

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 188.788 du 15 décembre 2008

G./A.63.864/VI-15.316

En cause : **HENRY** Ernest,

ayant élu domicile chez
Me Nicole CAHEN, avocat,
rue de Loxum, n° 25,
1000 Bruxelles,

contre :

l'Ordre des Architectes,

ayant élu domicile chez
Me Simone NUDELHOLC, avocat,
boulevard de l'Empereur, n° 3,
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 mai 1995 par Ernest HENRY qui demande l'annulation de "la décision prise les 3 mars et 17 mars 1995 par le conseil national de l'Ordre des Architectes, de prélever en 1995, à charge des membres de l'Ordre, une cotisation complémentaire modulée, dont la recette escomptée pour l'année 1995 a été inscrite au budget 1995 de l'Ordre, à concurrence de 47.000.000 francs";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 9 novembre 2000, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 novembre 2000, date à laquelle l'affaire a été remise sine die;

Vu l'ordonnance du 17 novembre 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 décembre 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me Nicole CAHEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Damien VERHOEVEN, loco Me Simone NUDEL-HOLC, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. AMELYNCK, 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 de la requête sont les suivants :

1. Le requérant est un architecte, inscrit au tableau de l'Ordre des architectes de la province de Brabant, rôle francophone.

2. Lors de la séance du conseil national de l'Ordre des architectes du 15 décembre 1989, le projet de budget pour l'année 1990 a été présenté. Parmi les recettes, a été instituée la perception d'une cotisation complémentaire variable, venant s'ajouter à la cotisation fixe et basée sur le nombre et la nature des missions, soit le nombre de visas à délivrer pour les demandes de permis de bâtir.

La note relative aux "cotisations 1990" mentionnait ce qui suit :

" I. Depuis plusieurs années, la volonté s'est manifestée au sein du Conseil national de réserver chaque année une part significative du budget disponible pour des actions destinées à l'exécution de la mission légale de l'Ordre.
Il est apparu qu'il était fort difficile de réserver pour ce faire les moyens suffisants sans puiser dans les réserves de l'Ordre.

II. Suite à cette constatation, l'idée est née qu'une partie de la cotisation annuelle que les Membres versent à l'Ordre pourrait être déterminée par un facteur qui serait directement lié à la conjoncture de la construction, et plus particulièrement, à la fréquence des missions confiées aux architectes.
Concrètement, ceci se traduit par la proposition d'établir une «unité de cotisation» complémentaire par demande de permis de bâtir.

Le Conseil national peut décider d'adopter une telle mesure sur base de l'article 49, premier alinéa, de la loi du 26 juin 1963, qui stipule que «l'Ordre perçoit de ses membres les cotisations nécessaires à l'accomplissement de sa mission».

III. Le Bureau est d'avis que l'application de cette partie modulée de la cotisation devra s'appuyer sur les principes suivants :

1° Il s'agit d'une cotisation, qui ne peut être fixée que par le Conseil national;

2° Le revenu spécifique ne pourra évidemment être attribué qu'au sein de la mission de l'Ordre, vis-à-vis de ses membres et dans l'intérêt commun.

3° Etant donné que le revenu lié à cette partie modulée de la cotisation variera d'année en année en vertu de la conjoncture de la construction, il n'est pas indiqué de financer les obligations vitales ou non compressibles de l'Ordre au moyen du revenu de cette partie de cotisation.

4° Il semble plutôt indiqué de réserver expressément les revenus de cette cotisation modulée complémentaire à la diffusion d'une information indépendante vers les architectes et vers le public; des moyens supplémentaires seront créés pour contribuer à faire respecter la dignité et l'indépendance de la profession.

IV. MODALITES D'EXECUTION

1° Le montant de la cotisation due à l'Ordre varie en fonction du prix de revient estimé de la construction, pour laquelle un visa est requis sur l'attestation d'auteur de projet :

[...]

V. ATTRIBUTION DES RENTREES COMPLEMENTAIRES

1° Conformément à ce qui est repris sous III., 4°, il faut souligner que l'attribution de ces sommes ne peut s'effectuer que dans la mesure où elles rentrent dans le cadre de leur destination initiale, et pour autant qu'il s'agisse de projets dont le Conseil national ait approuvé au préalable les options, le budget et le planning.

2° Le Conseil national pourrait attribuer ces rentrées complémentaires

- au renforcement de sa mission d'information (CIAUD, A+, ...) y compris le personnel y afférent;
- à la réalisation de sa mission d'information relative à la Directive européenne «architectes»;
- au sponsoring;
- à la promotion de l'architecture par le biais des média, d'expositions, ...
- à la promotion d'une politique de présence;
- à la couverture du déficit du budget ordinaire et extraordinaire;
- [...]"

Le procès-verbal de cette assemblée générale porte encore ce qui suit :

" [...] Monsieur le PRESIDENT rappelle les termes de la note, qui dit que tout projet à financer par la cotisation modulée sera préalablement soumis à l'approbation du Conseil national, qui décidera du bien-fondé du projet et de l'enveloppe budgétaire à y consacrer.

[...]

Monsieur P.E. VINCENT évoque l'expérience tentée pendant le mandat du Président M. APPEL, et qui s'est soldée par un échec.

[...]

Monsieur J.M. FAUCONNIER rappelle que l'opération menée par le Président APPEL était partie sur une tout autre base : la modulation concernait la totalité de la cotisation. Ici, il ne s'agit pas de se lancer dans la même mésaventure : nous partons d'un budget en équilibre, basé sur une cotisation fixe pratiquement identique à celle de 1989.

La cotisation modulée telle qu'actuellement présentée ne concerne qu'un complément de cotisation, qui instaure en outre une certaine justice sociale, et ne constitue certainement pas une «inquisition» destinée à contrôler les revenus des architectes. Le Conseil national aurait d'ailleurs pu se baser sur d'autres sources administratives possibles (assurance, déclaration T.V.A., revenus fiscaux, INAMI). Or, il ne fait appel qu'à l'honneur des Confrères.

Monsieur J.M. FAUCONNIER ajoute d'autre part que l'Ordre a besoin de moyens sérieux pour travailler.

[...]

