent au même résultat;

Considérant que le premier moyen est "pris de la violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, des formes substantielles et de l'excès de pouvoir, en ce que la partie adverse n'a pas consulté la Section de législation du Conseil d'Etat préalablement à l'adoption de l'acte attaqué, alors que l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat impose, hors les cas d'urgence spécialement motivés, la consultation du Conseil d'Etat pour tous les projets d'actes à caractère réglementaire"; qu'en substance, la partie requérante soutient que l'arrêté royal querellé présente un caractère réglementaire en manière telle que, hors les cas d'urgence, la première partie adverse se devait, sous peine de violer la disposition visée au moyen, de consulter la Section de législation du Conseil d'Etat avant d'adopter l'acte attaqué et ce, d'autant plus que l'article 12 du code de déontologie qu'il approuve ne contient nullement une règle de déontologie, mais constitue une norme destinée à déterminer les types de contrats qui pourront être conclus par les agents immobiliers et qui produit des effets, non seulement à l'égard des agents immobiliers, mais également à l'égard de leurs clients; que, dans son dernier mémoire, elle insiste sur ce dernier point et souligne qu'il existe à cet égard une différence avec le règlement de stage de l'Institut professionnel des comptables qui a donné lieu à l'avis L.26.708/3 du 9 décembre 1997 de la Section de législation du Conseil d'Etat, qui, lui, ne contenait pas de dispositions liant les tiers, ce qui explique que la Section de législation ait pu qualifier l'arrêté destiné à l'approuver d'acte de haute tutelle administrative; que pour la partie requérante, il y a lieu, pour qualifier l'arrêté attaqué, de s'attacher à sa portée et non à la nature du rôle joué par le Roi dans sa confection et son adoption; que toute autre interprétation des articles 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et 7, § 1^{er}, de la loi-cadre du 1^{er} mars 1976 aurait pour effet d'établir une double discrimination : la première entre, d'une part, les membres d'une

profession qui seraient tenus de se conformer à une norme déontologique non soumise préalablement à l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat et, d'autre part, les autres personnes soumises à une norme réglementaire ayant force obligatoire, qui bénéficieraient d'un tel avis préalable; la seconde entre, d'une part, les clients des agents immobiliers qui subiraient les effets d'une norme à laquelle force obligatoire a été conférée sans consulter la Section de législation du Conseil d'Etat et, d'autre part, les autres destinataires d'un arrêté royal qui bénéficient d'un tel avis préalable; qu'elle sollicite que soit posée à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle suivante : "L'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il serait interprété de manière telle qu'un code de déontologie approuvé par le Roi échapperait au contrôle préventif de la Section de législation du Conseil d'Etat, alors même qu'il comprend des dispositions imposant des obligations directes aux agents immobiliers et, partant, indirectes à des tiers?";

Considérant que la première partie adverse soutient pour l'essentiel que l'avis L.26.708/3 précité s'inscrit dans le cadre d'une doctrine et d'une jurisprudence constantes; qu'en ce qui concerne la discrimination qui "résulterait de la situation que les destinataires d'une norme déontologique seraient tenus de se conformer à une norme non préalablement soumise à l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat, alors que les destinataires d'une norme réglementaire bénéficieraient d'un tel avis préalable", elle objecte que "d'une part, les situations sont objectivement distinctes, une norme déontologique étant d'une nature juridique différente de celle d'une norme réglementaire", et que "d'autre part, la différence de traitement n'est pas déraisonnable", "qu'il existe en effet des censures efficaces à l'égard d'arrêtés royaux rendant obligatoire un règlement de déontologie : ceux-ci sont en effet soumis tant à la censure de la Section d'administration du Conseil d'Etat (censure mise en oeuvre par le présent recours) qu'à la censure des Cours et Tribunaux, conformément à l'article 159 de la Constitution" et que la comparaison entre l'approbation d'un règlement de stage, lequel ne concerne que les membres d'une profession, et celle d'un règlement de déontologie, lequel s'applique non seulement aux membres relevant de cette profession mais également à des personnes étrangères à celle-ci, n'a pas pour effet d'aboutir à une conclusion différente car, d'une part, un règlement de stage, qui a pour destinataires des personnes abstraitement définies en fonction de leur appartenance à une catégorie objective, n'est pas moins normatif qu'un règlement de déontologie et, d'autre part, la qualification d'acte de haute tutelle est indépendante de la nature réglementaire de l'acte approuvé et des effets de celui-ci sur les membres de la profession ou sur des tiers;

