CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 217.199 du 12 janvier 2012

A. 203.075/XI-18.598

En cause : **1. HAZETTE** Jean-François,
2. BATAILLE Cécile,
3. WERY Carole,
4. LOVINFOSSE Stéphane,
5. PAQUOT Marc,
ayant élu domicile chez
Mes L. MISSON & A. KETTELS, avocats,
rue des Pitteurs 41
4020 Liège,

contre :

Le Parlement de la Communauté française.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XI^e^ CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête introduite le 31 décembre 2011 par Jean-François HAZETTE, Cécile BATAILLE, Carole WERY, Stéphane LOVINFOSSE et Marie PAQUOT, qui demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de «la modification du Statut des agents du Parlement de la Communauté française votée le 20 décembre 2011 par le Parlement de la Communauté française/fédération Wallonie-Bruxelles (...), et plus particulièrement de la modification de l'article 32 du Statut des agents», ce statut étant publié par mention au Moniteur belge du 30 décembre 2011 (Ed. 4);

Vu le dossier administratif et la note d'observations;

Vu l'ordonnance du 3 janvier 2012 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 6 janvier 2012 à 10 heures;

Entendu, en son rapport, Mme C. DEBROUX, conseiller d'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me A. KETTELS, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me M. VELGHE, loco Me Ph. LEVERT, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme Cl. MERTES, auditeur;

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

Considérant que les requérants exposent, sans être contredits, être «tous agents du Parlement» et «tous actuellement mandataires locaux»; que depuis une modification décidée par le Bureau élargi aux chefs de groupe politique du Parlement le 14 novembre 2006 et jusqu'à la modification critiquée par la présente demande, l'article 32 du statut des agents du Parlement disposait que :

> « L'exercice d'un mandat politique électif est incompatible avec la qualité d'agent du Parlement. L'acceptation d'un tel mandat entraîne la démission d'office à la date d'installation dans les fonctions.
>
> Si l'intéressé compte à ce moment-là cinq années admissibles pour le droit à la pension, celle-ci lui sera accordée sur demande introduite dans les délais légaux à partir du premier jour du mois qui suit celui où il atteint l'âge prévu par la loi.
>
> Dispositions transitoires
>
> Les mandats de conseiller provincial, de conseiller communal, de membres d'une députation permanente, de bourgmestre et d'échevin peuvent cependant être exercés par les agents élus comme conseillers effectifs et suppléants lors des élections provinciales et communales du 8 octobre 2006, aux conditions fixées par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 juillet 2001 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services du Gouvernement de la Communauté française, de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, du Commissariat général aux relations internationales et du service de perception de la redevance radio et télévision de la Communauté française.
>
> Cette disposition leur restera applicable au-delà des prochaines élections communales et provinciales.
>
> Les périodes couvertes par un congé politique facultatif ou d'office ne sont pas rémunérées. Elles sont assimilées à des périodes d'activité de service.»;

qu'en bref, souhaitant poursuivre dans la voie de la «"dépolitisation" du personnel de l'assemblée» et dès lors procéder à la suppression des dispositions transitoires ci-

avant reproduites, mais s'interrogeant sur la légalité de sa compétence pour «procéder à des modifications statutaires», au regard de l'article 45 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Bureau élargi a, en sa réunion du 17 novembre 2011, proposé - ce qui fut fait -, que «le Greffier prépare une proposition de résolution reprenant l'ensemble du statut des membres du personnel, tel que modifié depuis 1991, éventuellement modifié quant à certains éléments de forme, intégrant la suppression de la disposition transitoire à l'article 32», proposition dont le Bureau élargi prendrait connaissance et que les membres le souhaitant signeraient «pour dépôt devant l'assemblée plénière»; qu'en sa séance du 20 décembre 2011, le Parlement de la Communauté française a procédé à la «discussion du statut des agents du parlement», le document parlementaire 298 n° 1 (session 2011-2012) remis aux membres de l'assemblée étant présenté comme un «acte juridique *sui generis*» reprenant «le nouveau statut coordonné des agents du parlement»; que ce statut a été adopté par 58 oui contre 23 non et une abstention; que l'article 32 du statut se lit désormais comme il suit :

