

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 115.425 du 4 février 2003

A.124.801/VIII-3155

En cause : **VERHEYDEN** Carine,
ayant élu domicile chez
Me Matthias E. STORME, avocat,
rue de l'Association 28
1000 Bruxelles,

contre :

la Chambre des Représentants,
ayant élu domicile chez
Mes Nicole CAHEN et
Gaëtant VAN HOOREBEKE , avocats,
rue Henri Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 1^{er} août 2002 par Carine VERHEYDEN,
tendant à la suspension de l'exécution de la décision du Bureau de la Chambre des
Représentants du 30 avril 2002 portant nomination de Murielle DELEPIERRE et
Elisabeth EVERARD de HARZIR au grade de premier assistant de direction non
permanent;

Vu l'arrêt n° 112.975 du 27 novembre 2002 rouvrant les débats;

Vu le rapport de M^{me} DEBUSSCHERE, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 6 janvier 2003 fixant l'affaire à l'audience du 22 janvier
2003 à 10.30 heures;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me DACHE, loco Me STORME, avocat, comparaisant pour la requérante, et Me VAN HOOREBEKE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBUSSCHERE, premier 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 :

La requérante est membre du personnel statutaire du service non permanent du compte rendu intégral (anciennement service des annales parlementaires). Entrée en service le 1^{er} juin 1986, elle est nommée au grade d'assistante non permanente le 1^{er} mars 1992.

Le 5 mai 1998, le collège des questeurs de la Chambre la charge d'une mission temporaire au service des commissions à partir du 12 mai 1998. Le 6 juillet 1998, la requérante introduit une demande d'annulation de cette décision (affaire A.79.227/VIII-973). Le 28 juin 2001, le collège des questeurs décide de mettre un terme à cette mission temporaire avec effet au 1^{er} septembre 2001 en sorte que le Conseil d'Etat rejette le recours de la requérante pour défaut d'intérêt (arrêt n° 103.590, du 15 février 2002).

Le 13 juin 2001, le Bureau de la Chambre des Représentants modifie l'article 17 du statut et fixe un nouveau cadre du personnel du service du compte rendu intégral; il déclare la vacance de, notamment, deux emplois de premier assistant de direction non permanent. Cette décision est portée à la connaissance du personnel par une note du 9 juillet 2001.

Six agents, parmi lesquels la requérante, posent leur candidature.

Tel que modifié, l'article 17 prévoit que les nominations au grade concerné se font au choix par le bureau dans le cadre du personnel de chaque service, sur la base d'une proposition circonstanciée du directeur chef de service. De la sorte, le 25 juillet 2001, R. MEES, directeur du service concerné, transmet au greffier une proposition de

promotion. En ce qui concerne la requérante, il émet l'avis suivant :

- " En ancienneté, elle est la deuxième des candidats, avec M^{mes} CUVELIER et DELEPIERRE. Ses signalements portent la mention "très bien" et "excellent". Très douée pour la rédaction. En mai 1998, elle a été transférée au Service des Commissions. A cette époque, ses relations avec la plupart de ses collègues francophones étaient très tendues et rien ne semble indiquer qu'elle aurait modifié son attitude. Il ne nous semble dès lors pas envisageable pour le moment de lui confier la direction d'une équipe. Elle reviendra au CRI le 1^{er} septembre 2001".

S'agissant des deux tiers intéressés, il se prononce ainsi :

- " DELEPIERRE Murielle, 1^{ère} assistante : en ancienneté, elle est la deuxième des candidats avec M^{mes} CUVELIER et VERHEYDEN. Ses signalements portent la mention "excellent". Très douée pour la rédaction. Elle a un grand sens de la responsabilité et de l'organisation, ainsi que des capacités supérieures dans le domaine technique. En outre, elle a des qualités relationnelles hors du commun qui en feront sans doute un bon chef".
- " EVERARD de HARZIR Elisabeth, 1^{ère} sténographe : en ancienneté, elle est l'aînée des candidats. Ses signalements portent la mention "excellent". Très douée pour la rédaction. Elle a le sens de la responsabilité et de l'organisation. En outre, elle a une très grande expérience".

Il propose de nommer Mesdames DELEPIERRE et EVERARD de HARZIR.

Le greffier adjoint se rallie à ces propositions en date du 27 juillet 2001 et le greffier soumet le dossier au collège des questeurs avec son avis conforme le 31 juillet 2001.

