

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 144.904 du 25 mai 2005

A.55.149/VI-13.939

En cause :

- 1. L'ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF
UNION DES GEOMETRES-EXPERTS DE
BRUXELLES,**
- 2. SCHONAERTS Roger,**

ayant élu domicile chez
Me Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source, n° 68,
1060 Bruxelles,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par le
Ministre des Classes moyennes et de
l'Agriculture,

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

Parties intervenantes :

- 1. L'ASSOCIATION SANS BUT LUCRATIF
CONFEDERATION DES IMMOBILIERS
DE BELGIQUE,**
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise, n° 149/22,
1050 Bruxelles.
- 2. L'INSTITUT PROFESSIONNEL DES AGENTS
IMMOBILIERS,**
rue Emile Claus, n° 49/8,
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 décembre 1993 par l'association sans but lucratif UNION DES GÉOMÈTRES-EXPERTS DE BRUXELLES et Roger SCHONAERTS qui demandent l'annulation des articles 2, 3, 4, alinéa 1^{er}, 1^o, et 5, § 1^{er},

1°, de l'arrêté royal du 6 septembre 1993 protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession d'agent immobilier;

Vu les requêtes introduites les 25 août 1994 et 8 août 1996 par lesquelles l'association sans but lucratif CONFÉDÉRATION DES IMMOBILIERS DE BELGIQUE et L'INSTITUT PROFESSIONNEL DES AGENTS IMMOBILIERS demandent à être reçus en qualité de partie intervenante;

Vu les ordonnances des 30 septembre 1994 et 3 octobre 1996 accueillant ces interventions;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. FORTPIED, Premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 8 septembre 1995 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 3 mars 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 mars 1997, date à laquelle elle a été remise sine die;

Vu l'ordonnance du 25 avril 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 mai 2005;

Entendu, en son rapport, M. NIHOUL, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Anne-Laure DE CREM, loco Me Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour les requérants, Me Michel MAHIEU, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. HENSENNE, Premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. La loi-cadre du 1^{er} mars 1976 réglementant la protection du titre professionnel et l'exercice des professions intellectuelles prestataires de services habilite le Roi, à la demande des groupes professionnels intéressés et après avis du Conseil supérieur des classes moyennes, à protéger un titre professionnel et à régler les conditions d'accès et d'exercice d'une de ces professions.

2. Le 9 juillet 1991, la Confédération des Immobiliers de Belgique, première partie intervenante, et l'Union des Professions immobilières de Belgique ont introduit auprès de la partie adverse une requête "en vue de voir réglementer : - la protection du titre professionnel d'agent immobilier et, - l'exercice des activités professionnelles d'agent immobilier, telles que définies au II ci-après.". Cette requête a été publiée au Moniteur belge du 9 août 1991.

3. Le 22 avril 1992, le Conseil supérieur des classes moyennes a rendu son avis.

4. Le projet d'arrêté royal, devenu l'arrêté attaqué, a été soumis à la Section de législation du Conseil d'Etat, laquelle a donné son avis le 23 mars 1993.

5. Le 6 septembre 1993, a été pris l'arrêté royal protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession d'agent immobilier. Cet arrêté royal, qui constitue l'arrêté attaqué, a été publié au Moniteur belge du 13 octobre 1993 et est entré en vigueur le même jour.

Les dispositions de l'arrêté attaqué qui font l'objet du présent recours sont libellées comme suit :

" Art. 2. Nul ne peut exercer en qualité d'indépendant, à titre principal ou accessoire, la profession d'agent immobilier, ou porter le titre professionnel d'«agent immobilier agréé I.P.I.» ou d'«agent immobilier stagiaire», s'il n'est inscrit au tableau des titulaires de la profession ou sur la liste des stagiaires tenus par l'Institut ou si, étant établi à l'étranger, il n'a obtenu l'autorisation d'exercer occasionnellement cette profession.

Art.3. Exerce l'activité professionnelle d'agent immobilier au sens du présent arrêté celui qui, d'une manière habituelle et à titre indépendant, réalise pour le compte de tiers :

1° des activités d'intermédiaire en vue de la vente, l'achat, l'échange, la location ou la cession de biens immobiliers, droits immobiliers ou fonds de commerce;

2° des activités d'administrateur de biens assurant :

- a) soit la gestion de biens immobiliers ou de droits immobiliers;
- b) soit la fonction de syndic de biens immobiliers en copropriété.