> « L'exercice d'un mandat politique électif est incompatible avec la qualité d'agent du Parlement. L'acceptation d'un tel mandat entraîne la démission d'office à la date d'installation dans les fonctions.
> Si l'intéressé compte à ce moment-là cinq années admissibles pour le droit à la pension, celle-ci lui sera accordée sur demande introduite dans les délais légaux à partir du premier jour du mois qui suit celui où il atteint l'âge prévu par la loi.»;

que cette disposition statutaire est assortie d'une disposition transitoire, figurant à l'article 66 du statut, qui dispose que :

> « Par dérogation à l'article 32, et au titre de disposition transitoire, les mandats de conseiller provincial, de conseiller communal, de membres d'un collège provincial, de bourgmestre et d'échevin dont l'exercice a débuté avant l'adoption du présent statut peuvent être exercés par les agents élus comme conseillers effectifs et suppléants lors des élections provinciales et communales du 8 octobre 2006, jusqu'à la fin de la législature communale 2006-2012. [...]
>
> La présente disposition transitoire cessera automatiquement de produire ses effets au plus tard le de[r]nier jour du mois qui suit l'expiration du mandat visé à l'alinéa 1er du présent article. Les agents visés par la présente disposition transitoire seront à cette date soumis au principe d'incompatibilité visé à l'article 32.»;

Considérant qu'aux termes de l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, le Conseil d'État est compétent pour connaître des recours en annulation «formés contre les [...] règlements [...] des

assemblées législatives [...] relatifs [...] aux membres de leur personnel», *quod est* en l'espèce; que conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 1er, des mêmes lois, le Conseil d'État est seul compétent pour ordonner la suspension de l'exécution du règlement présentement attaqué;

Considérant que les requérants ne justifient d'un intérêt à la demande qu'en tant que l'article 32 du statut des agents du Parlement, tel que modifié par le vote intervenu le 20 décembre 2011, leur cause concrètement grief; qu'à cet égard, la demande n'est recevable que dans cette mesure;

Considérant que les requérants justifient le recours à la procédure d'extrême urgence par le fait que «la constitution des listes de candidats en vue des élections locales et provinciales de 2012 constitue une question de la plus grande actualité (...)», que «si les listes sont officiellement arrêtées quelques semaines avant la tenue des élections, elles sont évidemment composées des mois auparavant, voire plus d'une année avant les élections elles-mêmes», qu'«aujourd'hui, les différentes listes électorales dans lesquelles les requérants sont respectivement engagés sont largement établies», qu'«ainsi, Monsieur HAZETTE a déjà été officiellement annoncé comme tête de liste de son parti, dans sa commune (...)» et qu'«un arrêt prononcé dans le cadre d'une saisine en suspension classique ne permettra pas d'empêcher la création du risque de préjudice grave difficilement réparable dont les requérants se prévalent puisqu'au moment où l'arrêt sera prononcé, ils auront déjà dû, de longue date, faire le choix entre leur carrière dans la fonction publique, et leur droit à l'éligibilité et la poursuite de leur engagement politique»;

Considérant que la partie adverse conteste l'extrême urgence ainsi alléguée, faisant valoir que l'acte attaqué n'atteint d'aucune manière le mandat que les requérants exercent actuellement, que l'article 32 du règlement attaqué ne leur interdit nullement de figurer sur les listes électorales ni d'être candidats aux prochaines élections, puisque l'incompatibilité prévue ne prend effet que lors de l'installation dans les fonctions, qui «ne pourra avoir lieu avant la fin de l'année 2012 au plus tôt» et lors de laquelle, seulement, ils seront contraints au choix entre leur engagement politique et leur carrière d'agent, qu'un tel délai de minimum douze mois suffit amplement pour le traitement d'une demande de suspension ordinaire, compte notamment tenu de la résorption progressive de l'arriéré du Conseil d'État, qu'en outre, ils disposent, le cas échéant, d'une voie de recours en extrême urgence en cas de démission d'office de leur fonction de sorte que le recours est prématuré d'autant qu'il n'est nullement acquis qu'ils soient élus; qu'elle ajoute que les requérants sont «excessivement» vagues en soutenant que le choix auquel ils vont être contraints devra être fait «dans les prochains jours», sans en préciser le moment,

et qu'à supposer que ce choix doive être opéré à la date à laquelle les listes «seront, au sens légal du terme, "officiellement arrêtées"», il reste que les présentations des candidats ne doivent être faites qu'un mois avant le scrutin, soit, en l'espèce, pas avant la mi-septembre 2012; qu'elle expose enfin que, pour les raisons qu'elle détaille, aucune des pièces déposées par les requérants, qui n'établissent nullement qu'ils ne pourraient participer au processus de constitutions des listes des partis, ne permet une autre conclusion;

