

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

IXe Chambre

A R R Ê T

n/ 201.600 du 8 mars 2010
A. 176.223/IX-5411

En cause : Emiel HAESBROUCK
demeurant à Courtrai
Jacob Van Arteveldelaan 15,
assisté et représenté par
Me Hans Rieder, avocat,
ayant son cabinet à Gand
Recolettelei 39-40

contre :

L'ÉTAT BELGE, représenté par :
1. le Ministre de l'Intérieur
2. M. l'Auditeur général adjoint du Conseil d'État,
assistés et représentés par
Me David D'HOOGHE, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
rue de Loxum 25
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 19 octobre 2006, vise à obtenir l'annulation de la décision du 17 août 2006 par laquelle l'auditeur général adjoint du Conseil d'État suspend, pour la durée d'une année judiciaire, par "mesure d'ordre", l'autorisation accordée à Emiel Haesbrouck de travailler à domicile et lui impose d'être présent au Conseil d'État, tous les jours ouvrables jusqu'à 17.00 heures, à moins que les nécessités du service requièrent une présence plus longue.

II. Déroulement de la procédure

2. L'arrêt n/ 162.369 du 7 septembre 2006 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence de la décision attaquée.

La partie défenderesse a introduit un mémoire en réponse et le requérant a introduit un mémoire en réplique.

Le premier auditeur-chef de section Rudi Van Der Gucht a rédigé un rapport.

Le requérant a introduit une demande de poursuite de la procédure et un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui a eu lieu le 1^{er} mars 2010.

Le président de chambre André Vandendriessche a fait rapport.

Me Hans Rieder, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Me Nathanaëlle Kiekens, avocat, loco Me David D'Hooghe, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse, ont été entendus.

Le premier auditeur-chef de section Rudi Van Der Gucht a donné un avis.

Il a été fait application des dispositions sur l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Les faits

3. Le 17 août 2006, l'auditeur général adjoint du Conseil d'État, supérieur hiérarchique du requérant, alors premier auditeur au Conseil d'État, lui écrit la lettre suivante :

“Monsieur le Premier Auditeur,

Dans les courriers du 28 juillet dernier, vous m'avez fait parvenir vos arguments en défense contre les plaintes du président J. De Brabandere et du président de chambre M. Van Damme relatives à votre travail pour la section de législation.

La plainte du président de chambre M. Van Damme concerne principalement la pauvreté de la substance et de la qualité de vos rapports ainsi que votre manque de flexibilité. Au stade actuel de l'instruction de cette plainte et de votre défense, j'attends provisoirement l'évaluation écrite de vos prestations que j'ai demandée à vos chefs de section.

La plainte du président J. De Brabandere concerne le fait que le 18 juillet dernier, aux environs de 17h15, on vous a appelé plusieurs fois sans succès par téléphone en vue de participer à la séance de la première chambre des vacations de législation chargée de l'examen des affaires n° 40.782 et 40.783 pour lesquelles vous aviez été désigné comme rapporteur. Dans votre note de défense du 28 juillet dernier, vous ne contestez pas que vous saviez que les affaires précitées seraient examinées en continuation le 18 juillet. Vous écrivez cependant que vous aviez préparé des notes et que vous vous êtes tenu à la disposition de la chambre des vacations de 10 à 16h30. Bien que vous n'ayez pas encore été appelé pour l'examen des affaires précitées et que vous n'ayez pas été informé de leur report, vous avez quitté le Conseil d'État vers 16h45 sans demander à la chambre des vacations et à votre chef de section ou à un collègue de pourvoir à votre remplacement.

Un tel comportement constitue un manquement professionnel grave et nuit de surcroît à l'entente et à la collaboration entre les membres de l'auditorat et ceux de la section de législation du Conseil. Pour l'heure, la procédure disciplinaire n'est pas engagée. Afin d'assurer le bon fonctionnement de l'auditorat, je me vois toutefois contraint de suspendre par mesure d'ordre, pour la durée d'une année judiciaire, l'autorisation qui vous a été accordée de travailler à domicile. Dès lors, à partir de l'année judiciaire 2006-2007, vous devez être présent au Conseil tous les jours ouvrables de 9h30 à 17h00, à moins que votre présence soit encore requise après 17h00 pour les nécessités du service.

En attendant que l'examen de la plainte du président de chambre M. Van Damme puisse être clôturée, vous exécuterez prioritairement les mesures d'instruction qui vous sont encore imposées en matière de contentieux administratif."

IV. L'objet du recours

4. Le requérant expose que la soi-disant mesure d'ordre intérieur qui le frappe influence négativement ses conditions de travail - parce qu'elle le prive du bénéfice du travail à domicile pour une année judiciaire complète et qu'elle peut également le contraindre à être présent au Conseil d'État après 17 heures - et qu'elle comporte une sanction disciplinaire déguisée. Il prend notamment un moyen d'annulation du détournement de pouvoir que la partie défenderesse aurait commis

en utilisant son pouvoir de prendre à son égard une mesure d'ordre dans l'intérêt du service pour servir un autre objectif consistant à le sanctionner.