Art. 4. Ne tombent pas dans le champ d'application du présent arrêté :

1° la personne qui exerce une des activités visées à l'article 3 en vertu des dispositions légales ou réglementaires ou d'usages professionnels constants, pour autant qu'elle soit soumise à la discipline relevant d'une instance professionnelle reconnue.(...)

Art.5. § 1^{er}. Les titulaires de la profession réglementée d'agent immobilier doivent satisfaire aux obligations suivantes :

1° être porteurs d'un des titres suivants :

a) diplôme de :

(...)

- géomètre-expert immobilier délivré par le Jury central d'Etat;

(...).";

Considérant que les parties adverse et intervenantes excipent de l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt dans le chef de la première requérante; qu'elles soutiennent que les statuts de celle-ci ne concernent la profession de géomètre-expert immobilier qu'en tant qu'elle constitue une profession libérale et ne concernent donc pas la même profession étendue à celle, non libérale mais purement commerciale, d'agent immobilier de sorte qu'elle ne justifie pas de l'intérêt requis pour attaquer une disposition réglementaire dont l'objet concerne l'activité des géomètres-experts immobiliers, exercée non comme profession libérale, mais, par extension, en qualité d'agent immobilier, profession commerciale;

Considérant que la première partie requérante a comme objet social, selon l'article 3 de ses statuts, "la défense des intérêts matériels, professionnels et moraux de ses membres, d'établir des liens de confraternité et de solidarité entre tous les géomètres de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, et de développer l'esprit de corps et l'union nécessaires à l'exercice indépendant et respecté de cette profession libérale; de provoquer, encourager et soutenir tous travaux théoriques ou pratiques de recherches à caractère scientifique ayant trait à la profession de géomètre-expert"; que, comme elle l'expose à juste titre, elle s'est ainsi donnée pour objet la défense des intérêts de tous les géomètres-experts immobiliers, en ce compris ceux qui exercent les activités d'agent immobilier, telles qu'elles sont décrites par l'article 3 de l'arrêté attaqué; qu'il s'ensuit que l'arrêté attaqué est susceptible de porter atteinte aux intérêts défendus par la première requérante; que le recours est recevable dans son chef;

Considérant que les parties adverse et intervenantes excipent également du défaut d'intérêt dans le chef du second requérant; qu'elles font valoir que ce dernier se dit lui-même "géomètre-expert immobilier salarié", qu'il est dès lors étranger au champ d'application ratione personae de la loi-cadre du 1^{er} mars 1976, lequel exclut les

personnes exerçant les professions concernées dans les liens d'un contrat de travail, et qu'il n'est pas visé par l'acte attaqué pas plus que par l'arrêté royal en projet réglementant la profession de géomètre-expert immobilier;

Considérant que, comme l'expose le deuxième requérant, il ne peut désormais exercer les activités d'agent immobilier sans répondre aux conditions prescrites par l'arrêté attaqué; que, toutefois, un tel intérêt ne se distingue pas de l'intérêt de tout citoyen désirant avoir accès à cette profession; qu'en outre, le deuxième requérant ne démontre pas avoir exercé cette profession ni avoir entamé les démarches pour l'exercer; qu'un tel intérêt est purement éventuel et n'est pas suffisamment personnalisé; que le recours n'est pas recevable dans son chef;

Considérant que l'association requérante prend un premier moyen de "la violation des articles 6 et 6bis (lire : 10 et 11) de la Constitution, du principe d'égalité et de non-discrimination, et de l'erreur de droit"; qu'elle indique que l'article 5, § 1^{er}, 1^o, a), de l'arrêté attaqué, en ce qu'il vise le diplôme de "géomètre-expert immobilier délivré par le Jury central d'Etat", exclut de son bénéfice les porteurs du diplôme de géomètre-expert immobilier délivré en application des arrêtés royaux du 18 mai 1936 et revêt un caractère discriminatoire au détriment de ces derniers diplômés;

Considérant que les parties adverse et intervenantes répondent que le moyen résulte d'une interprétation erronée de la disposition attaquée, que celle-ci vise tant le diplôme délivré en application de l'arrêté royal du 31 juillet 1825 que celui délivré en application des arrêtés royaux du 18 mai 1936, que la raison pour laquelle il a été fait référence, d'une manière non autrement précisée, au diplôme de "géomètre-expert immobilier délivré par le Jury central d'Etat", tient à la "légalité douteuse" des arrêtés royaux du 18 mai 1936 en suite de l'arrêt de la Cour de cassation du 27 avril 1964 et des arrêts du Conseil d'Etat du 14 mai 1969 (nos 13.554 et 13.555), que, même délivré sur la base d'arrêtés royaux contestés, le diplôme de géomètre-expert immobilier, existant en fait, peut et doit être considéré comme étant le diplôme délivré en application de l'arrêté royal du 31 juillet 1825, que cette interprétation raisonnable de la disposition critiquée est confirmée par les correspondances échangées à ce sujet entre la partie adverse et l'association requérante, de sorte que la discrimination alléguée n'est nullement vérifiée;

Considérant que l'association requérante réplique que trois issues permettant de résoudre le problème posé par l'illégalité de la réglementation de 1936 sont possibles: soit le Conseil d'Etat considère que la partie adverse ne peut tenir compte de diplômes

illégaux, auquel cas il y aura matière à une action en responsabilité civile contre les pouvoirs publics pour couvrir le dommage ainsi causé par la persistance d'une réglementation illégale, soit le Conseil d'Etat considère qu'il y a effectivement discrimination et annule la disposition querellée, auquel cas la partie adverse devra revoir le texte de l'arrêté, soit le Conseil d'Etat estime que les termes litigieux visent aussi les diplômes délivrés sur la base de l'arrêté de 1936, auquel cas l'association requérante est alors rassurée quant à la portée de cette disposition, que c'est vers cette troisième solution, qui se fonde sur une interprétation téléologique, que s'oriente la partie adverse, qu'en toute hypothèse, le caractère illégal du diplôme délivré en vertu de la réglementation de 1936 ne permet pas, à lui seul, de justifier le traitement différent qui est fait aux porteurs de ces diplômes et que la partie adverse serait bien en mal d'établir que ces diplômés disposeraient de compétences moindres que celles des porteurs du certificat d'aptitude délivré en application de l'arrêté du 31 juillet 1825;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse invoque la loi du 6 août 1993 abrogeant l'arrêté royal du 31 juillet 1825 réglant la profession d'arpenteur, qui est entrée en vigueur le 7 mars 1995, pour soutenir que, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat n'ayant censuré les arrêtés royaux du 1^{er} décembre 1921 et du 18 mai 1936, au contentieux de l'exception d'illégalité, que dans la mesure où ces arrêtés royaux se trouvaient en contradiction avec l'arrêté royal du 31 juillet 1825, lequel avait une autorité législative, cette contrariété n'existe plus, l'arrêté royal du 31 juillet 1825 étant abrogé, que les arrêtés royaux de 1921 et 1936 doivent être considérés comme valables de sorte qu'il y a lieu de considérer que la disposition attaquée inclut les diplômes délivrés en application des arrêtés royaux du 18 mai 1936; qu'elle ajoute que l'observation contenue dans l'avis de la Section de législation, selon laquelle le diplôme visé ne serait que celui délivré par la commission créée en application de l'arrêté royal du 31 juillet 1825, procède d'un malentendu;

Considérant que le moyen est dirigé contre l'article 5, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté attaqué, en ce qu'il prévoit en son littéra a que les titulaires de la profession réglementée d'agent immobilier doivent être porteurs notamment du diplôme de "géomètre-expert immobilier délivré par le Jury central d'Etat";

Considérant qu'il ressort du texte de la disposition litigieuse qu'elle se réfère en des termes généraux au fait notamment d'être porteur du "diplôme de géomètre-expert immobilier délivré par le Jury central d'Etat"; que ces termes visent sans restriction tous les diplômes délivrés de la sorte, que ce soit en application des arrêtés royaux du 31 juillet 1825 contenant des dispositions relativement à l'exercice de la