Considérant que pour déterminer le caractère réglementaire ou non de l'arrêté attaqué, il y a lieu de s'attacher à la portée de l'intervention du Roi dans le processus d'élaboration de la norme, et non aux effets produits par l'acte soumis à son approbation; que l'application de ce critère a conduit le Conseil d'Etat à refuser la qualification d'actes réglementaires aux arrêtés par lesquels le pouvoir exécutif approuve ou impute des actes qui eux-mêmes peuvent présenter un caractère réglementaire mais qui émanent d'un autre auteur, comme, par exemple, des règlements provinciaux ou communaux ou des règlements d'autorités ordinales; que la disposition légale visée au moyen exclut de son champ d'application les projets d'actes réglementaires qui ne sont pas l'oeuvre des membres des gouvernements fédéral, communautaires et régionaux; que l'arrêté portant approbation ou improbation d'un tel acte sans rien en retrancher ni y ajouter est dépourvu lui-même de tout caractère réglementaire et mérite d'être qualifié d'acte de haute tutelle administrative; que la Section de législation est sans compétence pour se prononcer par voie d'avis sur un tel acte si ce n'est dans l'hypothèse particulière visée à l'article 5 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973; que l'arrêté attaqué n'ayant pas un caractère réglementaire, il n'y a pas lieu de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle sollicitée par les parties requérantes dans leur dernier mémoire; que le premier moyen est non fondé;

Considérant que le cinquième moyen est "pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 7, §1er, alinéa 1^{er}, de la loi-cadre du 1^{er} mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services, du principe général selon lequel toute poursuite disciplinaire revêt un caractère personnel, du principe de l'imputabilité des fautes, des principes généraux qui gouvernent les responsabilités civile, pénale et disciplinaire, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir, en ce que, première branche, l'article 4 du code de déontologie élaboré par l'Institut professionnel des agents immobiliers prévoit que les obligations de l'agent immobilier relatives à ses activités professionnelles s'étendent aux actes accomplis dans le cadre de la ou des personnes morales bénéficiant de son agrégation; que cette disposition implique, dès lors, que l'agent immobilier est responsable des fautes déontologiques commises par ses collaborateurs et ce, même si les fautes commises l'ont été dans le cadre d'affaires sur lesquelles l'agent immobilier concerné ne peut exercer aucun contrôle, qu'il semble permis de déduire de l'article 5 du code de déontologie une responsabilité similaire, alors qu'il résulte d'un principe général de droit que toute personne ne peut être responsable que des fautes qu'elle a personnellement commises, qu'il s'agit là d'un principe élémentaire d'imputabilité qui gouverne toute procédure, qu'elle soit civile, pénale ou disciplinaire, qu'il ne peut, en aucune hypothèse, exister de responsabilité déontologique pour des fautes commises

par des tiers, et en ce que, deuxième branche, l'article 5 du code de déontologie élaboré par l'Institut professionnel des agents immobiliers établit une confusion entre les responsabilités civile, pénale et déontologique, qu'en effet, le libellé de cette disposition vise l'ensemble des cas de responsabilité personnelle de l'agent immobilier du fait de sa profession, alors que l'article 7, §1er, alinéa 1^{er}, de la loi-cadre du 1^{er} mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services ne concerne que les aspects déontologiques de la profession d'agent immobilier, que la partie adverse était, dès lors, incompétente pour donner force obligatoire à des règles susceptibles de gouverner les responsabilités civile et pénale des agents immobiliers";