Le 31 août 2001, la requérante fait valoir ses observations. Elle note que son transfert au service des commissions a fait l'objet d'un recours au Conseil d'Etat et que l'auditeur concluait à l'annulation de cette décision. En ce qui concerne ses relations avec ses collègues, elle souligne que la période était particulière en raison d'une restructuration en cours et que des tensions se sont fait jour, certains agents ayant renoncé à s'opposer aux propositions du directeur de service. Elle demande sur quels éléments R. MEES s'est fondé pour estimer que son attitude n'avait pas changé alors qu'elle a été absente du service pendant 3 ans.

Le 24 septembre 2001, R. MEES adresse au greffier une note relative aux réactions des candidats. Il soutient qu'il n'a pas été tenu compte des trois années d'absence de la requérante et que le rapport déposé dans le cadre de la procédure introduite devant le Conseil d'Etat par la requérante n'a rien à voir avec une promotion. Il estime que les réactions n'apportent pas d'éléments nouveaux qui n'auraient pas été pris en compte. Cette note est visée par le greffier et le greffier adjoint.

Lors de sa réunion du 21 novembre 2001, le collège des questeurs reporte le dossier pour complément d'information. Il sollicite l'avis des réviseurs du service du compte rendu intégral sur la manière de servir des candidats avec lesquels ils collaborent.

Le 26 novembre 2001, Eric VANDERBECK, réviseur permanent, émet l'avis suivant :

- " 2. En ce qui concerne les fonctions d'assistant de direction non permanent F
Tous les candidats effectuent un travail de rédaction que l'on peut qualifier de bon (P. VAN DORPE) à très bon ou excellent.

En ce qui concerne le sens des responsabilités et de l'organisation et la motivation, si aucun des candidats ne mérite une mention insatisfaisante, on peut toutefois établir le classement décroissant suivant : M. DELEPIERRE, E. EVERARD de HARZIR, S. BARBAIX, A.M. CUVELIER, P. VAN DORPE, C. VERHEYDEN.

M. DELEPIERRE est de loin la plus polyvalente des candidats, témoignant d'une grande aptitude dans tous les domaines du travail. L'équipe quasi unanime lui reconnaît d'ailleurs ces qualités.

De par son ancienneté, E. EVERARD de HARZIR possède une grande expérience du fonctionnement du service.

P. VAN DORPE a pris ces derniers temps de nombreux congés pour convenance personnelle, ce qui influe quelque peu sur sa motivation.

Les relations de C. VERHEYDEN avec la moitié de l'équipe sont toujours tendues, voire inexistantes, ce qui n'est assurément pas un atout dans la fonction visée.

Pour le surplus, je ne peux que me rallier au contenu de la proposition de nomination du 25 juillet dernier.

(...)

4. Remarque générale
La proposition du 25 juillet dernier est le fruit d'une concertation et d'une collaboration entre le directeur et tous les réviseurs permanents et je puis m'y rallier sans réserve.

Joëlle GUILMOT se prononce en ces termes :

- " Candidatures à la fonction de (premier) assistant de direction non-permanent au CRI

Sabine BARBAIX

Sabine BARBAIX fait l'objet d'excellents signalements. Mais, parmi les candidats au poste d'assistant de direction, c'est elle qui compte le moins d'ancienneté.

Anne-Marie CUVELIER

A-M. CUVELIER a toujours fait l'objet de très bons signalements.

Elle fournit un excellent travail de rédaction sans trahir la pensée de l'orateur. Elle a une grande expérience en la matière puisqu'elle a commencé son parcours dans notre service comme dactylo sous la dictée des sténographes, à l'époque acteurs essentiels de la confection des Annales.

Murielle DELEPIERRE

Murielle DELEPIERRE a toujours fait l'objet de signalements excellents. Elle fait preuve en toutes circonstances d'un dynamisme certain et manie les divers outils de confection du CRI avec beaucoup d'habileté. Elle rédige bien et sa présence en séance plénière comme opératrice efficace au laptop a contribué à approfondir ses connaissances en matière de procédure.

Elisabeth EVERARD de HARZIR

Elisabeth EVERARD, ancienne sténographe - et donc la plus ancienne des candidats-, a toujours fait l'objet de très bons signalements. Elle rédige fort bien et avec recherche.

Pierre VAN DORPE

Pierre VAN DORPE a toujours fait l'objet de très bons signalements. Mais le manque de motivation pour sa carrière de rédacteur au CRI fait qu'il s'éloigne de plus en plus de notre service en prenant des pauses-carrière successives.