Monsieur Y. CASTIAUX [...] suggère que l'Ordre thésaurise pendant un an les moyens collectés grâce à la cotisation modulée complémentaire, et se donne le temps de réfléchir à l'usage qui en sera fait.

[...]

En conclusion : cotisation de 1989 + module, avec comme corollaire : la nécessité pour le Conseil national de définir clairement la politique d'utilisation de ces sommes.

Monsieur le PRÉSIDENT se rallie à cette proposition.

[...]

Monsieur E. VERHAEGEN rappelle que la cotisation modulée mise au point sous le mandat du Président APPEL visait un objectif social (cotisation proportionnelle aux revenus).

Aujourd'hui, ce qui est proposé est totalement différent : la cotisation reste identique, et l'on y ajoute une «surtaxe» visant à financer la réalisation d'opérations de promotion de la profession.

Ce complément de cotisation ne peut à son avis être voté que s'il s'accompagne d'un programme.

Monsieur J.M. FAUCONNIER répond que le Conseil national donne l'assurance que les projets à financer par la cotisation modulée seront votés action par action. Ce devrait être suffisant. Il ajoute que le temps manque pour élaborer un programme détaillé, et que ce sera réalisé plus tard.

[...]

Monsieur Y. CASTIAUX revient à sa proposition de constituer une réserve grâce à la cotisation modulée, et d'expliquer aux confrères que le Conseil national en votera l'utilisation par la suite.

[...]

Monsieur le Président demande un vote sur cette proposition qu'il résume comme suit :

- cotisation identique à celle de 1989;

- principe de la cotisation modulée complémentaire (les montants en seront fixés dans les mois qui viennent;
- actions à financer sur cette base : préalablement votées par le C.N.

[...]

Le vote relatif à la cotisation 1990 telle que détaillée ci-dessus donne le résultat suivant :

[...]

8 OUI
7 NON.

La proposition précitée est dès lors acceptée."

3. Le 26 janvier 1990, le Conseil national a repris la discussion concernant la cotisation modulée. Le procès-verbal de la réunion mentionne notamment ce qui suit :

- " [...] Monsieur le PRESIDENT explique le principe de la cotisation modulée, dont les revenus seront utilisés pour financer les dépenses autres que non compressibles (personnel, sièges, jetons de présence) de l'Ordre.

[...]

Monsieur E. VERHAEGEN donne un aperçu des modalités qui peuvent être appliquées à propos des cotisations :

- 1) une cotisation uniforme, à payer par tous les architectes, destinée à financer les frais de fonctionnement de l'Ordre, c.à.d. tout ce que l'Ordre doit faire en vertu de sa mission légale;
- 2) une cotisation modulée, avec un fondement social, destinée à financer les frais de fonctionnement de l'Ordre («système APPEL»);
- 3) un système qui part du principe que l'Ordre fait plus que sa mission légale, et en vertu duquel, d'une part, les tâches qui relèvent de la mission légale de l'Ordre sont financées au moyen de la cotisation fixe, et, d'autre part, les tâches que l'Ordre accomplit en plus (et qu'il reste à définir!) sont financées au moyen d'une cotisation modulée.

[...]

Monsieur E. VERHAEGEN ajoute d'autre part qu'un certain nombre de tâches [...] «complémentaires» telles que proposées (brochure, CIAUD, édition annuaire, ...) relèvent de la mission normale de l'Ordre.

[...]

Monsieur E. VERHAEGEN pense qu'une distinction claire et nette doit être faite entre les missions légales (minimales) de l'Ordre et les «autres» tâches.

Il demande que l'on émette un vote à propos d'un certain nombre de questions d'ordre pratique :

- 1) le Conseil national est-il d'accord avec le principe selon lequel les missions légales (minimales) de l'Ordre soient financées par la cotisation (fixe) de base, et que la cotisation modulée, liée à la conjoncture, soit consacrée aux tâches complémentaires de l'Ordre?

[...]

Par 12 votes positifs et 3 votes négatifs (15 membres sont présents - Monsieur P. CSOMA est absent au moment du vote), le Conseil national approuve la constitution d'un fonds spécial qui sera consacré à la promotion de la profession d'architecte, et alimenté par les recettes de la cotisation modulée."

Le montant de la cotisation modulée pour 1990 a été fixé par le Conseil national en sa séance du 26 janvier 1990 et la recette globale a été évaluée à 25.962.750 FB.

Dans le courrier adressé aux membres de l'Ordre le 27 février 1990, il a été précisé que ce complément de cotisation avait pour but de prendre en considération, autant que possible, les réalités économiques. Ce complément de cotisation a été justifié comme suit :

" Il est apparu que de nouvelles initiatives devaient être proposées dans le domaine de la post-formation, de la qualité du stage obligatoire, du recyclage, de la formation continue, de l'information juridique, déontologique ou technique, et dans d'autres domaines qui concernent la compétence professionnelle des architectes et leur obligation d'assumer valablement, en tout honneur et en toute indépendance, les responsabilités que le législateur leur a imposées et que le public est en droit d'attendre de chacun d'eux.

Il entre dans les intentions du Conseil national d'établir un programme détaillé qui devrait permettre, en relation avec les Conseils provinciaux, de sélectionner des actions ou des mesures prioritaires compatibles avec la mission de l'Ordre. Les versements modulés y seront affectés exclusivement."

4. Dans la lettre-circulaire envoyée aux membres de l'Ordre le 6 janvier 1991, le Conseil national a indiqué notamment ce qui suit :

" [...] Le Conseil national a en outre décidé de ne permettre l'affectation de la partie modulée de la cotisation que lorsque le revenu réel en serait connu, afin d'effectuer la sélection des projets et des actions sur base des moyens effectivement disponibles.

[...]

Pour 1991, le Conseil a décidé de maintenir l'actuelle formule de modulation de la cotisation, et d'adapter, après consultation, les modalités de sa perception. Le principe de base qui a été retenu est le suivant : la partie fixe de la cotisation couvre les frais de fonctionnement et de personnel des Conseils et la partie modulée couvre les activités liées à la conjoncture, de sorte que toutes deux puissent évoluer en fonction des besoins spécifiques."

