

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 214.531 du 11 juillet 2011

A. 200.279/XV-1527

En cause : **l'Ordre des architectes**,
ayant élu domicile chez
Me J. VAN YPERSELE, avocat,
rue du Prince Royal 85
1020 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des P.M.E. et des Indépendants,
ayant élu domicile chez
Me J.-Fr. DE BOCK, avocat,
chaussée de Waterloo 612
1050 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 25 mai 2011 par l'Ordre des architectes, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 23 mars 2011 relatif à la dispense de stage d'architecte publié au *Moniteur belge* du 11 avril 2011;

Vu le dossier administratif et la note d'observation déposée par la partie adverse;

Vu le rapport de M. L. JANS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 27 juin 2011 fixant l'affaire à l'audience du 5 juillet 2011 à 9 heures 30;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J. VAN YPERSELE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Mes J.-Fr. DE BOCK et P. MICHOU, avocats, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. L. JANS, auditeur;

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

Sur la recevabilité

Considérant qu'il résulte des documents annexés à la requête et produits à l'audience que le recours a été régulièrement décidé par le requérant;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt au recours au motif que l'annulation de l'arrêté attaqué n'aurait aucun effet sur l'existence et l'étendue du pouvoir accordé au Roi par le législateur dans le cadre de la loi du 22 décembre 2009, parce que c'est l'article 52 de la loi du 26 juin 1963, tel que modifié par la loi du 22 décembre 2009 qui limite le pouvoir d'appréciation des conseils de l'Ordre quant à l'octroi de la dispense de stage et non pas l'arrêté royal attaqué; qu'elle en conclut, d'une part, que si le requérant avait voulu contester la limitation de sa mission, il aurait dû attaquer, en temps utile, la réforme instaurée par la loi du 22 décembre 2009, et, d'autre part, que, tel n'ayant pas été le cas, le recours à l'encontre de l'arrêté royal du 23 mars 2011 doit être déclaré irrecevable pour défaut d'intérêt;

Considérant que le requérant, dont les conseils provinciaux de l'Ordre sont des organes, a notamment pour mission de tenir à jour les tableaux de l'Ordre et les listes des stagiaires; qu'il est recevable à demander l'annulation et la suspension d'un arrêté dont il soutient qu'il lui impose d'inscrire au tableau des personnes qui ne remplissent pas les conditions pour y figurer; que le recours est recevable;

Sur les moyens

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 50 et 52, a, de la loi du 26 juin 1963 créant un Ordre des architectes tel que modifiés par l'arrêté royal du 12 septembre 1990 et par les lois du 10 février 1998 et 22 décembre 2009;

en ce que, première branche, l'acte attaqué dispense des obligations de stage tous les ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne ou d'un autre État partie à l'Accord concernant l'Espace économique européen en

possession d'un diplôme, d'un certificat ou autre titre visés à l'article 1^{er}, § 2/2 et aux annexes 1^{ère}, b, et 2, a et b de la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte (autres que les ressortissants détenteurs de diplôme, certificat ou autre titre de ce type délivré par un organisme belge), sans subordonner cette dispense générale à des conditions permettant de s'assurer qu'ils ont «effectué à l'étranger des prestations jugées équivalentes au stage»;

alors que l'article 52, a, de la loi du 26 juin 1963 créant un Ordre des architectes n'habilite le Roi à fixer les conditions de dispense du stage que pour les ressortissants concernés «ayant effectué à l'étranger des prestations jugées équivalentes au stage», de sorte qu'Il ne pouvait dispenser de stage de façon générale tous les ressortissants concernés;

en ce que, seconde branche, l'acte attaqué dispense des obligations de stage tous les ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne ou d'un autre État partie à l'Accord concernant l'Espace économique européen en possession d'un diplôme, d'un certificat ou autre titre visés à l'article 1^{er}, § 2/2, et aux annexes 1^{ère}, b, et 2, a et b, de la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte (autres que les ressortissants détenteurs de diplôme, certificat ou autre titre de ce type délivré par un organisme belge), sans subordonner cette dispense générale à des conditions permettant de s'assurer qu'ils ont «effectué à l'étranger des prestations jugées équivalentes au stage»;

alors que l'article 52, a) de la loi du 26 juin 1963 créant un Ordre des architectes ne permet pas au Roi de conférer une telle dispense générale, puisque que la loi confère la compétence de dispense aux conseils de l'Ordre des architectes qui disposent d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard, dans les limites des conditions objectives que le Roi était appelé à fixer pour juger du caractère équivalent au stage des prestations effectuées à l'étranger;

