

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 119.261 du 12 mai 2003

A.132.916/VIII-3456

En cause : **BROUILLARD** Alain,
rue de la Catoire 12
7971 Ramegnies-lez-Thumaide,

contre :

la Chambre des Représentants,
ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 12 février 2003 par Alain BROUILLARD, tendant à la suspension de l'exécution de la décision du directeur général des services de la Questure de la Chambre des représentants déclarant que la candidature du requérant à l'examen d'assistant bilingue à la Chambre des représentants n'est pas recevable;

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation de la même décision;

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

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

Vu l'ordonnance du 31 mars 2003 fixant l'affaire à l'audience du 30 avril 2003 à 11.00 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 SCHAFFNER, loco Me UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} JOTTRAND, auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Le requérant est titulaire des diplômes de candidat traducteur-interprète, de licencié-traducteur et de candidat en droit.

2. A l'annonce de 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 de la Chambre des représentants, le requérant a posé sa candidature, nonobstant la précision donnée dans l'avis selon laquelle "les candidats porteurs d'un diplôme universitaire ou assimilé donnant accès aux examens de niveau 1 ne sont pas admis à cet examen".

L'arrêt n° 101.509 du 5 décembre 2001 a suspendu l'exécution de la décision de ne pas prendre cette candidature en considération. A la suite de cet arrêt, intervenu alors que la procédure d'examen était déjà en cours, le requérant a été invité à se présenter à la deuxième épreuve et a été averti de ce qu'il devrait, en cas de réussite, présenter ultérieurement la première épreuve. Il a refusé de participer à cette deuxième épreuve, estimant, comme le relève l'arrêt n° 108.373 du 25 juin 2002, "qu'il aurait dû (...) pouvoir présenter au préalable et dans les mêmes conditions que l'ensemble des autres participants la première épreuve". Le même arrêt constate que ce refus entraîne la perte de l'intérêt du requérant à demander l'annulation de la décision de ne pas prendre sa candidature en considération.

3. Le 18 janvier 2003, le SELOR a annoncé l'organisation d'un concours de recrutement de traducteurs français-néerlandais pour les services fédéraux et les organismes soumis au statut du personnel de l'Etat fédéral; le règlement de ce concours

précise que "les détenteurs d'un diplôme donnant accès au niveau A (universitaire - type long 2^{ème} cycle) ne peuvent s'inscrire à cette sélection".

Le requérant s'est inscrit à ce concours, mais le SELOR a refusé de prendre sa candidature en considération, au motif qu'il était titulaire d'un diplôme donnant accès au niveau A. Ce refus était fondé sur l'article 16, 6°, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat.

La suspension de l'exécution de ce refus a été ordonnée par l'arrêt n° 115.391 du 3 février 2003. A la suite de cet arrêt, le requérant a été admis à participer au concours; il a déclaré à l'audience qu'il en avait réussi la première épreuve.

4. Le Moniteur belge du 6 décembre 2002 a publié deux avis émanant de la Chambre des représentants.

Le premier de ces avis est relatif à l'organisation d'un examen en vue du recrutement et de la constitution de réserves de recrutement d'assistants bilingues; il 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".

Le second avis est relatif à l'organisation d'un examen en vue du recrutement et de la constitution d'une réserve de recrutement d'attachés-traducteurs; la possession d'un diplôme universitaire ou assimilé est une des conditions d'admissibilité à cet examen.

Le requérant pose sa candidature à l'examen d'assistant bilingue et à celui d'attaché-traducteur.

Par une lettre du 16 janvier 2003, le requérant est informé en ces termes du rejet de sa candidature à l'examen de recrutement d'assistant bilingue :

" (...)

Vous vous posez des questions au sujet de la validité de la disposition qui prévoit que les candidats en possession d'un diplôme universitaire ne peuvent pas participer à cet examen, pour lequel un tel diplôme n'est pas requis.

Vous comprendrez que le secrétariat des examens est appelé à appliquer les règles fixées par les autorités de la Chambre, et que votre candidature à l'examen d'assistant n'est dès lors pas recevable.