5. Lors de sa séance du 17 janvier 1992, le Conseil national a réexaminé la problématique de la cotisation complémentaire modulée, à l'occasion du vote du budget de l'Ordre pour 1992.

Après qu'ait été discutée la "méthode utilisée jusqu'à présent pour l'établissement du budget, à savoir : 1. encaisser les fonds; 2. élaborer le programme", le Conseil national a finalement adopté la proposition suivante, formulée par son président :

" ne se prononcer qu'après le Séminaire par un vote à propos de la recette de la cotisation modulée complémentaire (32 millions). L'affectation de cette somme dépendra des conclusions du Séminaire et de sa définition de la mission de l'Ordre. Si la conclusion va dans le sens d'une non-affectation de cette somme, elle sera reportée à la recette de l'année suivante."

Ce séminaire a été prévu pour les 21 et 22 février 1992 avec pour objet de "décider de mesures concrètes en vue d'améliorer le fonctionnement de l'Ordre". En conséquence, le projet de budget établi pour 1992, pour un montant de 136.342.362 FB, a prévu en recettes particulières un montant de 46.000.000 FB relatif à la cotisation modulée de 1991, soit le double de ce qui avait été prévu, et la mise en réserve d'un montant de 32.800.000 FB relatif à la cotisation modulée de 1992.

6. En 1993 et 1994, le Conseil national a décidé de maintenir l'application de la partie modulée de la cotisation selon les mêmes conditions qu'en 1992.

Il ressortait du formulaire de "Déclaration de cotisation", envoyé en 1994 en annexe de la lettre-circulaire relative au budget 1994, que cette cotisation complémentaire était due à l'occasion de la demande de :

- permis de bâtir;
- permis d'urbanisme;
- certificat d'urbanisme.

Elle était établie en fonction de la catégorie des travaux, soit sur la base de la superficie totale du bâtiment, soit sur la base du volume total, soit sur le coût estimé des travaux, soit, enfin, forfaitairement lorsqu'il s'agit d'un dossier purement "administratif".

7. A la suite du recours introduit par le requérant, le 23 avril 1992, le Conseil d'Etat, par un arrêt n° 49.999 du 28 octobre 1994, a annulé la décision prise le 17 janvier 1992 par le Conseil national de l'Ordre des architectes de prélever, en 1992, à charge des membres de l'Ordre une cotisation complémentaire dite "modulée" et ce, pour les motifs suivants :

- " Considérant que le requérant prend un premier moyen de la «violation de l'article 107 (devenu 159) de la Constitution, des articles 2 et 49 de la loi du 26 juin 1963, ainsi que du principe général de droit administratif relatif à la motivation des actes administratifs»; que, dans une première branche, il soutient «qu'en établissant de telles cotisations (modulées), sans avoir au préalable déterminé avec précision les activités légales auxquelles le produit de ces cotisations serait consacré ni, a fortiori, les besoins financiers nécessaires à l'accomplissement de ces activités, la décision attaquée viole les dispositions légales visées au moyen»;

Considérant que la partie adverse répond en substance :

- que la lettre-circulaire du 27 février 1990 explique comme suit l'affectation des versements modulaires :

«Il est apparu que de nouvelles initiatives devaient être proposées dans le domaine de la post-formation, de la qualité du stage obligatoire, du recyclage, de la formation continue, de l'information juridique, déontologique ou technique, et dans d'autres domaines qui concernent la compétence professionnelle des architectes et leur obligation d'assumer valablement, en tout honneur et en toute indépendance, les responsabilités que le législateur leur a imposées et que le public est en droit d'attendre de chacun d'eux.

Il entre dans les intentions du Conseil national d'établir un programme détaillé qui devrait permettre, en relation avec les Conseils provinciaux, de sélectionner des actions ou des mesures prioritaires compatibles avec la mission de l'Ordre. Les versements modulés y seront affectés exclusivement»;

- que les actions visées dans cette lettre-circulaire du 27 février 1990 entrent dans le cadre de la mission définie par l'article 2 de la loi du 26 juin 1963 et explicitée comme suit au cours des travaux préparatoires (Rapport HERMANS, Doc. Chambre 1962-1963, 487/5, pp. 4 et 5) :

«La création de l'Ordre des architectes répond à un triple but :

1° La défense de la profession même, en écartant les abus commis par certains confrères. L'Ordre représente l'unique moyen d'intervention efficace dans l'exercice de la profession en vue de s'opposer aux pratiques malhonnêtes, aux honoraires exagérés, à la publicité déloyale, etc. D'autres questions, tels que les rapports avec la clientèle ainsi que l'organisation du stage, sont étroitement liées aux précédentes.

2° Le relèvement du standing de la profession en s'attaquant aux infractions commises par des personnes qui ne sont pas qualifiées pour exercer la profession, en déterminant les conventions qui peuvent être conclues entre les architectes et ceux qui participent également à la réalisation d'un bâtiment (commissions, etc.). La lutte contre la concurrence de tiers non qualifiés revêt une très grande importance car, ainsi que nous le disions plus haut, la loi de 1939 n'a prévu aucune sanction pour les infractions commises par ceux qui exercent la profession d'architecte sans y être autorisés. L'article 10 de la loi de 1939 ne punit en effet que celui qui utilise, sans y avoir droit, le titre d'architecte.