Considérant que la partie adverse observe, d'une part, que le Roi s'est conformé à la *ratio legis* de la loi du 22 décembre 2009 modifiant l'article 52 de la loi du 26 juin 1963 et à la mise en demeure de la Commission européenne laquelle a imposé à l'État belge une mise en conformité de sa législation avec la directive 2005/36/CE, et, d'autre part, qu'en adoptant l'arrêté royal attaqué, le Roi est resté dans les limites du pouvoir qui lui avait été conféré par la loi du 22 décembre 2009; qu'elle indique ensuite que la loi du 22 décembre 2009 et l'acte attaqué ont été adoptés précisément dans le but d'adapter le droit belge pour qu'il soit conforme au droit européen et plus précisément, aux directives 2005/36/CE et 2006/123/CE, en prévoyant que le Roi détermine les conditions dans lesquelles une dispense partielle ou totale pouvait être accordée par les conseils de l'Ordre; qu'elle indique que l'arrêté royal attaqué ne fait qu'exécuter et préciser ces conditions, et que son adoption fait suite à une mise en demeure de la Commission européenne adressée à

l'État belge dans un courrier du 24 novembre 2010, dont elle reproduit les termes; qu'elle en infère qu'il était donc exclu de laisser la possibilité aux conseils de l'Ordre de dispenser ou non de stage des ressortissants que l'Europe considère par principe comme ne devant pas être soumis au stage en Belgique et que si tel avait été le cas, cela n'aurait pas permis de rencontrer les obligations de la Belgique vis-à-vis de l'Europe; qu'elle fait valoir que bien que les conseils de l'Ordre aient reçu de la loi une compétence d'appréciation des dispenses de stage, le législateur a limité cette compétence et le caractère discrétionnaire du pouvoir qui en découle en attribuant au Roi la mission de déterminer à quelles conditions ces dispenses pouvaient être accordées et qu'en d'autres termes, la compétence d'appréciation des conseils de l'Ordre est balisée ou liée par les conditions édictées par le Roi; qu'elle estime que rien n'interdit au législateur de déterminer les modalités d'exercice de la compétence qu'il attribue à une institution chargée de l'exercice d'une mission de service public et qu'en l'espèce, la compétence de dispense du stage n'est pas remise en cause; qu'elle fait valoir que cette limitation n'est pas générale puisqu'elle ne s'applique que dans les cas où la personne est titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre non belge, de sorte que le Roi n'a pas dispensé de façon générale tous les ressortissants concernés par l'article 52; qu'elle indique que les conseils de l'Ordre conservent leur pouvoir d'appréciation quant aux autres catégories de personnes ne répondant pas aux critères de l'arrêté royal attaqué et estime que de toute façon, même si la limitation du pouvoir d'appréciation des conseils de l'Ordre devait, à l'avenir, être plus étendue, celle-ci ne saurait être considérée comme illégale puisque le Roi a été habilité par le législateur à déterminer des conditions plus ou moins larges relatives à la dispense de stage; qu'elle estime par ailleurs que le requérant se trompe sur l'étendue du pouvoir qui serait octroyé aux conseils de l'Ordre par la modification de l'article 52 de la loi du 26 juin 1963 et notamment, sur le sens du texte législatif, et mentionne que l'utilisation du verbe «dispenser» conjugué à l'indicatif présent dans la phrase «Les conseils de l'Ordre dispensent de tout ou partie du stage, dans les conditions déterminées par le Roi», exprime une obligation à charge des conseils de l'Ordre et non pas une faculté, ce qui est nécessaire pour se conformer au droit européen et plus précisément à l'article 10 de la directive 2006/123/CE; qu'elle souligne que le renvoi qui est fait par l'arrêté royal attaqué à l'article 1^{er}, § 2/2, et à l'annexe 2b, de la loi du 20 février 1939, implique qu'il est exigé pour l'octroi de la dispense que les personnes présentent une attestation certifiant qu'elles se sont consacrées effectivement à la profession d'architecte pendant au moins trois années consécutives et que dès lors, le Roi a pu considérer, sans commettre d'excès de pouvoir ni d'erreur manifeste d'appréciation, que trois années de pratiques consécutives peuvent être jugées raisonnablement (et en conformité avec le droit européen) comme des prestations équivalentes au stage, d'autant que ce dernier ne dure en principe que deux ans en Belgique de sorte qu'Il a tenu compte, à tout le