Considérant qu'il ressort notamment des pièces annexées au recours que si les élections communales auront lieu en octobre 2012, le processus de constitution des listes est d'ores et déjà en cours au sein de chaque parti; que la préparation sereine d'élections démocratiques ne s'accommode pas de pis-aller, tel qu'en l'espèce, l'incertitude que crée le règlement attaqué dans le chef des requérants quant à la possibilité de pouvoir non seulement se porter candidats auxdites élections mais aussi garantir aux électeurs qui leur auront fait confiance et à leurs colistiers, l'exercice effectif du mandat pour lequel ils se seront engagés; que même si les listes ne sont officiellement arrêtées que quelques semaines avant la tenue du scrutin et que la question de l'incompatibilité entre la fonction d'agent et le mandat électif ne se posera que s'ils sont effectivement élus, les requérants soutiennent légitimement que dans les faits, par égard pour les électeurs et les partis, c'est en réalité maintenant que le choix s'impose; que l'imminence de ce choix justifie qu'ils aient eu recours à la procédure d'extrême urgence; que les requérant ont agi avec la diligence requise; que l'extrême urgence à statuer en l'espèce est établie;

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, «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 les requérants prennent un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 8, 10 et 11 de la Constitution, de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 7, § 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, de l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des principes du raisonnable et de la proportionnalité, du défaut de motifs adéquats, pertinents et légalement admissibles, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de sécurité juridique et de confiance légitime, et de l'article 159 de la Constitution; qu'en une branche, la seconde, ils font valoir

que seule une loi peut interdire à un agent public de se présenter aux élections communales et d'y exercer un mandat communal alors qu'en l'espèce, la norme critiquée, adoptée par le Parlement, n'est pas un décret mais un «acte *sui generis*», de sorte que l'atteinte portée à leur droit de se porter candidat à une élection n'a pas été adoptée «par une norme de valeur législative, adoptée conformément aux règles s'imposant pour l'adoption d'un décret»;

Considérant que la partie adverse soutient, tout d'abord, que le moyen est irrecevable en sa seconde branche, à défaut de préciser «quelles dispositions visées au moyen seraient violées en l'espèce»; qu'elle répond par ailleurs, en substance, que le Parlement est compétent pour fixer le cadre et le statut administratif et pécuniaire de son personnel, qu'il ne s'agit cependant pas d'une compétence qu'il pourrait régler par décret, au sens formel du terme, celle-ci ne lui étant pas attribuée par les articles 127 à 130 de la Constitution mais par l'article 45 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et que quelle que soit la forme dans laquelle l'incompatibilité dénoncée est adoptée, l'auteur de l'acte est une assemblée plénière démocratiquement élue, ce qui n'est «pas sans incidence, dès lors que le fondement de l'exigence d'une norme de rang législatif pour porter atteinte à un droit fondamental - consiste dans le souci de protéger les citoyens d'éventuelles atteintes à ces droits qui pourraient être le fait du pouvoir exécutif»;

Considérant que contrairement à ce que plaide la partie adverse, la seconde branche du moyen n'est pas prise de la violation de la «jurisprudence relative au droit d'éligibilité» mais de la violation des dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées et visées dans l'en-tête du moyen sous le titre «Exposé du moyen»; que la seconde branche est recevable;

Considérant que l'éligibilité est un droit fondamental dans une société démocratique; que si le régime d'incompatibilités attaqué n'a pas pour objet les conditions d'exercice d'un mandat politique, il a cependant pour conséquence qu'il n'est pas possible d'exercer, en même temps qu'un mandat politique électif, les fonctions qu'il vise, sous peine de démission d'office, ce qui peut dissuader les titulaires de ces fonctions de postuler un mandat politique puisque l'exercice de ce mandat entraînerait la perte de leur emploi; qu'il résulte des articles 8, alinéa 2, et 162, alinéa 1er, de la Constitution qu'il appartient au législateur seul de régler les conditions nécessaires pour exercer les droits politiques, et, partant, les incompatibilités qui empêchent l'exercice d'un mandat électif communal, notamment;