3° La protection du client, en lui donnant la possibilité de recours contre l'architecte qui violerait les règles de sa profession, en réglant les différends en matière d'honoraires, en éliminant les architectes indignes, en préservant l'indépendance complète des architectes»;

- que réserver un budget d'environ 32 millions de francs pour des activités conformes aux compétences légales de l'Ordre mais qui, concrètement, devront être

déterminées à la suite d'un séminaire, n'excède pas les limites d'une gestion prudente et éclairée;

Considérant que le requérant réplique en substance que décider d'une nouvelle cotisation modulée estimée à 32.800.000 francs, alors que les précédentes ont permis de mettre en réserve 57.220.742 francs, sans avoir procédé au préalable à la moindre évaluation prévisionnelle des dépenses, «excède les bornes de toute appréciation raisonnable» et viole l'article 49 de la loi du 26 juin 1963;

Considérant que l'article 49 de la loi du 26 juin 1963 créant un Ordre des architectes dispose comme suit en son alinéa 1^{er} :

«L'Ordre perçoit de ses membres les cotisations nécessaires à l'accomplissement de sa mission, telles qu'elles sont fixées par le Conseil national»;

Considérant qu'il ressort des discussions qui ont eu lieu le 15 décembre 1989 et le 26 janvier 1990 devant le Conseil national, et plus particulièrement de la proposition de E. VERHAEGEN adoptée le 26 janvier 1990 et tendant à la création d'un fonds spécial, que les missions légales dévolues à l'Ordre devaient être financées par la cotisation fixe, tandis que la cotisation modulée financerait les opérations de «promotion» de la profession d'architecte;

Considérant qu'il n'est pas contesté que les cotisations modulées perçues en 1990 et 1991 avaient permis de mettre en réserve 57.220.742 francs; que cette mise en réserve montre que leur perception n'était pas nécessaire;

Considérant que, le 17 janvier 1992, lorsque fut prise la décision attaquée, la nécessité de percevoir une cotisation complémentaire modulée n'était pas davantage démontrée, puisque son affectation devait encore dépendre des conclusions d'un séminaire à venir et de sa définition de la mission de l'Ordre, l'hypothèse d'une non-affectation étant encore expressément prévue; que le moyen est fondé;

Considérant que l'examen des autres moyens, à les supposer fondés, ne pourrait conduire à une annulation aux effets plus étendus."

8. Le 25 novembre 1994, le Conseil national a examiné, une première fois, le projet de budget de 1995 établi par le bureau.

A cette date, l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat n'avait pas encore été notifié.

Le procès-verbal de cette réunion mentionne qu'il manque environ 20 % de recettes pour équilibrer le budget et que deux solutions sont proposées pour résorber ce déséquilibre, c'est-à-dire soit réduire fortement certaines dépenses, soit augmenter la cotisation fixe d'environ 30 %.

Dans le projet de budget annexé, il est indiqué, dans la colonne relative aux recettes, un montant de 80.000.000 FB de cotisations "partie fixe", un montant estimé de 50.000.000 FB pour les cotisations modulées (sous-entendu de l'année 1995) et un

montant total de recettes de 151.321.812 FB, comportant également un montant de 15.121.812 FB au titre de report 1994 (actions), et ce, pour un montant total de dépenses estimé à 182.158.812 FB (138.994.812 FB de frais fixes et 43.164.000 FB "à décider"). Il n'est par contre fait aucune mention, dans les recettes, d'un report des cotisations modulées perçues en 1994.

Après que le président du Conseil eût énuméré les actions qu'il souhaitait voir mener par l'Ordre en 1995, l'assesseur juridique a attiré l'attention des membres présents sur le fait qu'il émettait des réserves au sujet des dépenses de l'Ordre et s'étonnait de voir directement suggérer de combler le déficit annoncé par l'augmentation des recettes, sans songer d'abord à réduire les dépenses.

Monsieur E.VERHAEGEN s'est réjoui de voir enfin surgir un vrai débat sur la politique de l'Ordre et a reconnu que la répartition des fonds (75 % pour les frais de fonctionnement; 75 % des 25 % pour la promotion de l'architecture; le solde pour d'autres objectifs) méritait l'organisation d'une réunion extraordinaire, prévue pour le 16 décembre 1994.

9. Réuni le 16 décembre 1994, le Conseil national a examiné les suites à donner à l'arrêt du Conseil d'Etat qui lui avait, dans l'intervalle, été notifié.

Lors de la discussion, il a notamment été déclaré que cet arrêt du Conseil d'Etat aurait un effet bénéfique s'il devait conduire à ce que le Conseil national fixe enfin ses priorités.

L'assesseur juridique a rappelé que, si la cotisation modulée complémentaire était maintenue, il faudrait que le budget 1995 en précise clairement l'affectation. Il a enfin été relevé que le Conseil avait, pour la première fois en 1994, utilisé une comptabilité analytique, c'est-à-dire un outil de précision servant à définir une politique.

Un débat a ensuite eu lieu sur les finances et les missions de l'Ordre.

10. Le 13 janvier 1995, le groupe de travail "budget" a examiné un projet de budget, pour 1995. Il a observé qu'il fallait trouver au minimum 60.000.000 FB afin d'assurer l'équilibre de ce budget, dès lors qu'il y avait lieu à remboursement de la cotisation modulée 1992 et qu'était prise en considération la création d'un fonds de réserve.

Afin de trouver cette somme, le groupe de travail proposait de supprimer un certain nombre de postes dans les dépenses et ce, pour un montant de 64.023.929 FB.

Dans le tableau des recettes, il était fait état d'un montant de 80.600.400 FB de cotisations "partie fixe", d'un montant estimé de 47.000.000 FB de cotisations modulées pour 1995, d'un montant de 38.635.229 FB de report de cotisations "partie modulée" de l'année 1994, pour un total de recettes de 133.174.831 FB et ce, en tenant compte d'une déduction de 52.164.410 FB destiné au remboursement de la cotisation modulée 1992, annulée par le Conseil d'Etat. La rubrique "dépenses" du budget s'élevait à 193.878.371 FB, en ce non compris le montant à rembourser de la cotisation modulée 1992, d'où le déficit de 60.000.000 FB, dû notamment à la somme qu'il convenait de consacrer au remboursement de la cotisation annulée.

11. Le 20 janvier 1995, le Conseil national a une nouvelle fois examiné le projet de budget de 1995. Il ressort du procès-verbal que le président a rappelé que le séminaire de Rixensart avait fait apparaître un large consensus quant à la définition de la mission de l'Ordre, c'est-à-dire assurer la mission disciplinaire, veiller à la qualité des membres et améliorer le climat dans lequel les architectes doivent travailler. Il a également relevé que l'"électrochoc" proposé par le groupe de travail "budget" ne permettait plus au Conseil que de faire du "disciplinaire" en 1995, ce qui n'était pas souhaitable.