moins implicitement, de l'exigence pour un ressortissant non belge d'avoir effectué à l'étranger des prestations jugées équivalentes au stage;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de l'excès de pouvoir, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe (lire «principe») d'égalité de traitement et de non discrimination;

en ce que l'acte attaqué dispense les ressortissants qu'il énumère qui sont titulaires d'un diplôme, un certificat ou autre titre visé à l'article 1^{er}, § 2/2 et aux annexes 1^{ère}, b, et 2, a et b, de la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte de toute obligation de stage visé à l'article 50 lorsque leur diplôme n'est pas délivré par un organisme belge visé aux annexes 1^{ère}, b, et 2, a et b, de la loi précitée du 20 février 1939;

alors que ces mêmes ressortissants ne sont pas dispensés du même stage lorsqu'ils sont titulaires d'un diplôme, certificat ou autre titre délivré par un organisme belge visé aux annexes 1^{ère}, b, et 2, a, de la loi précitée du 20 février 1939;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du moyen au motif que si l'obligation d'effectuer un stage d'architecte pour les diplômés belges exerçant en Belgique violait les articles 10 et 11 de la Constitution, cela aurait pour conséquence que la mission des conseils de l'Ordre devrait être totalement supprimée et partant, l'obligation de stage également, en sorte que le requérant n'aurait pas intérêt à voir une des ses missions disparaître; qu'à titre subsidiaire, elle rappelle que le législateur a prévu d'insérer dans la loi une dispense de stage d'architecte pour les ressortissants non belges et ce, afin de se conformer à la directive 2005/36/CE et dans cette optique-là uniquement, et rappelle que la directive ne s'applique qu'aux ressortissants d'un État membre qui veulent exercer une profession réglementée dans un autre État membre que celui où ils ont acquis leurs qualifications professionnelles, soit à titre indépendant, soit à titre salarié, de sorte que, dans le cas d'une personne ayant obtenu son diplôme en Belgique et voulant exercer la profession en Belgique, la directive précitée ne s'applique pas; que sur la discrimination alléguée entre les diplômés belges et les diplômés européens, elle estime que pour pouvoir exercer la profession d'architecte en Belgique tout en étant dispensé du stage, il est exigé de la part de certains ressortissants européens d'être en possession d'une attestation certifiant qu'ils se sont consacrés effectivement à la profession d'architecte pendant au moins trois années consécutives, que dans la mesure où le stage auquel doit se soumettre le diplômé belge est d'une durée de deux ans et que, durant cette période, il exerce effectivement la profession d'architecte, la partie adverse ne voit pas en quoi la dispense précitée serait discriminatoire; qu'elle estime même que les personnes ayant obtenu leur diplôme en Belgique et voulant exercer la profession sur le territoire belge sont avantagées par rapport à d'autres ressortissants européens en

raison de la durée du stage inférieure à celle de l'expérience professionnelle exigée de ceux qui ont fait leurs études à l'étranger; qu'elle fait valoir que le fait pour un État d'imposer à ses ressortissants des conditions d'exercice de la profession différentes de celles appliquées par un autre État à ses propres ressortissants, ne peut être considéré comme discriminatoire et se réfère à cet égard aux considérants 11 et 12 de la directive 2005/36/CE;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que la loi 26 juin 1963 créant un Ordre des architectes prévoit en son article 5 que «Nul ne peut exercer en Belgique la profession d'architecte en quelque qualité que ce soit, s'il n'est inscrit à l'un des tableaux de l'Ordre ou sur une liste des stagiaires...»; que selon l'article 50 de la même loi, «Nul ne peut demander son inscription à un tableau de l'Ordre s'il n'a accompli un stage de deux ans auprès d'une personne inscrite au tableau depuis dix ans au moins»; que selon l'article 52, a, de la même loi, «Les conseils de l'Ordre dispensent de tout ou partie du stage, dans les conditions déterminées par le Roi: a) les ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne ou un autre État partie à l'Accord concernant l'Espace économique européen ayant effectué à l'étranger des prestations jugées équivalentes au stage»;

Considérant que cette disposition est compatible avec l'article 21 de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, qui impose à chaque État membre de reconnaître les titres de formation d'architecte visés à son annexe, en leur donnant, en ce qui concerne l'accès aux activités professionnelles et leur exercice, *le même effet* sur son territoire qu'aux titres de formation qu'il délivre, mais non un effet plus important;

Considérant que l'acte attaqué dispose comme suit en son article 1^{er}:

« Les conseils de l'Ordre des architectes dispensent du stage visé à l'article 50 de la loi du 26 juin 1963 créant un Ordre des architectes, les ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne ou d'un autre État partie à l'Accord concernant l'Espace économique européen qui sont en possession d'un diplôme, d'un certificat ou autre titre visés à l'article 1^{er}, § 2/2 et aux annexes 1^{ère}, b, et 2, a et b de la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte.