En date du 6 janvier également, vous avez introduit auprès du Conseil d'Etat une requête en suspension et en annulation de la disposition qui vous exclut de l'examen d'assistant.

Il va de soi que la Chambre des représentants ne manquera pas de donner suite à l'arrêt du Conseil d'Etat en la matière.

(...)"

Cette décision de refus constitue l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée.

La demande de suspension et le recours en annulation dont il est question dans la lettre du 16 janvier 2003 sont dirigés contre le déroulement de la procédure des examens pour le recrutement d'assistants bilingues porteurs d'un diplôme établi en langue française ou néerlandaise, la décision du Collège des questeurs de la Chambre des représentants du 16 juillet 1986 disposant 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 contre les conditions d'admissibilité aux examens d'assistant bilingue prévues par l'appel aux candidats paru au Moniteur belge du 6 décembre 2002, en ce qu'il mentionne que "les candidats porteurs d'un diplôme universitaire ou assimilé donnant accès aux examens de niveau 1 ne sont pas admis à cet examen". La demande de suspension a été rejetée par l'arrêt n° 114.434 du 14 janvier 2003;

Considérant que le requérant a déposé une "note d'observations" en réponse à celle de la partie adverse ainsi qu'un "mémoire en réplique"; que ces écrits non prévus dans la procédure en référé sont écartés des débats;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité de la demande au motif que l'acte critiqué serait un acte confirmatif ou à tout le moins un acte pris dans l'exercice d'une compétence liée;

Considérant que l'acte critiqué est une décision individuelle de refus de la candidature du requérant; qu'un acte individuel pris sur la base d'un acte de nature réglementaire n'est pas confirmatif de celui-ci;

Considérant que le recours dirigé contre un acte pris dans l'exercice d'une compétence entièrement liée est irrecevable à défaut d'intérêt si son annulation ne peut conduire qu'à l'adoption d'un acte identique; qu'au stade actuel de la procédure, il y a lieu de constater que le requérant est porteur d'un diplôme universitaire ou assimilé donnant accès au niveau 1 mais aussi d'autres diplômes; qu'il ne peut être automatiquement exclu que ces autres diplômes soient pris en considération comme cela a été le cas après l'arrêt n° 101.509 du 5 décembre 2001; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que la partie adverse soutient encore, sur la base des deux premières exceptions qu'elle invoque, que le seul acte qui cause grief au requérant est la décision du Collège des questeurs du 16 juillet 1986, que cette décision de caractère réglementaire ne peut plus être attaquée directement parce qu'elle n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation dans le délai imparti à cet effet, et, enfin, que son application ne peut pas être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution parce qu'il ne s'agit pas d'un "acte administratif" au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant que l'objet de la demande de suspension n'est pas la décision du Collège des questeurs du 16 juillet 1986 mais un acte individuel pris en application de cette décision; que la demande est recevable *ratione temporis* et que le Conseil d'Etat est compétent pour en connaître; que la question de savoir si la décision du Collège des questeurs peut ou non être mise en cause par voie d'exception concerne le moyen invoqué à l'appui de la demande et non la demande elle-même; que celle-ci est recevable *ratione materiae*;

Considérant que le requérant développe un moyen unique pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et des principes de l'égalité de traitement et de l'égal accès aux emplois publics; qu'il soutient en substance que la possession d'un diplôme universitaire ne peut, à peine de méconnaître les dispositions et principes visés, justifier une différence de traitement entre les candidats porteurs d'un tel diplôme et les autres candidats; qu'il développe sa thèse en faisant notamment référence à la pratique française en matière de recrutement et en citant des extraits qu'il commente de l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 28 mars 1996 en cause NOONAN;

Considérant que le refus opposé au requérant trouve son fondement dans la décision du Collège des questeurs de la Chambre des représentants du 16 juillet 1986 disposant 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"; que, sans l'exprimer en ces termes, le requérant demande en réalité que l'application de cette décision soit écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution;