Une solution distincte de la proposition du groupe de travail "Budget" a alors été envisagée pour atteindre les 60.000.000 FB, à savoir une réduction des dépenses pour 20.000.000 FB et une majoration des rentrées pour 40.000.000 FB, par l'augmentation de 50 % de la cotisation fixe. Le principe sous-tendant cette démarche était de terminer les actions entamées et de ne pas s'engager dans de nouvelles initiatives.

Le Conseil national s'est également prononcé positivement sur le maintien d'une structure du Conseil en sept départements, telle qu'elle apparaît dans la préparation du budget 1995, de même que sur les trois volets de l'activité de l'Ordre (disciplinaire - qualité des membres et relations avec les membres - rôle d'intérêt public).

Toutefois, le quorum requis n'étant pas atteint, ces décisions ont fait l'objet d'une confirmation, lors de la séance du Conseil national du 24 février 1995.

Lors de cette même réunion du 24 février 1995, le Conseil a examiné une communication du comité des Finances consacrée aux conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat et aux modalités de remboursement de la cotisation modulée de 1992.

En ce qui concerne le budget pour l'année 1995, le comité des Finances proposait de maintenir la structure de la cotisation alors en vigueur tout en séparant le budget en deux parties : un budget ordinaire pour le budget -normal- de l'année 1995; un budget exceptionnel pour faire face aux conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat.

Pour le budget exceptionnel destiné à assurer le remboursement de la cotisation modulée de 1992, le comité proposait la perception d'une cotisation de crise destinée à couvrir la différence entre le montant à rembourser, soit 52.000.000 FB plus 2.000.000 FB à 3.000.000 FB de frais, et la recette de la cotisation - partie modulée de 1994 (3 trimestres), mise en réserve (environ 38.600.000 FB).

Dans la partie relative au budget ordinaire, il était fait mention de recettes disponibles (hors report de la cotisation - partie modulée de 1994 et hors remboursement de la cotisation - partie modulée de 1992) d'un montant total de 146.000.000 FB et d'une réduction des dépenses ordinaires du budget prévisionnel de 1995, de 193.000.000 FB à 112.000.000 FB. Pour financer le déficit constaté de 26.000.000 FB, il était proposé, comme solution la plus opportune, une augmentation de la cotisation de 1995, de plus de 33 %.

Le comité des Finances observait encore :

- que les recettes de la cotisation modulée de 1992 avaient été entièrement affectées à des dépenses avant même l'arrêt du Conseil d'Etat;
- qu'une des conséquences de l'arrêt était que la recette de la cotisation modulée ne fût plus mise en réserve l'année où elle est perçue, mais affectée l'année même de sa perception.

Le comité des Finances proposait de charger un groupe de travail d'examiner des possibilités alternatives pour la perception des cotisations, étant entendu qu'il s'agissait de maintenir, pour le budget 1995, la structure actuelle de cotisation, en vue d'assurer la continuité de l'Ordre.

12. Le 3 mars 1995, le Conseil national a, une nouvelle fois, examiné le budget de 1995, sur la base des propositions du comité des Finances faites le 24 février 1995 et des avis donnés par ses assesseurs juridiques ainsi que par deux avocats à la Cour de cassation.

Lors de cette réunion, le Conseil a marqué son accord sur les points suivants, malgré l'opposition de certains de ses membres :

- l'imposition d'une "cotisation de crise" pour permettre le remboursement intégral de la cotisation modulée 1992;
- l'approbation du budget ordinaire 1995, à la condition qu'il soit réduit d'un montant de l'ordre de 10.000.000, à déduire principalement des postes relatifs à la promotion de l'architecture;
- le maintien de la cotisation modulée pour 1995, selon les modalités de perception fixées en 1994, ce qui a provoqué la démission de l'un des membres du Conseil (vote : 12 OUI/2 NON).

13. Le 17 mars 1995, le Conseil national a examiné les propositions définitives de budget pour 1995, un élément nouveau étant intervenu, à savoir que pour le budget 1995, le calcul de la cotisation modulée 1994 devait prendre en compte 4 trimestres au lieu des 3 prévus initialement (c'est-à-dire + 12.000.000 FB). En conséquence, il a décidé d'abandonner l'idée d'une perception de cotisation de crise destinée à permettre le remboursement intégral de la cotisation modulée 1992.

Lors de cette séance, le Conseil national a également décidé :

- un changement d'affectation du produit de la cotisation modulée. Ce point est explicité comme suit dans le procès-verbal : "La cotisation modulée ayant été initialement réservée à l'action de l'Ordre, il convient de décider explicitement le changement de cette affectation : le produit de la cotisation modulée sera consacré notamment au remboursement de la cotisation modulée 1992".
- l'acceptation du volet global des dépenses du budget 1995, en ce comprises les économies supplémentaires présentées pour un montant total de 9.185.050 FB;
- une augmentation de la cotisation fixe de 25 % pour les membres inscrits au tableau.

Il a été précisé que la cotisation des stagiaires ne serait pas augmentée parce que ceux-ci ne bénéficieraient pas du remboursement de la cotisation modulée 1992.

Le budget de 1995, tel qu'adopté par le Conseil national le 17 mars 1995, mentionnait un montant total de dépenses de 218.308.178 FB (en ce compris le remboursement de la cotisation modulée de 1992, soit un montant total de 54.664.410 FB) et un montant total de recettes équivalent (cotisation-partie fixe : 101.579.800 FB; cotisation-partie modulée pour 1995 : 47.000.000 FB; utilisation de la provision-cotisation 1994 : 51.274.766 FB). Abstraction faite du montant consacré au remboursement de la cotisation modulée 1992, le montant des dépenses pour le budget 1995 s'élevait donc à 163.643.768 FB. Hors des sommes relatives au report de cotisations modulées de 1994, le montant des recettes correspondant à la cotisation fixe et à la cotisation modulée pour 1995 s'élevait à 163.811.612 FB.

14. Dans la lettre-circulaire, approuvée par le Conseil national lors de sa réunion du 17 mars 1995 et envoyée aux membres de l'Ordre le 24 mars 1995, le Conseil national a indiqué ce qui suit :

" 1. Portée

L'arrêt du Conseil d'Etat concerne exclusivement la cotisation modulée de 1992. En effet, les circonstances qui ont amené le Conseil d'Etat à rendre son arrêt sont spécifiques pour l'année 1992 et se rapportent plus spécialement à la situation existante au 17 janvier 1992, date à laquelle a été prise la décision attaquée du Conseil national instituant une cotisation modulée pour l'année 1992.