Carine VERHEYDEN

Carine VERHEYDEN a, ces dernières années, été mise à la disposition du service des commissions. Elle n'est revenue chez nous que tout récemment. Elle accomplit de l'excellent travail au CRI".

Le même jour, R. MEES établit une note relative aux liens professionnels existants entre les réviseurs et les candidats.

Le 5 décembre 2001, la requérante réagit aux notes de E. VANDERBECK et R. MEES. Elle considère que la procédure suivie est inadéquate. En effet, par le passé, les candidats étaient départagés par une épreuve. Elle se demande si la modification de l'article 17 du statut respecte les droits acquis des agents. Elle dénonce "le déballage sur la voie publique des appréciations émises à l'encontre de chaque candidat" et l'attitude de R. MEES, directeur du service du compte rendu intégral. Elle estime qu'il ne peut émettre un avis objectif puisqu'elle a été détachée pendant trois ans.

Le 13 décembre 2001, R. MEES dépose une dernière note :

" Par sa note du 7 décembre 2001, le directeur du service du Personnel transmet les répliques introduites par 8 candidats aux promotions en question à la suite des avis émis par les réviseurs à la demande du Collège.

Je voudrais citer en particulier la remarque très pertinente faite par deux collaboratrices, et basée sur la lecture de l'article 65bis du Statut : "Je marque (...) mon étonnement d'avoir reçu conjointement les appréciations concernant mes collègues du service. J'estime que ces appréciations sont personnelles et les divulguer

aux autres postulants ne peut que nuire aux rapports entre collègues par les polémiques qu'elles entraînent inévitablement". Il me semble que ces paroles méritent réflexion parce qu'elles sont pleines de bon sens.

Quant aux arguments développés, il n'y a rien de neuf. Ce que l'un avance comme arguments prépondérants - l'ancienneté et l'âge (ce dernier n'est considéré nulle part comme un critère valable, sinon pour la mise à la retraite) -, l'autre les écarte avec véhémence. Une liste de critères objectifs établie de façon scientifique n'existera malheureusement jamais. Tout au plus peut-on établir un profil, ce qui est inhabituel à la Chambre, mais dans ce cas-ci, il existe et est connu des candidats, et baser son jugement sur le fait que les postulants correspondent oui ou non à ce profil.

Les propositions du 25.7.01, tout comme tous les signalements émis au cours de leurs carrières d'ailleurs, sont le fruit de concertations avec les réviseurs concernés. Il en résulte que les réviseurs qui ne travaillent pas régulièrement avec quelqu'un, ne sont pas consultés à son sujet. Cela explique peut-être l'imbroglio concernant les assistants permanents et les commentaires qui en résultent. Comme aucun des réviseurs ne travaille avec plus d'un seul de ces trois assistants, ils auraient dû limiter leur avis à ce seul assistant - comme le Collège l'avait d'ailleurs demandé - et éviter d'établir ainsi une comparaison forcément subjective et non fondée. M. VANDERBECK l'a fort bien compris en se limitant au seul candidat avec lequel il travaille fréquemment. Il n'y a que le directeur qui travaille avec tous les trois et qui dès lors est en mesure d'établir une comparaison entre les trois candidats par rapport au profil précédemment établi. Je rappelle toutefois qu'au cours des mois qui ont précédé la proposition, les réviseurs permanents ont pris part à de fréquents échanges de vue à ce sujet.

Les avis de M^{me} GUILMOT au sujet de M^{me} CAPPELAERE et de M. CORNEAU et de M^{me} VAN LANDEGHEM au sujet de M^{me} DELITENIE et de M. CORNEAU doivent donc être considérés comme nuls et nonavenus parce qu'ils portent sur des personnes avec qui elles ne travaillent pas fréquemment ou pas du tout.

Quant au détail des commentaires, il est superflu d'y répondre étant donné que la teneur des différents avis émis par mes réviseurs ne diverge point des avis contenus dans les propositions du 25.07.01".