Considérant qu'il y a lieu d'examiner ici l'exception d'incompétence soulevée par la partie adverse; que, s'appuyant sur le principe de la séparation des pouvoirs, elle expose, en substance, que l'extension par la loi du 25 mai 1999 des compétences du Conseil d'Etat doit s'interpréter de manière restrictive et que seuls les actes administratifs des assemblées législatives relatifs aux membres de leur personnel et aux marchés publics

peuvent faire l'objet d'un recours en annulation; qu'elle fait valoir que la réforme opérée en 1999 n'a pas pour effet de transformer les assemblées parlementaires en autorités administratives et que le contrôle du Conseil d'Etat "se limite au mécanisme de l'annulation et ne peut déborder dans un contrôle par voie d'exception qui compléterait ou s'ajouterait au contentieux de l'annulation"; que, selon elle, "A défaut d'interpréter l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat comme excluant le contrôle par voie d'exception, sur pied de l'article 159 de la Constitution", le Conseil d'Etat "irait à l'encontre de la volonté du législateur et méconnaîtrait la portée de l'arrêt n° 31/96 du 15 mai 1996 de la Cour d'arbitrage"; qu'elle invite le Conseil d'Etat à poser à ce propos la question préjudicielle suivante à la Cour d'arbitrage :

" L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est-il conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés au principe de la séparation des pouvoirs en ce qu'il assimilerait une autorité parlementaire à une autorité administrative en permettant au Conseil d'Etat, sans que le texte ne le prévoit expressément, de contrôler par voie d'exception la conformité d'une décision d'une assemblée parlementaire aux règles de droit supérieures ?";

Considérant que la modification de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'a bien évidemment pas eu pour conséquence de transformer les assemblées législatives en autorités administratives; que la question que pose le moyen ne porte pas tant sur l'auteur de l'acte qui sert de fondement à la décision critiquée, mais sur la nature de cet acte et sur la compétence du Conseil d'Etat pour en connaître, directement ou par application de l'article 159 de la Constitution; que si l'on admet la compétence du Conseil d'Etat pour l'annuler, l'on aperçoit pas ce qui interdirait à la juridiction d'en écarter l'application;

Considérant qu'avant sa modification par la loi du 25 mai 1999, l'article 14, alinéa 1^{er}, 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 le Conseil d'Etat, la Cour d'arbitrage a jugé, dans son arrêt n° 31/96 du 15 mai 1996, que la nécessité de garantir l'indépendance des assemblées législatives ne justifiait pas que les fonctionnaires de ces assemblées soient privés d'un recours juridictionnel contre les actes administratifs de celles-ci alors que cette garantie 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 1^{er}, 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'il ne semble pas - et le contexte ne s'y prêtait d'ailleurs pas - qu'en utilisant les termes "actes administratifs", la Cour d'arbitrage leur a donné la signification d'actes individuels par opposition à celle d'actes réglementaires; qu'à la suite de cet arrêt, des propositions de modification de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ont été faites; que l'une d'elle avait pour objet d'étendre la compétence du Conseil d'Etat aux actes individuels et à l'activité réglementaire des assemblées législatives, tandis qu'une autre ne visait que les actes administratifs, ceux-ci étant apparemment entendus au sens d'actes individuels; que dans son avis L. 28.760/2 du 8 mars 1999, la section de législation du Conseil d'Etat a relevé que ces propositions semblaient être "en contraste" et a émis l'avis qu'"Il appartient au Parlement d'apprécier si la compétence attribuée au Conseil d'Etat doit se limiter aux seuls actes individuels ou peut être étendue aux actes réglementaires"; que la loi du 25 mai 1999 a étendu la compétence de la section d'administration du Conseil d'Etat aux "actes administratifs" des assemblées, organes et institutions qu'elle énumère "relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel"; que, dans ce contexte, les termes "actes administratifs" semblent devoir être compris comme "actes individuels", même si les règlements sont aussi des actes administratifs;

