

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 119.643 du 21 mai 2003

A.127.430/VIII-3219

En cause : **VEULEMANS** Rigo,

Builoogstraat 2
3360 Bierbeek,

contre :

la Cour des comptes.

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

Vu la demande introduite le 30 septembre 2002 par Rigo VEULEMANS, tendant à la suspension de l'exécution "des décisions, prises le 17 juillet 2002, par la Cour des comptes déterminant les grades qui constituent un même degré de la hiérarchie et fixant les cadres linguistiques applicables au personnel administratif ";

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

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 31 mars 2003 fixant l'affaire à l'audience du 30 avril 2003 à 11.00 heures, date à laquelle l'affaire a été remise à l'audience du 19 mai 2003 à 10.00 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, Me DETRY, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me BOUCQUEY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. PAQUET, 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 cause sont les suivants :

1. Le requérant est premier auditeur à la Cour des comptes. Il déclare être inscrit au rôle linguistique français et être "titulaire de l'attestation ad hoc délivrée par le secrétaire permanent lui permettant d'être admis au cadre bilingue pour les emplois des grades de rang 13 et supérieurs en application des dispositions de l'article 43, § 3, de l'arrêté royal du 18 juillet 1966 portant coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative".

2. Il résulte du compte rendu de l'assemblée générale de management de la Cour des comptes du 26 novembre 2001 qu'à cette date, la Cour n'avait pas adopté formellement de cadres linguistiques et n'avait pas déterminé les divers grades constituant un même degré de la hiérarchie. A l'issue de cette séance, l'assemblée générale décide d'adopter les propositions suivantes de son greffier :

- " - arrêter la répartition des grades du personnel administratif de la Cour des comptes qui constituent un même degré de la hiérarchie, et
 - arrêter la répartition des emplois du personnel administratif de la Cour des comptes dans les cadres administratifs français, néerlandais et bilingue;
- ...";

3. Ayant arrêté une décision sur ces deux objets, la Cour des comptes fait savoir au président de la Chambre des représentants, par une lettre du 30 novembre 2001, notamment ce qui suit :

" La Cour a, depuis longtemps, réparti les membres de son personnel en un cadre français et un cadre néerlandais, auquel s'ajoute, pour un grade, un cadre bilingue. Toutefois, cette répartition ne figure actuellement que dans un tableau constituant une annexe au statut du personnel de la Cour.

Celle-ci souhaite dès lors donner à la fixation des cadres linguistiques une forme plus solennelle et déterminer les divers grades constituant un même degré de la hiérarchie. Elle a dès lors arrêté une décision sur chacun de ces deux objets. Compte tenu du rôle traditionnel de la Chambre des représentants à l'égard de la Cour et de l'opinion exprimée dans les travaux préparatoires précités de la loi du 2

août 1963, elle soumet ces décisions à l'approbation de la Chambre, dont une copie est jointe à la présente.

..."

4. En séance du 23 janvier 2002, l'assemblée générale de la Cour des comptes est informée de ce qu'"Une organisation syndicale reconnue par la Cour a, par écrit, fait remarquer que le projet de décision déterminant les grades qui constituent un même degré de la hiérarchie aurait dû être soumis à la consultation syndicale, conformément à l'article 54 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative".

Sur proposition du greffier, la Cour décide alors :

- " - de rapporter les décisions prises le 26 novembre 2001, dans la mesure où les projets de décisions sont à soumettre au Comité de consultation syndicale;
- d'adopter le projet de décision portant répartition des grades du personnel administratif de la Cour des comptes qui constituent un même degré de la hiérarchie, et
- d'adopter le projet de décision portant répartition des emplois du personnel administratif de la Cour des comptes dans les cadres administratifs français, néerlandais et bilingue;
- de charger MM. les greffiers de soumettre les projets au Comité de consultation syndicale".

5. Les propositions de décisions font l'objet d'une réunion du comité de consultation syndicale le 28 janvier 2002.

6. Lors de son assemblée générale extraordinaire du 22 février 2002, la Cour des comptes "décide de maintenir intégralement, dans leur rédaction initiale, sauf qu'il y est en outre fait mention de l'avis du Comité de consultation syndicale, les projets qu'elle avait adoptés en assemblée générale du 26 novembre 2001" et charge le greffier "d'en aviser la Chambre des représentants et de communiquer à celle-ci l'avis du Comité de consultation syndicale".

7. Le 9 avril 2002, la Commission de la comptabilité de la Chambre des représentants approuve les décisions précitées de la Cour des comptes et demande à celle-ci "d'étudier la faisabilité de l'octroi de primes de bilinguisme sur le plan juridique et de lui faire rapport à ce sujet".