5. La décision prise à l'égard du requérant est présentée comme une mesure d'ordre interne au service. Le droit de la fonction publique considère qu'elle ne peut en principe pas faire l'objet d'un recours. Il en va toutefois autrement en l'occurrence, dès lors que le requérant soutient qu'il fait l'objet d'une sanction disciplinaire déguisée.

V. Compétence du Conseil d'État

Thèse des parties

6. La partie défenderesse rappelle l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et soutient que le Conseil d'État ne peut connaître que des demandes qui concernent un acte qui, soit est "un acte d'une autorité administrative", soit est "un acte administratif d'un organe du pouvoir judiciaire relatif à un membre de son personnel" et que, "dans l'exercice de sa fonction consistant à veiller au bon fonctionnement de l'auditorat", l'auditeur général adjoint du Conseil d'État ne peut pas être considéré comme une autorité administrative au sens de cette disposition. Elle fait valoir qu'en décider autrement viderait de son sens l'attribution des compétences prévue par l'article 4 de la loi du 15 septembre 2006, qui a donné compétence au Conseil d'État pour juger certains actes de ses organes.

7. Le requérant rétorque qu'en prenant la décision attaquée, l'auditeur général adjoint a agi comme "un supérieur administratif" et qu'en cette qualité, il est une autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de sorte que toute référence à l'article 14, § 1^{er}, 2/, est dénuée de pertinence.

Dans son dernier mémoire, le requérant analyse de manière plus approfondie l'exception d'incompétence que l'auditeur-rapporteur a jugée fondée. Il soutient que la loi du 15 septembre 2006 ne peut pas avoir voulu supprimer la protection juridique dont bénéficient les magistrats du Conseil d'État et que, par conséquent, celui-ci peut encore toujours annuler la décision qui lui inflige une sanction disciplinaire déguisée sur le fondement de l'article 14, § 1^{er}, 1/, des lois

coordonnées. Il estime qu'en décider autrement aurait pour effet de priver les magistrats qui font l'objet d'une telle décision de tout recours juridictionnel, ce qui est contraire au droit à un procès équitable que le droit conventionnel garantit. En outre, en adoptant l'article 14, § 1^{er}, 2/, le législateur a voulu étendre la compétence du Conseil d'État et non pas la restreindre, et l'arrêt de suspension lui-même témoigne de cette compétence. Si le Conseil d'État déclinait sa compétence dans la présente cause, le requérant serait discriminé par rapport à d'autres magistrats et citoyens qui sont parfaitement en droit d'attaquer des décisions similaires, de sorte qu'il se justifie de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. De surcroît, dans la mesure où la protection juridique lui est enlevée par la loi du 15 décembre 2006, qui produit ses effets à partir du 1^{er} décembre 2006, il se trouve également confronté à une violation inadmissible de l'indépendance de la fonction juridictionnelle dans des affaires en cours.

Appréciation

8. L'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose :

“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 :

1/ des diverses autorités administratives;

2/ 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, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel.”

9. Le régime initial permettait une interprétation différente de la notion d’“actes et règlements des autorités administratives”, selon qu’on l’entendait dans son sens organique ou dans son sens fonctionnel. Dans le premier cas, l’accent est mis sur la qualité de l’organe qui prend la décision et la compétence du Conseil d’État se limite aux décisions d’une autorité publique qui, en tant qu’organe du pouvoir exécutif, prend unilatéralement des décisions contraignantes en vue de remplir une tâche d’intérêt général; dans le deuxième cas, c’est principalement la nature de la décision prise qui importe, de sorte que des décisions d’autorités publiques qui ne

relèvent pas du pouvoir exécutif peuvent également ressortir du contentieux de l'annulation.

10. Le Conseil d'État est, d'une part, une juridiction administrative et, d'autre part, le conseiller indépendant des organes du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif lorsqu'ils élaborent des dispositions réglementaires. Il ne s'agit pas d'une autorité administrative au sens organique du mot. Pour pouvoir connaître du litige à l'examen, qui ne concerne pas une décision relevant des tâches spécifiques du Conseil d'État, mais une mesure par laquelle l'auditeur général adjoint, en tant qu'autorité administrative, assure le bon fonctionnement du service, le Conseil d'État devrait dès lors avoir égard au sens fonctionnel de la notion d'"autorité administrative".