Considérant qu'il est cependant permis de s'interroger sur la conformité de cette interprétation de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat à l'article 10 de la Constitution; qu'une telle interprétation - qui restreint le sens usuel des termes "actes administratifs" - exclut en effet que les membres du personnel des assemblées législatives ou ceux qui souhaitent le devenir puissent exercer un recours en annulation contre les dispositions générales qui régissent leur statut et leur recrutement ou les critiquer à l'occasion d'un acte individuel, alors que, d'une part, les fonctionnaires des autorités administratives le peuvent et, que, d'autre part, ces dispositions ne paraissent ni relever des attributions spécifiques et exclusives des assemblées, institutions et organes en cause, ni présenter un caractère politique - spécialement en l'espèce, s'agissant d'une décision du Collège des questeurs qui a "la charge du ménage parlementaire" (P. WIGNY, cité par F. DELPEREE, le droit constitutionnel de la Belgique, Bruylant, 2000, p. 498)-;

Considérant que l'interprétation à retenir ne pourra être déterminée avec certitude que sur la base de la réponse qui sera donnée par la Cour d'arbitrage aux questions préjudicielles libellées au dispositif du présent arrêt; que le paragraphe 3 de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, y inséré par l'article 9 de la loi spéciale du 9 mars 2003 modifiant la loi précitée, permet cependant

au Conseil d'Etat de statuer sur la demande de suspension, qui n'a qu'un caractère provisoire, sans attendre la réponse à ces questions;

Considérant, quant au moyen même, qu'il y a lieu de constater que l'arrêt n° 115.391 du 3 février 2003 s'est prononcé en ces termes à propos d'un moyen identique mettant en cause l'article 16, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat :

" Considérant que les candidats à une épreuve de sélection comparative se trouvent dans une situation objectivement différente selon qu'ils sont ou non titulaires d'un diplôme universitaire; que, pour justifier un traitement différencié, il faut que l'autorité administrative fasse la démonstration que celui-ci est proportionné au but poursuivi; que c'est à juste titre que le Ministre de la Fonction publique a rappelé que les services publics doivent rendre à la population les services de qualité qu'elle est en droit d'attendre, but qui ne peut être atteint que grâce à des agents qualifiés; qu'écarter d'emblée et a priori des candidats supposés surqualifiés ne semble guère cohérent avec cet objectif; que, par ailleurs, il n'est certes pas illégitime de donner à chacun la chance d'accéder à un emploi public correspondant à son niveau de formation; qu'il n'est toutefois pas plus illégitime, dans le chef d'un titulaire de diplôme universitaire, de souhaiter promériter une rémunération en raison des services qu'il rend à ses concitoyens plutôt que d'être inactif en bénéficiant d'une aide sociale ou d'allocations de chômage; que, selon les fluctuations du marché de l'emploi, les possibilités des titulaires d'un diplôme universitaire d'accéder au niveau A pourraient être particulièrement réduites; qu'en pareil cas, l'interdiction portée par l'article 16, alinéa 2, du statut des agents de l'Etat conduirait à une restriction disproportionnée aux droits garantis par les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution; qu'il en va d'autant plus ainsi que la possibilité de dérogation que permet cette disposition réglementaire semble illusoire; que, d'une part, elle ne pourrait trouver à s'appliquer aux épreuves de recrutement organisées pour l'ensemble des services publics, comme c'est le cas en l'espèce; que, d'autre part, on aperçoit difficilement quels seraient les critères objectifs justifiant qu'une dérogation soit demandée et octroyée ou refusée; qu'en outre, la différence de traitement litigieuse est justifiée par le fait que les universitaires seraient nécessairement et systématiquement favorisés, de par leur formation, par rapport aux non universitaires lors de sélections comparatives conduisant au recrutement d'agents des niveaux B et C; qu'une telle conception, dépourvue de toute nuance, est loin de correspondre, dans tous les cas, à la réalité; que dans l'affaire NOONAN, évoquée par le requérant, il eût été absurde de considérer que la formation de la requérante, licenciée en littératures française et italienne, lui conférait un avantage par rapport aux candidats issus d'une école de secrétariat pour présenter un concours de recrutement de dactylographes, grade de niveau C; que de même, en l'espèce, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas en quoi le diplôme de licencié en droit, en sciences économiques ou en histoire de l'art conférerait à ses titulaires des aptitudes particulières leur permettant de réussir le concours de recrutement de traducteur français-néerlandais avec plus de facilité que des non universitaires, fussent-ils candidats traducteurs français-néerlandais; qu'il suit de ce qui précède que l'article 16, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat viole les articles 10 et 11 de la Constitution; qu'il s'impose d'en écarter l'application; que le moyen est sérieux";

