CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 101.509 du 5 décembre 2001

A.109.742/VIII-2598

En cause : **BROUILLARD** Alain,

chaussée de Forest 42/20
1060 Bruxelles,

contre :

la Chambre des représentants,

ayant élu domicile chez
Me Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIIIe CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 31 août 2001 par Alain BROUILLARD, tendant à la suspension de l'exécution de :

" - la décision prise par Ann DE FOER, directrice d'administration au service du personnel et des Affaires sociales de la Questure de la Chambre des représentants, palais de la Nation, 1008 Bruxelles, dans son courrier du 5 juillet 2001 par lequel elle me communique : «(...) vous n'entrez pas en considération pour la fonction d'assistant au service du compte rendu intégral, parce que cette fonction n'est pas accessible aux candidats en possession d'un diplôme qui donne accès aux fonctions de niveau 1. A l'instar d'autres administrations publiques, les autorités de la Chambre ont décidé de ne pas permettre aux candidats titulaires d'un diplôme universitaire ou assimilé de participer aux examens pour lesquels un diplôme universitaire n'est pas requis»;

- la confirmation de la décision susmentionnée, prise par la même Ann DE FOER, dans son courrier du 14 août 2001 par lequel elle m'informe de ce que : «(...) les autorités de la Chambre ont décidé d'instaurer la règle selon laquelle les candidats en possession d'un diplôme donnant accès aux fonctions de niveau 1 ne peuvent pas participer aux examens pour lesquels un tel diplôme n'est pas requis. Cette

règle est appliquée par le secrétariat des examens depuis 15 ans, sans aucune exception. Si le secrétariat des examens devait rencontrer votre demande tendant à pouvoir participer à l'examen d'assistant (fonction de niveau 2+), cela irait à l'encontre de la décision de la Chambre et créerait un discrimination injustifiée vis-à-vis d'autres candidats dans une situation similaire. La règle de l'égalité impose en effet que les règles soient appliquées de façon uniforme à toutes les personnes qui se trouvent dans les mêmes conditions»;

- l'offre de recrutement publiée par le secrétariat des examens de la Questure de la Chambre des représentants le samedi 23 juin 2001 relativement au poste d'assistant, qui indique que «Les candidats titulaires d'un diplôme universitaire ou assimilé ne sont pas autorisés à participer aux examens d'assistant (...)»";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation des mêmes actes;

Vu l'ordonnance du 21septembre 2001 accordant au requérant le bénéfice de la procédure gratuite;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 12 novembre 2001 fixant l'affaire à l'audience du 26 novembre 2001 à 10.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, le requérant, et Me UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. PAQUET, auditeur;

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 demande de suspension se présentent comme suit :

1. Le requérant est titulaire d'un diplôme de licencié traducteur et d'un diplôme de candidat en droit.

2. La partie adverse a annoncé dans la presse l'organisation d'un examen en vue du recrutement et de la constitution de réserves de recrutement d'assistants pour le service du compte rendu intégral. Parmi les conditions d'admissibilité figure celle d'être titulaire "d'un diplôme (...) de l'enseignement supérieur de type court (graduat, régendat ou assimilé), ou d'un diplôme de candidature délivré après un cycle d'au moins deux années d'études par une université ou un établissement d'enseignement supérieur de type long". L'avis précise que "Les candidats porteurs d'un diplôme universitaire ou assimilé donnant accès aux examens de niveau 1 ne sont pas admis à cet examen".

3. Le requérant pose sa candidature, en s'étonnant de ce que les candidats titulaires d'un diplôme universitaire ou assimilé ne sont pas autorisés à participer aux examens d'assistant.

4. Par une lettre du 5 juillet 2001, une directrice d'administration fait savoir au requérant ce qui suit :

" En réponse à votre lettre du 29 juin 2001, je dois malheureusement vous confirmer que vous n'entrez pas en considération pour la fonction d'assistant au service du Compte rendu intégral, parce que cette fonction n'est pas accessible aux candidats en possession d'un diplôme qui vous donne accès aux fonctions de niveau 1.

A l'instar d'autres administrations publiques, les autorités de la Chambre ont décidé de ne pas permettre aux candidats titulaires d'un diplôme universitaire ou assimilé de participer aux examens pour lesquels un diplôme universitaire n'est pas requis.