11. Pour donner suite aux arrêts de la Cour constitutionnelle (les arrêts 33/4 du 26 avril 1994 et 36/96 dans lesquels - en réponse à une question préjudicielle du Conseil d'État qui avait égard au critère organique - qui s'attachaient à l'absence de protection juridique dont certains agents d'organismes relevant organiquement du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire étaient les victimes, le législateur a adopté la loi du 25 mai 1999 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui comporte des mesures soumettant des décisions administratives, prises par des assemblées législatives ou des organes qui en dépendent et par des organes du pouvoir judiciaire - auxquels un certain nombre d'autres organismes qui ne relèvent pas du pouvoir exécutif ont encore été ajoutés au cours des travaux parlementaires - au contentieux de l'annulation. En ce qui concerne ces organismes, il a toutefois formellement limité la possibilité de recours devant le Conseil d'État aux marchés publics et aux questions relatives au personnel et, en ce qui concerne les organes du pouvoir judiciaire, l'a encore limité plus étroitement aux "membres de leur personnel", visant ainsi le personnel du greffe et du parquet (voir Doc. parl., Sénat, 1998-99, n/ 1-361/3, pp. 3 à 5; Doc. parl., Chambre, 1998-99, n/ 49-1960/8, p. 4). La loi du 15 septembre 2006 - article 4 - a ensuite ajouté le Conseil d'État et les juridictions administratives à la liste des organismes.

Il en résulte que la loi du 15 septembre 2006 a formellement attribué au Conseil d'État la compétence de connaître des contestations soulevées par les membres de son personnel en ce qui concerne leur statut. Pas plus que dans l'ordre judiciaire, les magistrats et les greffiers du Conseil d'État ne sont des membres du personnel visés par cette disposition.

12. Le législateur ayant lui-même formellement attribué la compétence actuellement inscrite à l'article 14, § 2, 2/, des lois coordonnées, le Conseil d'État ne peut par conséquent plus donner un sens fonctionnel à la notion d'"autorité administrative", mentionnée à l'article 14, § 1^{er}, 1/, de la loi. Il est exclu que le Conseil d'État puisse encore se déclarer compétent pour des matières qui ne sont pas énumérées à l'article 14, § 1^{er}, 2/, de la loi. La question à l'examen, dans laquelle un magistrat du Conseil d'État s'oppose à une mesure administrative qui a été prise à son égard, en fait partie.

13. Selon la législation en vigueur, le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître, comme juge d'annulation, du recours contre une mesure administrative prise à l'égard du requérant.

14. Le requérant demande que le Conseil d'État pose une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle sur la conformité constitutionnelle de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, parce que si le Conseil d'État se déclare incompétent, il se trouve discriminé par rapport aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux citoyens, qui peuvent effectivement former un recours juridictionnel contre les décisions du type de celle attaquée.

En l'occurrence, il y a lieu, avant de statuer définitivement sur la compétence du Conseil d'État, de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle mentionnée ci-dessous.

15. Le requérant soutient que la loi du 15 septembre 2006 a affaibli sa protection juridique. Il s'en tient ainsi à la définition fonctionnelle de la notion d'"autorité administrative" en considérant que l'auditeur général adjoint, bien que n'étant pas un organe du pouvoir exécutif, est néanmoins une "autorité administrative" lorsque, comme en l'espèce, il prend une décision qui n'est pas liée à la mission légale du Conseil d'État.

Le requérant échoue à démontrer que la thèse qu'il avance était conforme à la jurisprudence constante du Conseil d'État et, par conséquent, qu'il pouvait s'attendre à ce que le Conseil reconnaisse également sa compétence en l'espèce. L'observation de la section de législation sur le projet devenu l'article 4 de la loi du 15 septembre 2006 indique au contraire que le Conseil d'État considérait

indiscutablement qu'il n'était pas compétent pour connaître de recours dirigés contre les actes administratifs posés par les organes des juridictions administratives (voir Doc. parl., Chambre, 2005-2006, doc. 51-2479/001, p. 22). Le Conseil d'État n'aperçoit dès lors pas de motif de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle relative à la constitutionnalité de l'article 4 de la loi du 15 septembre 2006 dans la mesure où il faudrait constater que cette disposition, en ce qu'elle exclut maintenant la compétence du Conseil d'État, interférerait avec une instance en cours.

DÉCISION

- 1. Les débats sont rouverts.**
- 2. La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :**

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/ et 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, modifié par l'article 4 de la loi du 15 septembre 2006, interprété en ce sens que le Conseil d'État est dépourvu de compétence pour connaître d'un recours en annulation introduit par un magistrat du Conseil d'État contre une décision par laquelle un organe de ce Conseil prend à son égard une mesure d'ordre susceptible de constituer une sanction disciplinaire déguisée, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que ce magistrat ne dispose pas de voie de recours pour s'opposer à ce type de décisions, alors que les magistrats de l'ordre judiciaire et les citoyens sont effectivement en droit d'introduire un recours juridictionnel contre pareilles décisions.

- 3. Le membre de l'auditorat à désigner par l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire, après réception de l'arrêt de la Cour constitutionnelle.**

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 8 mars 2010, par le Conseil d'État, IXe chambre, composée de :

André Vandendriessche,	président de chambre;
Daniël Moons,	conseiller d'État,
Bert Thys,	conseiller d'État,
assistés de :	
Wim Geurts,	greffier.

Le greffier

Le président

Wim Geurts

André Vandendriessche

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.