L'annulation de la décision précitée du 17 janvier 1992 du Conseil national signifie que cette décision n'existe plus : une cotisation modulée (juridiquement valable) n'a donc pas été instituée pour 1992.

2. Conclusions et décisions

2.1. Remboursement

Le Conseil national a décidé que le montant nominal de la cotisation modulée perçue pour 1992 sera intégralement remboursé (c.à.d. le total de toutes les sommes qui ont été perçues en tant que cotisation modulée sur base des visas délivrés par l'Ordre en 1992).

Les modalités de ce remboursement sont décrites sous le point 4 ci-dessous.

2.2. Affectation de la cotisation

Le produit de la cotisation établie par le Conseil national pour une année budgétaire doit être affecté au budget de cette même année (il est donc exclu de le mettre en réserve sans l'affecter).

C'est en application de ce principe que la totalité des cotisations perçues en 1995 sera affectée aux besoins du budget 1995.

2.3. Financement du déficit du budget 1995 en raison de ce remboursement

Le produit de la cotisation modulée 1992 a été dépensé en 1993 à concurrence de 48.812.376 FB, et le reste a été reporté en 1994. Le remboursement de la recette

produite par la cotisation annulée entraîne dans le budget 1995 un déficit d'environ 52.000.000 FB.

Pour éviter de le financer par une cotisation exceptionnelle, le Conseil national de l'Ordre a décidé de réduire les frais de fonctionnement en 1995 et de suspendre un certain nombre d'actions programmées.

2.4. L'arrêt du Conseil d'Etat n'a pas mis en cause le principe même de la cotisation modulée.

Etant donné qu'il n'est matériellement plus possible d'encore étudier et appliquer pour 1995 une réforme du système des cotisations, il a été décidé de maintenir la structure existante des cotisations (fixe et modulée).

D'autre part, il a été décidé de charger sans délai un groupe de travail d'étudier de façon approfondie la structure de la cotisation et son mode de perception, et ce, dès l'exercice 1996.

3. Le budget 1995 et la cotisation 1995.

En sa séance du 3 mars 1995, le Conseil national a fixé les lignes principales du programme et du budget 1995 de l'Ordre des architectes.

En sa séance du 17 mars 1995, il a approuvé les montants des dépenses et des recettes de l'année, et a voté le budget global.

Dans le courant du mois de mai 1995, le Conseil national consacrera une publication (Architext) au budget 1995.

Comme précédemment, la cotisation 1995 se composera de :

- une partie fixe (cotisation fixe), dont le Conseil national a fixé le 17 mars 1995 les montants précis, en fonction de l'équilibre budgétaire à atteindre [...];
- une partie modulée (cotisation modulée) [...] selon les mêmes modalités qu'en 1994 [...]" .

La décision de maintien d'une cotisation modulée pour 1995 et de son inscription au budget 1995, à concurrence de 47.000.000 FB, telle que prise par le Conseil national lors de ses réunions des 3 et 17 mars 1995, constitue la décision attaquée.

15. Le budget 1995, tel qu'approuvé par le Conseil national le 17 mars 1995, a été porté à la connaissance des membres par bulletin de mai 1995.

16. A la suite des réflexions menées par un groupe de travail à propos d'une réforme de la cotisation, le Conseil national a finalement institué, pour l'année 1996, un nouveau système de perception, notamment d'une cotisation complémentaire forfaitaire, dont les principes ont été les suivants :

- "
- prise en compte de la capacité individuelle de chaque architecte;
 - abandon du critère réducteur et anticipatif du visa, au profit de la considération de l'entière de l'activité professionnelle;
 - simplification sensible de l'acte de déclaration;
une seule déclaration annuelle dont les données figurent dans les déclarations d'assurance et dans la comptabilité d'années entièrement clôturées (3^o et 2^o années précédentes);
 - souci de références financières judicieuses : moyenne de deux années fournissant un profil plus significatif;
 - introduction de limites : seuil fixé à 490 FB avec exonération en-deçà; plafond fixé à 49.000 FB;
- [...]"

17. Lors de sa séance du 21 février 1997, le Conseil national a décidé d'adopter, pour l'année 1997, le système de cotisation suivant :

- première option : paiement d'une cotisation annuelle forfaitaire (18.000 FB), quel que soit le nombre de visas demandés;
- deuxième option : paiement d'une cotisation annuelle forfaitaire réduite pour les membres qui ne demandent pas, ou peu, de visas (au maximum 2 en 1997) (12.000 FB).

A partir du troisième visa, la cotisation forfaitaire de la première option était automatiquement d'application.

Cette décision a été notifiée aux membres de l'Ordre par le biais d'une lettre circulaire du 14 mars 1997.

Le total des dépenses pour le budget 1997 a été estimé à 143.925.298 FB.

18. En 1998, le Conseil national a de nouveau décidé de modifier le système de perception en adoptant un système de cotisation qui n'était plus lié au volume des missions (chiffre d'affaires, revenu professionnel, ...), mais qui variait selon les catégories professionnelles d'architectes, le montant de la cotisation étant forfaitairement fixé selon le budget, préalablement établi, et le nombre d'architectes cotisant dans chaque catégorie.

Deux catégories ont été ainsi distinguées : celle concernant les interventions pour lesquelles la loi prévoyait l'intervention obligatoire d'un architecte (système de visas) - cotisation forfaitaire de 18.000 FB; toute autre activité professionnelle en qualité d'architecte (architecte conseil ou collaborateur) - cotisation forfaitaire de 12.000 FB.

Le montant forfaitaire le plus faible de la cotisation visait les architectes stagiaires et s'élevait à 3.000 FB.

La lettre-circulaire comportait notamment le passage suivant :

" Pour couvrir ses dépenses, l'Ordre ne dispose que de la cotisation annuelle des architectes.

[...].

Les années écoulées ont vu différentes tentatives de l'Ordre pour faire correspondre étroitement la cotisation et le revenu professionnel individuel.