Cette décision est motivée par le souci de préserver l'égalité des chances des candidats et d'avoir la garantie que tous les emplois soient occupés par des personnes n'étant ni sous- ni sur qualifiés.

(...)".

5. Le requérant d'abord, son conseil ensuite, demandent que soit revu le

refus de l'admettre aux examens, mais la partie adverse maintient sa position en précisant qu'admettre le requérant à participer à l'examen d'assistant, qui est une fonction de niveau 2+ "irait à l'encontre de la décision des autorités de la Chambre et créerait une discrimination injustifiée vis-à-vis d'autres candidats dans une situation similaire";

Considérant que la partie adverse décline la compétence du Conseil d'Etat; qu'après avoir rappelé le texte de l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, elle expose que le requérant "n'est pas membre du personnel de la Chambre des représentants ou de ses organes de sorte qu'il ne peut attaquer les actes qui émaneraient des services de la questure de la Chambre et qui, par hypothèse lui causeraient grief, devant le Conseil d'Etat";

Considérant qu'avant sa modification par la loi du 25 mai 1999, l'article 14, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, disposait comme suit :

" La section [d'administration] statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives";

Considérant que, répondant à une question préjudicielle posée par l'arrêt du Conseil d'Etat nº 52.156 du 10 mars 1995, la Cour d'arbitrage a considéré, dans son arrêt 31/96 du 15 mai 1996, que la nécessité de garantir l'indépendance des assemblées législatives ne justifiait pas que les fonctionnaires des assemblées législatives soient privés d'un recours en annulation contre les actes administratifs de ces assemblés alors que cette garantie juridictionnelle est reconnue aux fonctionnaires relevant des autorités administratives; que l'arrêt précise que la discrimination ne trouve pas son origine dans l'article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, mais dans une lacune de la législation, à savoir le défaut d'organisation d'un recours en annulation des actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes; qu'à la suite de cet arrêt, des propositions ont été faites en vue de compléter l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'à la demande de la commission de l'Intérieur et des Affaires

administratives du Sénat, un groupe de travail constitué des greffiers de toutes les assemblées législatives a déposé une note concluant qu' "il se justifie et s'indique que les initiatives qui s'imposent soient prises sur le plan législatif afin de permettre à l'avenir l'introduction à la section d'administration du Conseil d'Etat d'un recours en annulation portant sur les statuts du personnel des assemblées et sur les actes de portée réglementaire ou individuelle posés en application de ces statuts" (Doc. Sénat, session 1998-1999, 1-361/3, p. 2); que la même commission a exprimé l'opinion qu' "On ne peut pas ouvrir la possibilité d'un recours devant le Conseil d'Etat pour tous les actes extra-législatifs" et qu' "il serait judicieux d'énumérer et de limiter les cas dans lesquels un recours est possible" (Op. cit., p. 5); que, dans le développement d'une de ces propositions, son auteur indique qu' "Il y a donc lieu de légiférer pour deux raisons :

- la première est qu'il convient de lever la discrimination constatée par la Cour d'arbitrage;
- la seconde est qu'une disposition légale précise définissant clairement les limites de compétence du Conseil d'Etat est indispensable, afin d'éviter qu'à terme le Conseil d'Etat se déclare compétent dans des matières qui, aux yeux du législateur, ont un caractère strictement politique et doivent dès lors être exclues du pouvoir d'appréciation du Conseil d'Etat" (Doc. Chambre, session 1997-1998, 1733/1 - 97/98, p. 2);

Considérant que la modification proposée a été concrétisée par la loi du 25 mai 1999; que l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose désormais comme suit :

" La section statue par voie d'arrêt sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives, ainsi que contre les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès des assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour d'arbitrage, ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel";