que, dans son dernier mémoire, la partie requérante précise, en ce qui concerne la première branche du moyen, que s'il est justifié de mettre à charge de l'agent immobilier qui "exerce son activité professionnelle dans le cadre d'une personne morale l'obligation de veiller à ce que les actes accomplis par ses stagiaires et ses employés qui ne disposent pas du titre d'agent immobilier ne constituent pas des manquements aux règles déontologiques sous peine de voir sa responsabilité personnelle être engagée, par contre il ne peut être admis qu'il soit tenu pour personnellement responsable des fautes déontologiques commises par d'autres agents immobiliers exerçant leur activité au sein de la même entreprise, dans le cadre des dossiers qu'ils traitent à titre personnel; qu'en généralisant le principe mis en oeuvre par l'article 2, § 5, 2, de la loi-cadre du 1^{er} mars 1976 à toutes les personnes travaillant dans le cadre de la personne morale bénéficiant de l'agrément d'un agent immobilier déterminé, en ce compris les autres agents immobiliers même lorsqu'ils traitent des dossiers personnels, l'article 4 de l'acte querellé viole incontestablement les dispositions visées au moyen";

Considérant que les parties adverses font en substance valoir, quant à la première branche du moyen, que les articles 4 et 5 du code de déontologie ne consacrent nullement une responsabilité disciplinaire du fait d'autrui mais se limitent à tenir compte de divers modes d'exercice de sa profession par l'agent immobilier, que l'obligation d'organiser et de contrôler le travail des collaborateurs est une obligation personnelle dont la violation par l'agent immobilier qui y a recours engage sa propre responsabilité, que cette obligation résulte non seulement de l'article 4 du code de déontologie mais également de l'article 2, § 5, 2, de la loi-cadre du 1^{er} mars 1976 précitée ainsi que des principes applicables en matière de responsabilité; que, sur la seconde branche du moyen, la première partie adverse soutient que c'est par une interprétation manifestement inexacte de l'article 5 du code précité que la partie requérante allègue que celui-ci réglerait la responsabilité civile ou pénale des personnes soumises au code de déontologie; que la seconde partie adverse répète que l'agent immobilier ne peut être

poursuivi disciplinairement que pour les manquements qu'il commettrait personnellement dans son obligation d'organisation et de contrôle;

Considérant que les articles 4 et 5 du code de déontologie disposent :

" Art. 4. Sur le plan déontologique, l'agent immobilier assume personnellement la responsabilité de tout acte posé dans l'exercice de sa profession.

Il l'assume également en ce qui concerne les actes posés dans le cadre de la ou des personnes morales qui bénéficient de son agréation.

Dans le présent code et les directives, toutes les obligations de l'agent immobilier relatives à ses activités professionnelles s'étendent aux actes accomplis dans le cadre de la ou des personnes morales bénéficiant de son agréation.

Art. 5. En vue d'assumer la responsabilité personnelle de tout acte professionnel conformément à la loi et au présent règlement, l'agent immobilier doit personnellement et effectivement organiser et exercer un contrôle continu et réel du travail de ceux dont il est responsable";