Les projets sont adoptés par la Chambre des représentants en séance plénière du 27 juin 2002 et définitivement adoptés par l'assemblée générale de la Cour

des comptes du 17 juillet 2002. Ces décisions qui constituent les actes entrepris sont publiées au Moniteur belge du 1^{er} août 2002;

Considérant que la partie adverse expose, après avoir rappelé le texte de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat tel que modifié par la loi du 25 mai 1999, qu'une distinction y est faite entre les "actes" ou "actes administratifs" et les "règlements" et que, selon les travaux préparatoires de la loi du 25 mai 1999, les "actes administratifs" doivent s'entendre dans le sens d'"actes individuels"; qu'elle en déduit "que le Conseil d'Etat ne peut connaître que des actes relatifs au personnel de la Cour des comptes qui ont un caractère individuel", que "Les décisions entreprises ont, au contraire, un caractère réglementaire et ne peuvent donc être soumises à la censure d'annulation du Conseil d'Etat" et que ce dernier "n'est pas davantage compétent pour les suspendre";

Considérant qu'à l'audience, l'avocat du requérant a contesté le caractère réglementaire de la décision arrêtant les cadres linguistiques en se référant à l'arrêt ASBL "Association du personnel wallon et francophone des services publics", n° 16.475, du 14 juin 1974; qu'à titre subsidiaire, il a fait valoir que si l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat devait être compris comme excluant la compétence du Conseil d'Etat pour connaître des recours contre les actes réglementaires des assemblées, organes ou institutions qui y sont visés, cette disposition pourrait s'avérer incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en sorte qu'il y aurait lieu de poser à la Cour d'arbitrage une question sur ce point;

Considérant que les décisions arrêtant les cadres linguistiques ou déterminant les grades qui constituent un même degré de la hiérarchie constituent des actes obligatoires, impersonnels et susceptibles de régir un nombre indéterminé de situations; qu'ils ont donc un caractère réglementaire; que cette qualification n'est pas en contradiction avec l'arrêt n° 16.475 du 14 juin 1974, lequel a considéré que l'arrêté fixant les cadres linguistiques "n'énonce par lui-même aucune norme juridique" et "ne revêt dès lors pas le caractère organique et réglementaire requis par l'article 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat"; que cette constatation faite au regard de la compétence de la section de législation du Conseil d'Etat ne signifie pas que les actes considérés ne présenteraient pas intrinsèquement les caractéristiques des règlements;

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'elles 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; que si tel était le cas, le Conseil d'Etat devrait décliner sa compétence et accueillir l'exception;

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, alors que, d'une part, les fonctionnaires des autorités administratives le peuvent et, que,

d'autre part, ces dispositions, et spécialement les décisions qui arrêtent les cadres linguistiques ou déterminent, en vue de l'application des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, les grades qui constituent un même degré de la hiérarchie, n'ont aucun caractère politique et ne relèvent pas de l'exercice de la compétence spécifique des assemblées, institutions ou organes qui ne sont pas des autorités administratives mais dont les "actes administratifs" peuvent être annulés; qu'il convient, certes, de préserver l'indépendance des assemblées, institutions et organes visés à l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973; que c'est dans ce but que la compétence du Conseil d'Etat a été limitée aux "actes administratifs" de ces assemblées, institutions et organes "relatifs à leur personnel et aux marchés publics"; que s'il fallait exclure de la compétence du Conseil d'Etat les dispositions qui régissent le statut du personnel et son recrutement - et au nombre desquelles figurent les dispositions prises en application des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative - il ne semblerait pas déraisonnable de mettre en doute l'existence d'une proportion entre cette exclusion et le but qu'elle poursuit;

Considérant qu'il convient de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle formulée au dispositif du présent arrêt; que même si le prononcé au sujet de la demande de suspension n'a qu'un caractère provisoire, il s'indique de poser cette question dès le stade actuel de la procédure; qu'en effet, le requérant, né le 26 février 1944, a la faculté mais non l'obligation de demander sa mise à la retraite à l'âge de soixante ans et que rien ne le contraint de se conformer à l'usage qui amènerait les membres du personnel de la Cour des comptes à solliciter leur mise à la retraite à cet âge; qu'il n'établit pas concrètement qu'il pourrait, à brève échéance, accéder à un emploi supérieur mais risquerait d'être privé de cette promotion pour des motifs tenant à l'application des actes critiqués; qu'étant bilingue, il aurait sans doute une chance supplémentaire d'obtenir une promotion si le cadre bilingue de la Cour des comptes comportait les grades de premier auditeur, premier auditeur-réviseur et premier auditeur-directeur; que cette circonstance ne rend pas la décision sur la demande de suspension à ce point urgente qu'il faille statuer sur cette demande avant de connaître la réponse de la Cour d'arbitrage à la question préjudicielle qui concerne la compétence du Conseil d'Etat pour en connaître,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

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

"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 ou de leurs organes et ceux de la Cour des comptes relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel sont uniquement les actes individuels, à l'exclusion des actes réglementaires régissant le recrutement et le statut de ce personnel, alors que les membres du personnel des autorités administratives peuvent demander au Conseil d'Etat l'annulation - et, par voie de conséquence, la suspension de l'exécution, accessoire de l'annulation - des dispositions réglementaires relatives à leur recrutement et à leur statut ?".

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt et un mai deux mille trois par :

M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat, président f.f.,
M^{me} HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

S. GEHLEN.