Considérant qu'en limitant la compétence du Conseil d'Etat à certains actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes, le législateur a manifestement voulu soustraire à la censure de la juridiction les actes de caractère politique; qu'il a voulu rétablir l'égalité entre les fonctionnaires des autorités

administratives et ceux des assemblées législatives ou de leurs organes; qu'un recours au Conseil d'Etat est ouvert à ceux qui, n'ayant pas la qualité d'agent d'une autorité administrative sont évincés d'un recrutement qui leur permettrait de l'acquérir; que rien ne paraît justifier qu'un sort moins favorable soit réservé aux candidats qui ne sont pas membres du personnel d'une assemblée législative mais qui, ayant régulièrement manifesté le souhait de le devenir, sont écartés de la procédure de recrutement ou qui se voient préférer d'autres candidats; que l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, paraît devoir être interprété en ce sens que, pour l'exercice du recours au Conseil d'Etat, les candidats à une fonction dans les services des autorités visées par cette disposition doivent être assimilés aux membres du personnel de ces autorités et que le Conseil d'Etat est donc compétent pour connaître de la demande; qu'afin de concilier, d'une part, le délai nécessaire à la Cour d'arbitrage pour statuer sur une question préjudicielle, et, d'autre part, la célérité requise du Conseil d'Etat pour se prononcer sur une demande de suspension, cette interprétation est retenue au stade actuel de la procédure; qu'il convient néanmoins de poser d'ores et déjà à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle libellée au dispositif du présent arrêt, car la réponse à cette question déterminera la validité de la procédure en annulation;

Considérant que la partie adverse soulève une deuxième exception déduite de la tardiveté de la demande et de la nature des actes attaqués; qu'elle expose que le collège des questeurs de la Chambre des Représentants, chargé en vertu de l'article 16 du statut du personnel de cette assemblée de déterminer la nature des diplômes ou certificats qui seront exigés des candidats, a décidé, le 16 juillet 1986 que "les candidats porteurs d'un diplôme universitaire ne sont pas admis aux examens de recrutement pour lesquels la possession d'un tel diplôme n'est pas exigée" et que l'appel aux candidats paru au Moniteur belge du 5 juillet 2001 mentionnant cette condition de diplôme est le seul acte susceptible de causer grief au requérant; que, pour la partie adverse, les deux autres actes critiqués "ne sont que des actes confirmatifs par rapport au principe de droit figurant dans l'appel aux candidats"; qu'elle en déduit que la demande est tardive pour n'avoir pas été introduite dans les soixante jours de la publication dans la presse de l'appel aux candidats;

Considérant que l'appel aux candidats ne fait que traduire la décision de principe qui, aux dires de la partie adverse, a été prise le 16 juillet 1986; que cette décision de principe est de nature réglementaire; que son illégalité peut être invoquée à tout moment; que l'appel aux candidats est, quant à lui, à la fois une mesure d'exécution et un acte préparatoire qui, selon la partie adverse elle-même, n'a pas pour but de produire des effets de droit à l'égard des candidats; qu'il apparaît, au stade actuel de la procédure, que les actes causant grief au requérant sont les lettres des 5 juillet et 14 août 2001 refusant de prendre sa candidature en considération; que la demande a été introduite plus de soixante jours après la première de ces lettres; que celle-ci ne portait cependant pas l'indication des voies de recours, prescrites par l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que dans l'hypothèse, retenue au stade actuel de la procédure, de la compétence du Conseil d'Etat pour connaître de la demande de suspension, le délai pour l'introduction de celle-ci n'a pas encore commencé à courir; que cette demande est recevable ratione temporis en ce qu'elle vise la décision contenue dans les lettres des 5 juillet et 14 août 2001; qu'elle est irrecevable ratione materiae à l'égard de l'appel aux candidats et que la clause d'exclusion qu'elle contient ne pourrait pas être appliquée s'il s'avérait ultérieurement que, comme le soutient le requérant, elle est discriminatoire;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le requérant prend notamment un moyen de la violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il expose qu'il lui est interdit de prendre part à un examen pour lequel il dispose du diplôme requis sans que lui soit fournie "l'indication exacte du règlement du secrétariat des examens de la questure de la Chambre des Représentants instaurant ladite interdiction";

Considérant que la partie adverse objecte que le seul acte attaquable est l'appel aux candidats et qu'il "ne constitue pas un acte individuel dans la mesure où il n'a pas pour but de produire des effets de droit à l'égard des candidats potentiels";