Lors de sa réunion du 5 mars 2002, le collège des questeurs prend la décision suivante :

" vu les observations formulées par Madame CUVELIER (4 septembre 2001) et Madame VERHEYDEN (31 août 2001) relatives à cette proposition et la note du 24 septembre 2001 du directeur d'administration y relative;

vu la décision du Collège des questeurs du 21 novembre 2001 tendant à reporter une décision en la matière en attendant de disposer de l'avis des réviseurs du service du Compte rendu intégral sur la manière de servir des candidats avec lesquels ils collaborent;

vu les avis formulés par les réviseurs sur la manière de servir des candidats avec lesquels ils collaborent;

vu les observations formulées par Madame CUVELIER relatives à l'avis formulé par les réviseurs à son sujet ;

vu la note du directeur d'administration du 13 décembre 2001 relative aux avis émis par les réviseurs;

vu l'avis du greffier adjoint, directeur général des Services législatifs;

vu l'avis du greffier;

après en avoir délibéré,

décide :

de proposer au Bureau de nommer les personnes suivantes dans les fonctions de (premier) assistant de direction non permanent F prévues au cadre du service du Compte rendu intégral :

- Madame Murielle DELEPIERRE est promue au grade de première assistante de direction non permanente F;
- Madame Elisabeth EVERARD de HARZIR est promue au grade de réviseuse non permanente F".

En sa séance du 30 avril 2002, le Bureau de la Chambre des Représentants adopte l'acte attaqué, porté à la connaissance de la requérante par un courrier du 3 juin 2002 et ainsi libellé :

" Nomination de (premiers) assistants de direction non permanents F

considérant que deux fonctions de (premier) assistant de direction non permanent F sont vacantes au service du Compte rendu intégral, et qu'à la suite de l'appel aux candidats, six membres du personnel ont introduit leur candidature ;

considérant que par note du 25 juillet 2001, le directeur d'administration du service du compte rendu intégral propose, avec l'accord du greffier adjoint, directeur général des services législatifs, et du greffier, de nommer Mesdames DELEPIERRE et EVERARD de HARZIR dans les fonctions de (premier) assistant de direction non permanent F;

vu les observations formulées par Madame CUVELIER (4 septembre 2001) et Madame VERHEYDEN (31 août 2001) relatives à cette proposition et la note du 24 septembre 2001 du directeur d'administration y relative;

vu la décision du Collège des questeurs du 21 novembre 2001 tendant à reporter une décision en la matière en attendant de disposer de l'avis des réviseurs du service du compte rendu intégral sur la manière de servir des candidats avec lesquels ils collaborent;

vu les avis formulés par les réviseurs sur la manière de servir des candidats avec lesquels ils collaborent;

vu les observations formulées par Madame CUVELIER relatives à l'avis formulé par les réviseurs à son sujet;

vu la note du directeur d'administration du 13 décembre 2001 relative aux avis émis par les réviseurs;

vu l'avis du greffier adjoint, directeur général des services législatifs;

vu l'avis du greffier;

après en avoir délibéré,

décide :

de proposer au Bureau de nommer les personnes suivantes dans les fonctions de (premier) assistant de direction non permanent F prévues au cadre du service du Compte rendu intégral :

- Madame Murielle DELEPIERRE est promue au grade de première assistante de direction non permanente F;
- Madame Elisabeth EVERARD de HARZIR est promue au grade de réviseuse non permanente F.

Le Bureau du 30 avril 2002,

vu la proposition du collège des questeurs du 5 mars 2002 de nomination d'assistants de direction au service du Compte rendu intégral :

décide :

3. de nommer les personnes suivantes dans les fonctions de (premier) assistant de direction non permanent F, prévues au cadre du service du Compte rendu intégral :
 - Madame Murielle DELEPIERRE est promue au grade de première assistante de direction non permanente F;
 - Madame Elisabeth EVERARD de HARZIR est promue au grade de réviseuse non permanente F".

Considérant que la partie adverse ne conteste pas la recevabilité du recours;

Considérant que la requérante prend notamment un moyen, le premier de la requête, de la "violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes généraux d'une bonne administration, en particulier le principe de motivation"; qu'en substance, elle fait valoir que l'acte attaqué est un acte juridique unilatéral à portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour effet de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés, et que cet acte n'est pas motivé en la forme;

Considérant que la partie adverse répond, en citant un ouvrage de doctrine, que la modification de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 25 mai 1999, n'a pas eu pour effet de définir la notion d'autorité administrative si bien que par l'adjonction des mots "les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes", le législateur a expressément entendu distinguer ces institutions des autorités administratives; qu'observant qu'en son article 1^{er}, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs renvoie, quant à son champ d'application, aux autorités administratives visées à l'article 14 précité, la partie adverse conclut que la loi du 29 juillet 1991 n'est pas applicable en l'espèce; que, pour le reste, elle soutient que l'acte attaqué repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement

admissibles, dont l'existence ressort du dossier administratif;

Considérant que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé en la forme; qu'en effet, il n'indique de manière expresse, comme le requiert la loi précitée du 29 juillet 1991, ni les raisons pour lesquelles les candidates promues ont été choisies, ni celles pour lesquelles la candidature de la requérante a été écartée; qu'il reste toutefois à déterminer si ladite loi est applicable, s'agissant de membres du personnel de la Chambre des Représentants;

Considérant que l'article 1^{er} de ladite loi du 29 juillet 1991 est rédigé comme suit :

" Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

(...)