que, par identité de motifs, le moyen invoqué dans la présente cause peut, au provisoire, être considéré comme sérieux;

Considérant que le requérant soutient que l'exécution immédiate de la décision contestée risque de le priver pendant un délai considérable d'une chance non négligeable d'accéder à un emploi stable pour lequel sa connaissance élémentaire du néerlandais pourrait lui suffire; qu'il souligne qu'il tente d'accroître ses chances de trouver un tel emploi en participant au plus d'examens possible et ajoute que l'échéance de son contrat à durée déterminée se rapproche;

Considérant que la partie adverse objecte que le requérant s'est porté candidat à un autre examen de recrutement qu'elle organise et qu'il conserve les chances d'être nommé à la suite de cet examen; qu'elle ajoute qu'il n'existe en l'espèce aucune circonstance exceptionnelle permettant de considérer que la perte d'une chance serait, en soi, constitutive d'un risque de préjudice grave difficilement réparable; qu'elle souligne qu'il s'est avéré, depuis l'arrêt n° 101.509 du 5 décembre 2001, qu'elle organise à intervalles réguliers des examens de recrutement de traducteurs dans ses services et fait également état du contrat dont le requérant bénéficie actuellement;

Considérant que le requérant bénéficie certes d'un contrat, mais que celui-ci vient à échéance le 31 décembre 2003, en sorte qu'après cette date, son avenir professionnel est incertain; qu'il a démontré qu'il poursuit avec ténacité l'objectif de pouvoir participer à des examens ou concours qui lui donneraient accès à un emploi public stable; qu'il déploie à cet effet des efforts exceptionnels; qu'il est sans doute regrettable qu'il n'ait pas saisi l'opportunité qui s'est offerte à lui après l'arrêt n° 101.509 du 5 décembre 2001, mais que cette attitude procède manifestement d'une mauvaise compréhension de la procédure; qu'il peut être considéré comme exceptionnel de ne pas encore bénéficier d'un emploi stable à l'âge du requérant; que pour l'ensemble de ces motifs, le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi;

Considérant que, dans la perspective de la procédure en annulation, il s'indique de poser d'ores et déjà à la Cour d'arbitrage les questions préjudicielles libellées au dispositif,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision du 16 janvier 2003 par laquelle le directeur général des services de la Questure de la Chambre des représentants déclare que la candidature de Alain BROUILLARD à l'examen d'assistant bilingue à la Chambre des représentants n'est pas recevable.

Article 2.

Les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour d'arbitrage :

- 1) L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est-il conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés au principe de la séparation des pouvoirs en ce qu'il assimilerait une autorité parlementaire à une autorité administrative en permettant au Conseil d'Etat, sans que le texte ne le prévoit expressément, de contrôler par voie d'exception la conformité d'une décision d'une assemblée parlementaire aux règles de droit supérieures ?
- 2) L'article 14, § 1^{er}, 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 les actes administratifs des assemblées législatives relatifs aux membres de leur personnel sont les actes individuels, à l'exclusion des actes à caractère réglementaire, alors que les membres du personnel des autorités administratives peuvent, par voie d'action ou d'exception, exercer un recours au Conseil d'Etat à l'encontre des dispositions relatives à leur recrutement et à leur statut et en invoquer l'illégalité sur la base de l'article 159 de la Constitution ?

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le douze mai deux mille trois par :

M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. VAN MICHEL,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

F. VAN MICHEL.

S. GEHLEN.