qu'en ce qui concerne la première branche du moyen, l'article 4, alinéa 1^{er}, du code de déontologie ne fait que reproduire l'obligation que l'article 2, § 5, 2, de la loi-cadre du 1^{er} mars 1976 précitée et l'article 5, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 6 septembre 1993 protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession d'agent immobilier font peser sur les titulaires de cette profession d'«assumer personnellement la responsabilité de tout acte professionnel»; que les alinéas 2 et 3 du même article 4 précisent, quant à eux, la notion d'"acte professionnel", lequel s'entend également des "actes posés dans le cadre de la ou des personnes morales qui bénéficient de son agréation"; que, ce faisant, ces dispositions n'instituent pas une responsabilité disciplinaire pour fait d'autrui mais entendent seulement, sans affecter pour autant le principe de la personnalité des sanctions disciplinaires, empêcher que le fait pour l'agent immobilier d'exercer son activité dans le cadre d'une personne morale et de la faire bénéficier de son agréation n'ait pour effet de lui permettre d'éluder l'application des normes professionnelles et déontologiques et de se dégager ainsi de sa propre responsabilité; que la lecture extensive que fait la partie requérante des dispositions visées au moyen est erronée; que celles-ci ne dérogent pas aux principes applicables en matière d'imputabilité; qu'en ce qui concerne la seconde branche du moyen, les termes «conformément à la loi» utilisés à l'article 5 du code de déontologie renvoient à la définition que l'article 1^{er}, 1^o, du même code donne de la loi, à savoir "la loi-cadre du 1^{er} mars 1976" précitée, qu'ainsi son champ d'application est limité au respect des seules règles déontologiques et ne s'étend aucunement aux autres domaines de responsabilité; que, pour le surplus, l'article 5 précité impose aux titulaires de la profession d'agent immobilier des obligations d'organisation et de contrôle du travail de leurs collaborateurs, ce qui assure l'effectivité d'une autre règle déontologique non critiquée par la partie requérante, à savoir l'article

3 dudit code selon lequel "il veille à faire respecter les principes énoncés ci-dessus par tous ses collaborateurs", obligation dont il doit, en vertu de l'article 4, alinéa 3, du même code, répondre personnellement; qu'il s'ensuit que le moyen n'est fondé en aucune de ses deux branches;

Considérant qu'en ordre très subsidiaire les parties adverses demandent que pour que le cas où certains moyens seraient déclarés fondés, l'annulation soit partielle, étant limitée aux dispositions du règlement de déontologie, rendues obligatoires par arrêté royal, qui auraient été reconnues entachées d'illégalité;

Considérant que la partie requérante s'y oppose en faisant valoir qu'en prononçant une annulation partielle, le Conseil d'Etat s'arrogerait un pouvoir plus étendu que celui dont dispose le Roi, Lequel ne peut qu'approuver ou imputer pour le tout le règlement de déontologie qui Lui est soumis; qu'en outre en limitant les effets de son arrêt, le Conseil d'Etat ne maintiendrait la force obligatoire qu'à certaines règles du code de déontologie et diviserait ainsi l'ensemble cohérent élaboré par la seconde partie adverse, seule compétente pour ce faire, et se substituerait à celle-ci;

Considérant que le Conseil d'Etat ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré à sa censure dès lors que les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui survit; que l'arrêt n° 105.673 précité a prononcé seulement l'annulation partielle de l'arrêté royal attaqué, celui-ci étant annulé uniquement en tant qu'il approuve l'article 12 du code de déontologie; que dès lors que les moyens articulés à l'appui du présent recours qui visent soit à l'annulation totale de l'arrêté royal attaqué soit à son annulation en tant qu'il approuve les articles 4 et 5 du même code ont été déclarés non fondés, il n'y a pas lieu d'annuler pour le tout l'arrêté attaqué, l'article 12 du code étant dissociable des autres dispositions de celui-ci et une annulation totale étant disproportionnée et contre-indiquée; que l'objection de la partie requérante que la première partie adverse n'a qu'un pouvoir d'approbation ou d'improbation du code de déontologie n'énervé pas cette conclusion, la compétence d'annulation du Conseil d'Etat ne se limitant pas à l'acte de haute tutelle administrative par lequel le Roi approuve ou impute l'acte qui Lui est soumis mais s'étendant également à celui-ci,

Considérant qu'eu égard aux circonstances de la cause, il y a lieu de mettre les dépens à charge des parties adverses,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le recours est sans objet dans la mesure où il vise à l'annulation de l'arrêté royal du 3 février 1999 portant approbation du code de déontologie de l'Institut professionnel des agents immobiliers en tant qu'il approuve l'article 12 du code de déontologie.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge des parties adverses à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le neuf octobre deux mille deux par :

MM. ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
HANSE,	Conseiller d'Etat,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.