profession d'arpenteur, du 1er décembre 1921 relatif à des modifications aux dispositions concernant l'exercice de la profession de géomètre-arpenteur, ou du 18 mai 1936 portant modifications aux dispositions concernant l'exercice de la profession de géomètre-expert immobilier de même que de l'arrêté du Régent du 16 juin 1947 instituant une épreuve unique à l'intention de certains diplômés, pour l'obtention du diplôme de géomètre-expert immobilier, lesquels prévoient tous la délivrance d'un tel diplôme à l'issue d'un examen se déroulant devant un jury central; qu'adopter une autre interprétation créerait, sans raison objective, une discrimination entre porteurs du diplôme de géomètre-expert immobilier et porterait atteinte aux droits acquis de certains de ceux-ci; qu'il y a dès lors lieu d'adopter une interprétation conciliante de la disposition querellée; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que l'association requérante prend un second moyen de "la violation des articles 3 à 6 de la loi-cadre du 1^{er} mars 1976, précitée"; qu'elle soutient que les articles 2 et 3 de l'arrêté attaqué, combinés, ont pour conséquence de rendre exclusive l'activité professionnelle des agents immobiliers et la définition des règles déontologiques s'y rapportant par l'Institut professionnel des agents immobiliers, que les géomètres-experts immobiliers se voient dès lors privés d'une activité professionnelle pourtant reprise à l'article 3 de la requête en réglementation de la profession de géomètre-expert immobilier introduite le 11 octobre 1990, lequel énonce que "le géomètre-expert immobilier est le professionnel qui identifie, délimite, mesure, évalue et administre la propriété immobilière publique, ou privée, bâtie ou non tant en surface qu'en dessous du sol, ainsi que les travaux qu'on y exécute. Il en organise l'enregistrement et celui des droits réels y attachés", qu'ils ne pourront pas plus bénéficier de l'article 4, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté attaqué, puisqu'à supposer que soit créé un Institut des géomètres-experts immobiliers, celui-ci ne pourra définir des règles déontologiques dans un domaine aussi étendu que celui de l'article 3 de la requête en réglementation du 11 octobre 1990, de sorte que l'arrêté attaqué prive les géomètres-experts immobiliers de toute protection, alors que le système de protection mis en place par les dispositions légales visées au moyen implique que toute activité professionnelle intellectuelle exercée par une catégorie d'indépendants prestataires de services, ainsi que le titre qui y est attaché, peut faire l'objet d'une réglementation spécifique;

Considérant que la partie adverse répond que le moyen est irrecevable car imprécis, que l'on n'aperçoit pas en quoi consiste la privation de protection qui affecterait les géomètres-experts immobiliers, et que l'absence de protection légale en ce qui les concerne ne résulte pas de la loi du 1^{er} mars 1976 précitée mais de l'absence, actuelle, de toute réglementation par arrêté royal de la profession de géomètre-expert

immobilier; que, quant au fond, elle indique que la portée réelle du moyen se discerne par référence à un échange de correspondances qu'elle a eu avec la requérante et que le problème posé est "celui de l'exercice, par les personnes possédant les qualifications requises pour l'exercice de la profession de géomètre-expert immobilier, d'activités complémentaires d'agent immobilier"; qu'elle relève que les géomètres-experts immobiliers qui souhaitent exercer des activités rentrant dans le cadre de la définition de la profession d'agent immobilier peuvent assurément solliciter leur inscription au tableau de l'I.P.I. et seront, dans ce cas, soumis à la déontologie de cette profession et que les géomètres-experts immobiliers qui exercent par surcroît la profession d'agent immobilier pourront solliciter leur inscription au tableau de l'Institut des géomètres-experts immobiliers, lorsque celui-ci sera créé, ne seront pas tenus de s'inscrire en outre à l'I.P.I. et relèveront dans ce cas du seul Institut des géomètres-experts immobiliers, notamment sur le plan déontologique, dès lors qu'"il est constant que l'exercice de l'activité professionnelle d'agent immobilier est dès à présent exercée et demeurera dans le futur exercée en vertu de dispositions légales ou réglementaires ou d'usages professionnels constants de la profession de géomètre-expert immobilier"; qu'elle ajoute que le moyen repose sur le postulat, non vérifié, que l'Institut des géomètres-experts immobiliers, à créer, ne pourrait définir des règles déontologiques dans un domaine aussi étendu que celui de l'article 3 de la requête en réglementation du 11 octobre 1990 et qu'au contraire, dès lors que, dans les activités ouvertes aux géomètres-experts immobiliers, figurera aussi l'activité complémentaire d'agent immobilier, la définition des règles déontologiques applicables aux géomètres-experts immobiliers s'étendra, naturellement, à l'activité de ces derniers en qualité d'agents immobiliers; que, pour le surplus, elle expose que la conséquence que cette déontologie sera applicable à l'exclusion de celle des agents immobiliers, pour ceux des géomètres-experts immobiliers qui n'auront pas sollicité leur inscription à l'I.P.I., ne constitue donc en rien une violation des articles 3 à 6 de la loi-cadre du 1^{er} mars 1976, que celle-ci n'interdit nullement que la profession d'agent immobilier soit organisée avant celle de géomètre-expert immobilier et qu'elle n'interdit pas davantage que, dans la période intermédiaire, les géomètres-experts immobiliers exerçant l'activité d'agent immobilier soient soumis à la réglementation de cette profession et actuellement d'elle seule;