Force est toutefois de constater que, pour l'Ordre, cet objectif est difficile à atteindre. En outre, l'on ne peut ignorer que de sérieux doutes subsistent quant au bien-fondé, à l'opportunité et à la faisabilité d'une cotisation liée à la situation économique individuelle de chaque membre de l'Ordre.

[...]

De toute façon, l'Ordre ne dispose ni des moyens juridiques ni des moyens techniques nécessaires pour obtenir des indices fiables - ni, à plus forte raison, des données objectives - sur la situation économique individuelle des architectes, qui lui permettraient de répartir ses charges de manière totalement équitable. Ni la «déclaration sur l'honneur» ni le nombre de visas délivrés, ni l'assurance de la responsabilité professionnelle n'ont permis de dégager des paramètres objectifs.".

Le total des dépenses pour le budget de 1998 a été préalablement fixé à 146.178.895 FB.

19. Le système mis en place en 1998 a été maintenu pour 1999, la valeur de la cotisation complémentaire s'échelonnant de 2.666 FB à 15.996 FB;

Il a de nouveau été précisé que les divers montants de cotisation forfaitaire avaient été calculés à partir du budget préalablement fixé pour 1999;

Considérant que le requérant prend un moyen, le troisième de la requête, de la violation des articles 10, 11 et 159 de la Constitution, de l'article 111 du règlement d'ordre intérieur de l'Ordre des architectes et du principe général de droit *Patere legem quam ipse fecisti*; qu'il affirme que la décision attaquée établit, pour l'année 1995, à la charge des membres de l'Ordre des architectes, et dès lors de lui-même, outre la cotisation fixe, dite de base, une cotisation complémentaire modulée, payable à l'occasion du dépôt de chaque demande de permis de bâtir attestée par un membre de l'Ordre et dont le montant est calculé au prorata des honoraires dus à celui-ci, suivant la catégorie des travaux projetés, en multipliant par un coefficient variable la superficie totale, le volume total ou l'estimation totale du coût de ces travaux, cotisation dont le

produit pour l'année 1995 est de 47.000.000 FB; qu'il soutient que cette cotisation est due par le membre de l'Ordre autant de fois qu'il accomplit l'acte professionnel de la signature des plans accompagnant la demande de permis de bâtir et que le montant de ces cotisations est illimité puisqu'aucun plafond n'est prévu; qu'en une première branche, il fait valoir que si le principe constitutionnel d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'un traitement différent soit réservé à certaines catégories de personnes, encore faut-il que cette différence de traitement puisse être objectivement et raisonnablement justifiée, compte tenu du but et des effets poursuivis par la mesure, en fonction d'une juste proportion entre les moyens utilisés et le but visé; qu'il soutient qu'en l'espèce, en établissant à charge des membres de l'Ordre une cotisation due à l'occasion du seul acte professionnel de la signature des plans accompagnant les permis de bâtir, la décision attaquée introduit une différence de traitement entre cet acte professionnel et les autres actes accomplis par les architectes dans l'exercice de leur profession, qu'une telle différence de traitement n'est pas dans un rapport de juste proportion eu égard au but visé dès lors que celui-ci n'est pas révélé, qu'aucune justification ne peut être tirée de la situation différente qui serait celle des architectes qui n'accomplissent pas cet acte et qui dès lors, bien qu'inscrits à l'Ordre, sont exonérés des cotisations attaquées, que le caractère illimité de la perception et du montant de ces cotisations rend celles-ci, à tout le moins, hors de toute proportion raisonnable par rapport au but poursuivi, quel qu'il soit, qu'aucune affectation précise n'ayant été réservée au produit des cotisations, celui-ci est en toute hypothèse sans rapport de proportionnalité avec un but réel non révélé;

Considérant que la partie adverse soutient, dans son mémoire en réponse, qu'un régime de cotisations directement liées aux revenus professionnels des architectes, tel que celui que l'Ordre avait instauré dans le passé et qui a fait l'objet de l'arrêt n° 37.149 du 4 juin 1991 soulevait des problèmes d'application liés à la difficulté de déterminer les revenus professionnels des architectes indépendants, que le système actuellement en vigueur permet un contrôle aisé et efficace puisque les règlements en vigueur dans les trois Régions du pays imposent qu'une attestation d'auteur de projet visée par le conseil de l'Ordre soit jointe à toute demande de permis de bâtir, que l'introduction d'une demande de permis de bâtir constitue pour un architecte l'acte le plus caractéristique de sa profession, que, pour la grande majorité des architectes, les revenus professionnels sont directement liés au nombre de demandes de permis de bâtir introduites et à l'importance des travaux qu'elles concernent, qu'il existe sans doute une minorité d'architectes qui perçoivent une partie significative de leurs revenus professionnels à la suite d'activités qui n'entraînent pas le dépôt d'une demande de permis de bâtir, ainsi de ceux qui ont pour activités principales l'enseignement, les