Considérant qu'il a été constaté, à propos de l'examen de la recevabilité, que l'acte faisant grief est la décision contenue dans les lettres des 5 juillet et 14 août 2001; que ces lettres font état d'une décision des autorités de la Chambre "de ne pas permettre aux candidats titulaires d'un diplôme universitaire ou assimilé de participer aux examens pour lesquels un diplôme universitaire n'est pas requis"; que ce n'est que dans la note d'observations que la partie adverse précise que la décision dont il s'agit est une décision du collège des questeurs du 16 juillet 1986 qu'elle cite, sans toutefois la verser au dossier administratif; qu'il apparaît, au stade actuel de la procédure, que la décision d'interdire au requérant de participer à l'examen d'assistant n'est pas assortie d'une motivation suffisante et, partant, méconnaît l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant expose que le fait de ne pas pouvoir participer à l'examen d'assistant pour le compte rendu intégral lui "causerait un préjudice grave difficilement réparable dans la mesure où l'organisation de tels examens n'a lieu qu'à des intervalles relativement longs, souvent de l'ordre de quatre ou cinq ans, ce qui [le] contraindrait à devoir attendre en l'état de minimexé encore plusieurs années avant de pouvoir y participer" et le prive "d'une chance non négligeable de retrouver un emploi";

Considérant que la partie adverse répond que, quand bien même le requérant "aurait été admis à présenter l'examen de recrutement à la fonction d'assistant au service du compte rendu intégral, il n'est pas prouvé qu'il aurait été choisi pour assumer ladite fonction" et que "Le préjudice dont il se plaint revêt donc, par essence, un caractère particulièrement hypothétique";

Considérant qu'à suivre la thèse de la partie adverse, seul celui qui aurait la certitude de réussir un examen de recrutement et d'être ensuite choisi pour assumer la fonction mise en compétition pourrait invoquer un risque de préjudice grave

difficilement réparable s'il n'était pas admis à participer à l'examen; qu'une telle certitude n'existe pas, toute participation à un examen comportant des aléas; qu'en revanche, la partie adverse ne contredit pas le requérant lorsqu'il affirme qu'il pourrait s'écouler un délai de quatre ou cinq ans avant l'organisation d'un nouvel examen; que le refus d'autoriser le requérant à participer à l'examen lui fait perdre une chance d'accéder à un emploi; que, dans les circonstances de la cause, la perte de cette chance risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D E C I D E :

Article 1er.

Est suspendue l'exécution de :

- la décision prise par Ann DE FOER, directrice d'administration au service du personnel et des Affaires sociales de la Questure de la Chambre des représentants, palais de la Nation, 1008 Bruxelles, dans son courrier du 5 juillet 2001 par lequel elle me communique : «(...) vous n'entrez pas en considération pour la fonction d'assistant au service du compte rendu intégral, parce que cette fonction n'est pas accessible aux candidats en possession d'un diplôme qui donne accès aux fonctions de niveau 1. A l'instar d'autres administrations publiques, les autorités de la Chambre ont décidé de ne pas permettre aux candidats titulaires d'un diplôme universitaire ou assimilé de participer aux examens pour lesquels un diplôme universitaire n'est pas requis»;
- la confirmation de la décision susmentionnée, prise par la même Ann DE FOER, dans son courrier du 14 août 2001 par lequel elle m'informe de ce que : «(...) les autorités de la Chambre ont décidé d'instaurer la règle selon laquelle les candidats en possession d'un diplôme donnant accès aux fonctions de niveau 1 ne peuvent pas participer aux examens pour lesquels un tel diplôme n'est pas requis. Cette règle est appliquée par le secrétariat des examens depuis 15 ans, sans aucune exception. Si

le secrétariat des examens devait rencontrer votre demande tendant à pouvoir participer à l'examen d'assistant (fonction de niveau 2+), cela irait à l'encontre de la décision de la Chambre et créerait un discrimination injustifiée vis-à-vis d'autres candidats dans une situation similaire. La règle de l'égalité impose en effet que les règles soient appliquées de façon uniforme à toutes les personnes qui se trouvent dans les mêmes conditions».

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour d'arbitrage :

L'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété en ce sens que le Conseil d'Etat ne serait pas compétent pour connaître du recours en annulation introduit par un candidat à un emploi dans les services d'une assemblée législative, qui n'est pas membre du personnel de cette assemblée, contre le refus de l'autoriser à participer à un examen de recrutement, alors que ce recours est ouvert aux candidats qui ne sont pas membres du personnel d'une autorité administrative et qui briguent un emploi dans les services de cette autorité ?

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le cinq décembre deux mille un par :

Mme GEHLEN, conseiller d'Etat, président f.f.,
Mme HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

M-Cl. HONDERMARCQ. S. GEHLEN.