Considérant que la première partie intervenante observe que le moyen ne procède pas de la critique de dispositions légales, mais simplement d'une absence de coordination entre les différentes réglementations prises par la partie adverse et qu'il apparaît que le grief n'a de sens que dans la mesure où, à défaut d'une réglementation de la profession de géomètre-expert immobilier, ces géomètres ne peuvent se prévaloir de l'article 4 de l'arrêté attaqué;

Considérant que l'association requérante réplique qu'elle reproche à l'arrêté attaqué de définir l'activité professionnelle d'agent immobilier en incluant des activités qui sont celles des géomètres-experts immobiliers, que le caractère exclusif de la formulation employée à l'article 2 de l'acte attaqué ("Nul ne peut exercer ...") a pour conséquence d'interdire aux géomètres-experts immobiliers de poser des actes qui entreraient dans le cadre de l'activité professionnelle des agents immobiliers sauf, pour eux, à satisfaire aux diverses conditions d'entrée à l'I.P.I. et qu'elle s'interroge sur la compatibilité de la réglementation, encore en projet, relative à la profession de ses membres avec celle mise en place par l'acte attaqué; qu'elle relève que la partie adverse développe une interprétation raisonnable des dispositions en cause qui serait de nature à priver le moyen de son fondement;

Considérant que dans son dernier mémoire, l'association requérante souligne qu'à l'heure actuelle, les géomètres-experts immobiliers qui entendent poursuivre leurs activités professionnelles sont contraints de s'inscrire - au moins à titre provisoire - à l'I.P.I., qu'il est à craindre que cette situation s'étale sur une période indéterminée dans le temps car l'I.P.G. n'existe pas encore à l'heure actuelle et qu'il est probable que l'arrêté royal du 18 janvier 1995 protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession de géomètre-expert juré soit suspendu et annulé par le Conseil d'Etat de sorte que la profession de géomètre-expert immobilier ne fera plus l'objet d'une réglementation spécifique, que cette situation heurte le prescrit 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 qui a imposé à la partie adverse d'élaborer une réglementation spécifique à cette profession en application de la loi-cadre du 1^{er} mars 1976, et que la partie adverse devait veiller à ce qu'il n'existe aucun recoupement entre les deux réglementations professionnelles;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse prend acte du fait que, en considération de l'interprétation conciliante qu'elle a proposée dans son mémoire en réponse, la requérante et l'auditeur-rapporteur considèrent que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le moyen est dirigé contre les articles 2, 3 et 4, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté attaqué;

Considérant qu'à supposer même que les activités protégées d'agent immobilier et de géomètre-expert immobilier se recoupent en partie, l'arrêté attaqué

n'établit pas, contrairement à ce que soutient l'association requérante, l'exclusivité, au profit des seuls agents immobiliers, de la protection légale offerte par la loi précitée du 1^{er} mars 1976; qu'en effet, l'article 4, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté attaqué prévoit que ne relève pas de son champ d'application la personne qui exerce une des activités d'agent immobilier "pour autant qu'elle soit soumise à la discipline d'une instance professionnelle reconnue"; que cette disposition permet donc à des personnes qui exercent la même activité professionnelle de relever de deux réglementations professionnelles distinctes selon les qualifications dont elles sont titulaires sans accorder à un institut professionnel la primauté sur l'autre; que, pour le surplus, l'absence d'instance professionnelle reconnue pour les géomètres-experts immobiliers lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué est sans incidence sur sa légalité, même si elle a pu avoir pour effet de priver temporairement les membres de l'association requérante de la possibilité de se prévaloir de cette disposition et a pu les conduire à devoir, pour ces activités, s'inscrire provisoirement auprès de l'I.P.I.; que le second moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à charge des requérants à concurrence de 198,32 euros et à charge des parties intervenantes à concurrence de 148,74 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-cinq mai deux mille cinq par :

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

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.