expertises judiciaires, la recherche ou encore l'exercice d'un emploi public, de ceux qui construisent à l'étranger ou qui s'occupent essentiellement de décoration intérieure qui ne nécessite aucun permis de bâtir, qu'initialement, il avait été décidé que la cotisation modulée servirait à financer des activités de recyclage ou de post-formation, ou encore des initiatives tendant à améliorer la diffusion des informations techniques et déontologiques ou à promouvoir l'image de l'architecture dans le grand public, que cependant, le produit de la cotisation modulée n'est pas affecté, comme tel, au financement de dépenses spécifiques, que l'Ordre s'est efforcé de rester fidèle à l'orientation générale adoptée en 1989, que le produit escompté de la cotisation modulée pour l'année 1995 est légèrement inférieur au total des dépenses prévues dans deux des trois secteurs d'activités de l'Ordre, soit celui de la "compétence des membres et relations" et celui de la "sensibilisation et information du public", que ces activités concernent plus spécifiquement les architectes chargés de missions complètes d'architecture, que l'architecte enseignant est censé, de par ses fonctions, se tenir constamment informé de l'évolution des techniques et des conceptions dans les matières qu'il enseigne, qu'il n'est pas le destinataire principal des activités de recyclage ou "post-formation" qui tendent à rehausser le niveau général de la profession dans l'ensemble du pays, que les revenus des architectes qui construisent principalement à l'étranger ne doivent pas être pris en compte pour le calcul de la cotisation, qu'ils ne sont pas soumis à la déontologie et à la discipline de l'Ordre national mais doivent se conformer à des réglementations étrangères, que les architectes qui s'occupent de décoration intérieure sont amenés à introduire des demandes de permis de bâtir pour les travaux envisagés, lesquelles entraînent la perception de cotisations et qu'enfin la responsabilité professionnelle à laquelle sont exposés les architectes qui ont pour activités principales l'enseignement, la recherche, la décoration intérieure, des missions d'expertise judiciaire ou encore l'élaboration de plans d'aménagement à la demande des pouvoirs publics est moins lourde que celle que peut encourir l'architecte actif dans le domaine de la construction, et que la limitation du nombre de sinistres pouvant mettre en cause la responsabilité professionnelle de l'architecte est un des objectifs de l'Ordre; qu'elle conclut que le critère de différenciation adopté pour le calcul de la cotisation modulée n'est pas dépourvu de justification objective et raisonnable compte tenu du but et des effets de la mesure en cause, que ces critères ont paru les plus adéquats, compte tenu des moyens de contrôle dont dispose l'Ordre, et que la jurisprudence développée par la Cour d'arbitrage en matière fiscale tient compte de considérations d'efficacité et de réduction des coûts administratifs; que, dans son dernier mémoire, la partie adverse énonce que les architectes qui n'introduisent jamais de permis de bâtir constituent une catégorie numériquement peu importante et non représentative de l'ensemble de la profession, qu'en faisant abstraction des architectes stagiaires et pensionnés, seuls 5%

des architectes inscrits à l'Ordre n'introduisent pas de demandes de permis de bâtir, que la jurisprudence de la Cour d'arbitrage fait ressortir que le traitement différencié de deux catégories de citoyens n'est de nature à violer le principe d'égalité que lorsque ces deux catégories sont comparables du point de vue des objectifs poursuivis par la norme critiquée, qu'un raisonnement analogue peut être invoqué en ce qui concerne le mode de calcul de la cotisation modulée, que, dans la mesure où les architectes actifs dans le secteur de la construction sont les seuls à être pleinement concernés par l'ensemble des missions confiées à l'Ordre, il pouvait se justifier d'adopter un mode de calcul des cotisations prenant en compte l'acte caractéristique que constitue l'introduction d'un permis de bâtir, que le fait qu'au cours des années ultérieures, elle ait pris en compte les critiques adressées à la cotisation modulée et qu'elle se soit efforcée d'améliorer le système n'implique pas que celui qui avait été choisi en 1995 était illégal, que c'est à tort que, dans son dernier mémoire, le requérant affirme qu'en le réformant, elle a reconnu le bien-fondé du grief, que l'absence de plafond ne suffit pas à établir l'absence de tout rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, et que le requérant ne démontre pas et n'allègue même pas que les demandes de visas introduites en 1995 aient généré des cotisations disproportionnées;

Considérant qu'en application de la décision attaquée, seule une partie des membres de l'Ordre des architectes est assujettie au paiement d'une cotisation complémentaire modulée; que la catégorie visée regroupe les architectes appelés à intervenir lors d'une demande de permis de bâtir; qu'y restent étrangers et ne sont dès lors redevables que de la cotisation fixe les membres de l'Ordre dont l'activité est l'enseignement, ceux qui sont spécialisés dans les expertises judiciaires, la recherche ou la décoration intérieure, ceux qui exercent un emploi public ou ceux qui construisent principalement à l'étranger; que la décision attaquée établit donc une différence de traitement entre les membres de l'Ordre quant à leur contribution au fonctionnement de celui-ci; que des pièces de la procédure, il ressort que le but poursuivi par la partie adverse en décidant d'appliquer la cotisation modulée a été de promouvoir des secteurs d'activités qui concernaient plus particulièrement ceux des architectes amenés à intervenir lors de l'introduction d'une demande de permis de bâtir; que si l'intention a été, en 1989, de donner un fondement social à la cotisation complémentaire en la modulant en fonction de la conjoncture de la construction, il ressort des travaux d'élaboration du budget de 1995 que la perception des deux cotisations, fixe et modulée, a été décidée de manière uniforme sans distinguer parmi les activités de l'Ordre celles qui seraient plus particulièrement financées par la cotisation litigieuse, le but étant d'équilibrer globalement les dépenses et les recettes; que pareil objectif était de nature à intéresser l'ensemble des membres de l'Ordre, en ce compris ceux qui exerçaient des

activités n'impliquant pas d'intervention liée à l'introduction d'un permis de bâtir; que c'est en vain que la partie adverse allègue que c'est par un souci de simplification qu'elle a adopté le système de perception critiqué, toute demande de permis de bâtir devant être accompagnée d'une attestation visée par le conseil de l'Ordre; que, s'il est exact que la partie adverse pouvait contrôler aisément le paiement de la cotisation due dans ces conditions, elle n'établit pas qu'il n'eût pas été possible d'assurer l'équilibre de son budget par une voie différente de celle qu'elle a prise; qu'il s'avère que, lors des exercices postérieurs à 1995, d'autres modes de perception ont pu être mis en oeuvre applicables à l'ensemble des membres de l'Ordre; que, de surcroît, l'absence de plafond de cotisation due à titre individuel a pu avoir pour conséquence que celle-ci s'est élevée à un montant sans rapport avec le but visé, en méconnaissance du principe de proportionnalité; que le troisième moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée "la décision prise les 3 mars et 17 mars 1995 par le conseil national de l'Ordre des architectes de prélever, à charge des membres de l'Ordre, une cotisation complémentaire modulée, dont la recette escomptée pour l'année 1995 a été inscrite au budget 1995 de l'Ordre, à concurrence de 47.000.000 francs".

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 99,16 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le quinze décembre deux mille huit par :

M ^{me} WILLOT-THOMAS,	Président de chambre,
MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. SCHMITZ.

M.-L. WILLOT-THOMAS.