- autorité administrative : les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

(...)"

que l'article 14, § 1^{er}, desdites lois coordonnées porte ce qui suit, depuis sa modification par la loi du 25 mai 1999 :

" La section 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 différentes autorités administratives, ainsi que contre les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces 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 que l'interprétation littérale que donne la partie adverse de la loi du 29 juillet 1991 est formellement exacte; que la question qui se pose est toutefois de savoir si, dans ces conditions, la loi ainsi interprétée est conforme ou non aux articles 10 et 11 de la Constitution; qu'en effet, l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a été modifié en raison de ce que la Cour d'arbitrage a jugé discriminatoire le fait que les agents des assemblées législatives étaient privés de recours au Conseil d'Etat lorsqu'ils faisaient l'objet d'une mesure préjudiciable au déroulement de leur carrière; que, *prima facie*, on n'aperçoit pas pour quelle raison admissible ces agents seraient privés d'un droit que la section de législation a qualifié de fondamental, dans lequel elle a vu "une protection minimale contre l'arbitraire administratif"; (doc. parl. Sénat 215-2 (S.E. 1988) pp. 5 et 7); que le moyen paraît sérieux; qu'il y a lieu de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle formulée au dispositif du présent arrêt;

Considérant que la requérante soutient que l'exécution immédiate de la décision contestée lui causerait un préjudice grave difficilement réparable; qu'elle fait notamment valoir la perte d'expérience qu'elle subira, exposant ce qui suit :

" En raison des promotions querellées, elle note également l'expérience spécifique que les réviseurs acquièrent. Là où la tâche de la requérante est actuellement de traduire les paroles en écrits, le réviseur se charge de la correction de ce travail et du contrôle de ce que la procédure a été correctement suivie (par exemple, la réglementation en matière d'amendements). En outre, le réviseur donne également une ligne de conduite. C'est justement cette expérience comme réviseur que la partie adverse a invoquée pour promouvoir Madame VAN LANDEGHEM de la fonction de réviseur faisant fonction à celle de réviseur permanent, de sorte que la partie adverse ne peut prétendre que le révisorat ne donne aucune expérience.";

Considérant que la partie adverse rappelle que, selon la jurisprudence, les autorités ne peuvent prendre en considération l'expérience qu'auraient acquise des agents nommés illégalement; qu'elle ajoute que "sauf contexte spécifique ou convergence d'éléments précis non démontrés en l'espèce, le risque de préjudice grave ne saurait donc être établi sur la seule base de la perte d'expérience professionnelle alléguée";

Considérant qu'en principe, l'autorité investie du pouvoir de nomination, si elle est amenée à recommencer ou à reprendre une procédure de nomination après un arrêt d'annulation, ne peut pas tenir compte, dans l'appréciation des titres et mérites des candidats, de l'expérience acquise par ceux-ci dans l'exercice des fonctions inhérentes à la nomination annulée; qu'il n'en reste pas moins que c'est par l'effet d'une fiction que l'agent dont la nomination est annulée est censé n'avoir pas exercé ses fonctions, mais que c'est tout à fait concrètement que le candidat évincé a été privé de la possibilité de les exercer; que, même lorsqu'il n'est pas explicitement fait état des fonctions exercées dans le cadre de la nomination annulée, il paraît difficile que ceux qui sont à nouveau amenés à apprécier les titres et mérites des mêmes candidats fassent totalement abstraction de l'expérience des uns et de l'absence d'expérience des autres dans la fonction considérée; que cette éventualité, qui n'est pas purement hypothétique, ou irrationnelle, constitue un risque de préjudice grave qui, par nature, présente un caractère difficilement réparable;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision du Bureau de la Chambre des Représentants du 30 avril 2002 portant nomination de Murielle DELEPIERRE et Elisabeth EVERARD de HARZIR au grade de premier assistant de direction non permanent.

Article 2.

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

" Interprétée comme n'incluant pas dans son champ d'application les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes relatifs aux membres de leur personnel, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution ?".

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quatre février deux mille trois par :

M. GEUS,	président de chambre,
M. VAN MICHEL,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

F. VAN MICHEL.

J.-Cl. GEUS.