Considérant que lorsqu'une assemblée législative pose un acte qui porte sur les membres de son personnel, cet acte constitue un «acte administratif», susceptible d'être censuré par le Conseil d'État, et non une norme de rang législatif telles celles que l'assemblée édicte en sa qualité d'élue et détentrice du résidu de la souveraineté de l'État; que, lorsqu'en vertu de l'article 45 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Parlement «fixe le cadre et le statut administratif et pécuniaire de son personnel», il ne fait pas œuvre législative mais réglementaire; que le premier moyen est sérieux en sa seconde branche;

Considérant qu'à titre de risque de préjudice grave difficilement réparable, les requérants exposent, en substance, qu'alors qu'«ils se sont d'ores et déjà engagés sur des listes électorales pour les élections 2012, dans la suite logique de l'engagement qu'ils assument déjà dans le cadre de leur mandat électif en cours», l'acte attaqué, en vigueur depuis le 1er janvier 2012, a pour effet direct de les empêcher d'exercer leur droit fondamental de se porter candidats aux élections communales à venir, puisqu'il est manifeste que tant par égard à l'électorat que vis-à-vis de leurs partis et co-candidats respectifs, ils ne peuvent se maintenir sur les listes au sein desquelles ils se sont engagés, s'ils savent qu'ils ne pourront exercer effectivement le mandat brigué, de sorte que l'acte attaqué leur impose, dans un délai très bref, un choix cornélien entre deux droits fondamentaux, soit celui de poursuivre la carrière qu'ils mènent depuis de nombreuses années dans la fonction publique et leur droit à l'éligibilité, et que le préjudice risque d'être irréparable puisqu'une fois un tel choix posé, il leur sera impossible de revenir «en arrière»; qu'ils ajoutent qu'il serait vain de soutenir qu'ils auraient pu et donc, dû attaquer l'interdiction absolue de cumul édictée dès 2006 puisque la disposition transitoire alors prévue les en préservait;

Considérant que la partie adverse conteste l'existence d'un tel risque de préjudice, faisant valoir que l'exécution immédiate de l'acte est sans aucun effet sur l'engagement, le maintien des requérants sur les liste électorales et la possibilité, pour eux, de se présenter aux élections, puisque c'est le seul exercice du mandat politique électif qui est incompatible avec la qualité d'agent et que le choix allégué ne se posera pas avant le mois d'octobre 2012 et encore, qu'en cas de succès électoral, de sorte que «le recours des requérants est prématuré et qu'il est, de fait, aléatoire ou, à tout le moins hypothétique»;

Considérant qu'il résulte de l'examen de l'extrême urgence que l'article 32 du statut attaqué touche, dès ores, directement ou indirectement, à un droit politique fondamental dont les requérants disposent; que cette disposition risque de causer aux requérants un préjudice grave difficilement réparable; qu'en effet, ils

s’exposent soit à la démission d’office soit à la renonciation au rôle actif dans le fonctionnement des institutions communales qu’ils exercent actuellement et qu’ils souhaitent se voir confier à nouveau par le corps électoral pour la prochaine législature communale; que, dans la première hypothèse, un éventuel arrêt d’annulation ne pourrait, par lui-même, réparer totalement le préjudice causé, et, dans la deuxième hypothèse, serait inefficace; que, si les requérants devaient faire l’objet de la mesure de démission d’office, la gravité du préjudice allégué, qui découlerait directement de la simple mise en œuvre de l’article 32 attaqué, serait indiscutable; qu’il en va de même s’ils sont obligés de se priver de la possibilité d’être élu et, partant, de siéger, pendant six ans, au conseil communal;

Considérant que les conditions prévues par l’article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d’État pour que soit accueillie une demande de suspension, sont réunies,

D E C I D E :

Article 1er.

Est ordonnée, la suspension de l’exécution de l’article 32 du statut des agents du Parlement de la Communauté française, voté le 20 décembre 2011.

La demande est rejetée pour le surplus.

Article 2.

L’exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 4.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que le règlement dont la disposition est suspendue.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e^ chambre des référés, le douze janvier deux mille douze, par :

Mme	C. DEBROUX,	président de chambre f.f.,
M.	S. DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président f.f.,

S. DJERBOU C. DEBROUX