L'alinéa premier ne s'applique pas aux diplômes, certificats ou autres titres délivrés par un organisme belge visé aux annexes 1^{ère}, b et 2, a de la loi précitée du 20 février 1939.»;

Considérant que toute l'argumentation du requérant repose sur l'interprétation qu'il donne de cette disposition, qu'il comprend comme imposant de dispenser du stage des personnes qui n'ont pas «effectué à l'étranger des prestations jugées équivalentes au stage»; que l'arrêté attaqué impose de dispenser du stage les

personnes porteuses d'un titre visé par la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte en ses dispositions suivantes:

- article 1^{er}, § 2/2,
- annexe 1^{ère}b,
- annexe 2a,
- annexe 2b;

Considérant que l'article 1^{er}, § 2/2 de la loi du 20 février 1939 dispose comme suit:

«Sans préjudice du paragraphe 2/1, sont reconnues les attestations délivrées aux ressortissants des États membres par les États membres qui ont édicté des règles en matière d'accès aux activités d'architecte et d'exercice de ces activités aux dates suivantes:

1° le 1^{er} janvier 1995 pour l'Autriche, la Finlande et la Suède;

2° le 1^{er} mai 2004 pour la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie;

3° le 1^{er} janvier 2007 pour la Bulgarie et la Roumanie;

4° le 5 août 1987 pour les autres États membres.

Les attestations visées à l'alinéa 1^{er} certifient que leur titulaire a reçu l'autorisation de porter le titre professionnel d'architecte au plus tard à cette date et s'est consacré effectivement, dans le cadre des règles précitées, aux activités en cause pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance de l'attestation.»;

Considérant que cette disposition concerne des personnes qui, d'une part, ont un diplôme équivalent à celui d'architecte, et qui, d'autre part, ont au moins trois ans d'expérience professionnelle; qu'une telle expérience professionnelle peut être jugée équivalente au stage; que l'arrêté attaqué n'appelle pas de critique en tant qu'il dispense de stage les personnes visées par cette disposition;

Considérant que l'annexe 1^{ère}b à la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte énumère les titres de formation d'architectes reconnus; que cette annexe reproduit le point 5.7.1. «Titres de formation d'architecte reconnus en vertu de l'article 46, premier paragraphe» de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles; que cette annexe mentionne, pour chaque rubrique, une «année académique de référence» dont la loi n'indique pas la portée, mais qui, dans la directive (article 21.5) est explicitée comme suit: «Les titres de formation d'architecte visés à l'annexe V, point 5.7.1, qui font l'objet d'une reconnaissance automatique au titre du paragraphe 1, sanctionnent une formation qui a commencé *au plus tôt* au cours de l'année académique de référence visée à ladite annexe»; qu'il s'agit, en d'autres termes, de l'année académique mentionnée et de toutes les années *suivantes*; que figurent dans cette annexe l'énumération, pour chaque pays, des titres de formation, de l'organisme qui le

délivre, du certificat et de l'année académique de référence; que celle-ci correspond à l'année à partir de laquelle les études ont commencé, sans que soit fixée une date au-delà de laquelle elles ont été soit entamées soit achevées; qu'il s'ensuit que des diplômes récents, délivrés moins de deux ans avant la date de demande d'inscription à l'Ordre, sont également visés; que tous les porteurs de ces titres ne peuvent raisonnablement être considérés comme ayant, après leurs études d'architecture, effectué des prestations jugées équivalentes au stage, puisque la disposition vise aussi ceux qui viennent de terminer leurs études; que dans la mesure où l'arrêté attaqué renvoie à l'annexe 1^{ère}b, de la loi, il en viole l'article 52, a; que, dans cette mesure, le moyen est sérieux;

Considérant que l'annexe 2a à la même loi énumère les «droits acquis applicables aux professions reconnues sur la base des conditions minimales de formation» et mentionne, pour chaque pays, les titres de formation reconnus et une «année académique de référence»; que celle-ci est explicitée à l'article 1^{er}, § 2/1 de la loi, rédigé comme suit:

« L'État belge reconnaît les titres de formation d'architecte visés à l'annexe 2a, délivrés par les autres États membres et sanctionnant une formation qui a commencé *au plus tard* au cours de l'année académique de référence figurant à ladite annexe, même si ces titres ne répondent pas aux exigences minimales visées à l'annexe 1^{ère}a. L'État belge leur donne le même effet sur son territoire qu'aux titres de formation d'architecte qu'il délivre en ce qui concerne l'accès aux activités professionnelles d'architecte et leur exercice.»;

Considérant qu'au contraire des années de référence de l'annexe 1^{ère}a, celles qui sont visées ici sont les années où ont au plus tard débuté les formations visées; qu'il s'agit, en d'autres termes, de l'année mentionnée et de toutes les années *précédentes*; que les années académiques de référence en question sont:

- 1987-1988 pour la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche et le Portugal, et le Royaume-Uni
- 1997-1998 pour la Finlande, la Suède,
- 2006-2007 pour la République Tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie,
- 2009-2010 pour la Bulgarie;

Considérant que les architectes qui ont commencé leurs études en 1987-1988 ou en 1997-1998 les ont normalement terminées cinq ans plus tard; que même pour ceux dont les études auraient pris quelque retard, on peut raisonnablement considérer qu'ils ont, en 2011, plus de deux ans d'une expérience professionnelle qui peut être assimilée à un stage; que par contre ceux qui ont commencé leurs études en 2006, et, à plus forte raison en 2009, ne peuvent les avoir terminées avant 2011; que pour ceux-ci, il est exclu qu'ils puissent avoir une expérience professionnelle

assimilable à un stage; que dans la mesure où l'arrêté attaqué renvoie à l'annexe 2a de la loi en tant qu'elle vise la République Tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie, et la Bulgarie, il en viole l'article 52, a; que, dans cette mesure, le moyen est sérieux;

Considérant que l'annexe 2b à la même loi concerne les personnes qui ont commencé leurs études en Tchécoslovaquie, en Union Soviétique ou en Yougoslavie et les ont achevées, après les démembrements de ces pays, en république Tchèque, en Slovaquie, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie ou en Slovénie; que vu les époques auxquels ces démembrements se sont produits, on peut raisonnablement considérer que les titulaires de diplômes délivrés alors ont, en 2011, plus de deux ans d'une expérience professionnelle qui peut être assimilée à un stage; que l'arrêté attaqué n'appelle pas de critique en tant qu'il dispense de stage les personnes visées par cette disposition;

Sur le préjudice grave difficilement réparable

Considérant que le requérant soutient que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable au sujet duquel il expose notamment que l'arrêté attaqué oblige les conseils de l'Ordre à inscrire immédiatement au tableau des architectes les porteurs d'un diplôme étranger sans que leur aptitude à l'exercice de la profession soit établie par une pratique suffisante après l'achèvement des études, sous l'accompagnement d'un maître de stage, ce qui entraînera des conséquences préjudiciables graves et difficilement réparables, notamment en ce que des architectes inexpérimentés pourront être mis sur le marché sans qu'un maître de stage les accompagne dans les premiers pas de l'exercice de leur art;

Considérant que ce risque est plausible; que la construction d'un bâtiment par une personne qui n'a pas l'expérience requise à cet effet présente un risque de préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que les conditions requises pour que le Conseil d'État puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué sont remplies; qu'il y a toutefois lieu de limiter la suspension aux seules dispositions à l'égard desquelles le moyen a été jugé sérieux, car les autres concourent à la transposition de normes européennes dont la validité n'est pas contestée et qui s'imposent à toutes les institutions belges, Conseil d'État compris;

DECIDE :

Article 1^{er}.

Est suspendue, l'exécution de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 23 mars 2011 relatif à la dispense de stage d'architecte dans la mesure où

- il renvoie à l'annexe 1^{ère}, b, de la loi,
- il renvoie à l'annexe 2a de la loi en tant qu'elle vise la République Tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie, et la Bulgarie.

La demande de suspension est rejetée pour le surplus.

Article 2.

L'article 1^{er} du dispositif du présent arrêt sera publié en entier au *Moniteur belge*.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le onze juillet deux mille onze par :

M. M. LEROY,	président de chambre,
Mme N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY