

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 221.123 du 22 octobre 2012

A. 203.075/XI-18.598

En cause :

- 1. HAZETTE** Jean-François,
- 2. BATAILLE** Cécile,
- 3. WERY** Carole,
- 4. LOVINFOSSE** Stéphane,
- 5. PAQUOT** Marie,

ayant élu domicile chez
Mes L. MISSON et A. KETTELS, avocats,
rue de Pitteurs 41
4020 Liège,

contre :

le Parlement de la Communauté française,

ayant élu domicile chez
Mes Ph. LEVERT et M. VELGHE, avocats,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 février 2012 par Jean-François HAZETTE, Cécile BATAILLE, Carole WERY, Stéphane LOVINFOSSE et Marie PAQUOT, qui demandent l'annulation 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 relatif aux incompatibilités [...] et de la suppression de la possibilité de bénéficier de congés politiques d'une part, et d'exercer des mandats dérivés d'autre part», ce statut étant publié par mention au *Moniteur belge* du 30 décembre 2011 (Ed. 4);

Vu l'arrêt n° 217.199 du 12 janvier 2012 qui a ordonné, selon la procédure d'extrême urgence, la suspension de l'exécution de l'article 32 du statut

des agents du Parlement de la Communauté française, voté le 20 décembre 2011, et a rejeté la demande de suspension pour le surplus;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme Cl. MERTES, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 14 septembre 2012 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 4 octobre 2012 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. J. VANHAEVERBEEK, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me P. MOËRYNCK *loco* Mes L. MISSON et A. KETTELS, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et Me Ph. LEVERT, avocat, comparaisant 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 faits de la cause se présentent de la manière suivante :

1. Les requérants exposent, sans être contredits, qu'ils sont tous «agents du Parlement» et «actuellement mandataires locaux» et qu'ils sont tous «inscrits sur les listes pour les prochaines élections locales en 2012».
2. Dans sa version initiale, l'article 32 du statut des membres du personnel du Parlement de la Communauté française du 19 mars 1991 prévoyait ce qui suit, en son alinéa 2 :

« Les mandats de conseiller provincial, de conseiller communal et de membre d'un C.P.A.S. sont compatibles avec la qualité d'agent du parlement. L'exercice de ces mandats n'ouvre pas le droit à des facilités de service».

L'article 50, alinéa 1^{er}, 5^o, du statut prévoyait en outre la possibilité pour le membre du personnel d'être mis en disponibilité «pour exercer les fonctions de membre d'une députation permanente, de bourgmestre, d'échevin ou de président d'un C.P.A.S.». Celui-ci ne bénéficiait toutefois, suivant l'article 55, alinéa 1^{er}, du statut, d'aucun traitement.

3. L'article 32 du statut a été modifié par une décision du bureau élargi du 14 novembre 2006 pour abroger la possibilité, pour un agent du Parlement, d'exercer un mandat politique.

L'article 32, tel que modifié, était alors rédigé comme 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.

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 conseiller 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».

Cette disposition était justifiée comme suit :

« L'exercice d'un mandat politique par un agent du Parlement pose incontestablement problème tant au niveau des principes qu'au niveau du fonctionnement des services du Parlement. Il apparaît nécessaire pour l'avenir d'établir clairement une incompatibilité entre l'exercice d'un mandat politique électif et la qualité d'agent du Parlement.

Toutefois, seuls les agents élus comme conseillers effectifs ou suppléants amenés à siéger au cours de la mandature 2006-2012 lors des élections communales du 8 octobre 2006 pourront continuer à exercer à l'avenir les mandats de conseiller provincial ou communal, de membres d'une députation permanente, de bourgmestre ou d'échevin dans la mesure où ils ont été élus au moment où les dispositions du statut leur permettaient, à certaines conditions, d'exercer ces mandats (...).

4. Au printemps 2011, il a été envisagé de supprimer la disposition transitoire contenue à l'article 32 du statut, telle qu'insérée par la décision du bureau élargi du 14 novembre 2006. Lors de sa réunion du 14 septembre 2011, le

Conseil de Direction du Parlement a émis un avis favorable sur la proposition du Greffier de supprimer la disposition transitoire de l'article 32 du statut. Le 29 septembre, le Bureau du Parlement a saisi le Bureau élargi de la modification statutaire portant suppression de la disposition transitoire de l'article 32 du statut. Celui-ci a été convoqué le 9 novembre pour une réunion informelle fixée au 17 novembre. En sa réunion du 17 novembre, le Bureau élargi a proposé la préparation – par les soins du Greffier – d'une proposition reprenant l'ensemble du statut des membres du personnel, tel que modifié depuis 1991 et intégrant la suppression de la disposition transitoire de l'article 32. Le 28 novembre, le Conseil de direction a approuvé le projet de statut administratif des membres du personnel. Le 8 décembre, ce projet a été débattu au sein du Bureau élargi et a ensuite été déposé auprès de l'Assemblée plénière. En sa séance du 20 décembre et après examen du texte, le Parlement de la Communauté française a adopté le statut des agents du Parlement. L'article 32 du statut se lit désormais comme 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 a atteint l'âge prévu par la loi».

Il s'agit de la disposition attaquée.

L'article 66 du statut du 20 décembre 2011 énonce encore, à titre de disposition transitoire, ce qui suit :

« Par dérogation à l'article 32, et au titre de disposition transitoire, les mandats de conseiller provincial, de conseiller communal, de membre 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. Les dispositions relatives au congé pour l'exercice d'un mandat politique ou d'une fonction qui peut y être assimilée de l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 juin 2004 relatif aux congés et aux absences des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et des organismes d'intérêt public relevant du Comité de Secteur XVII leur est applicable pour la durée de la législature communale 2006-2012.

La présente disposition transitoire cessera automatiquement de produire ses effets au plus tard le dernier jour du mois qui suit l'expiration du mandat visé à l'alinéa 1^{er} 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 que les requérants ne justifient d'un intérêt au recours qu'en tant que les articles 32 et 66 du statut des agents du Parlement, tels que modifiés par

le vote intervenu le 20 décembre 2011, leur causent concrètement grief; qu'à cet égard, le recours n'est recevable que dans cette mesure;

Considérant que les requérants prennent un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 8, 10, 11 et 162 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;

que dans une seconde branche, les requérants soutiennent que l'acte attaqué ne constitue pas une norme de valeur législative, tandis que seule une loi peut porter atteinte aux droits fondamentaux consacrés par les dispositions constitutionnelles et supranationales visées au moyen; qu'ils font valoir que la norme adoptée par le Parlement n'est pas un décret mais un acte *sui generis* et que des parlementaires ont manifesté leur incompréhension face à l'usage de cette procédure nouvelle et «inimaginable qui consiste à mettre à l'ordre du jour un texte qui ne soit ni une proposition de résolution, ni une proposition de règlement ou de décret, ou un projet quelconque»; qu'ils estiment que l'atteinte portée ne l'est donc pas par une norme de valeur législative, adoptée conformément aux règles s'imposant pour l'adoption d'un décret;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte attaqué ne porte aucune atteinte au droit des requérants à l'éligibilité et que l'intervention du législateur ne pourrait être requise que si l'acte attaqué portait atteinte à ce droit; qu'elle ajoute qu'aucune des dispositions de droit interne visées au moyen n'impose en outre qu'une restriction au droit des requérants à exercer simultanément un mandat électif et une fonction statutaire au sein du Parlement de la Communauté française, à supposer un tel droit existant, ne puisse être le fait que du seul législateur, ni même du reste au droit à l'éligibilité des requérants, à supposer que l'acte attaqué porte atteinte à ce droit; qu'elle estime dès lors être restée, en prenant l'acte attaqué, dans la sphère de compétence que lui confère l'article 45 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui attribue à chaque Parlement la compétence de fixer le cadre et le statut administratif et pécuniaire de son personnel; qu'elle soutient encore que les dispositions conventionnelles de droit international invoquées à l'appui du moyen ne permettent pas de conclure à la nécessité de l'intervention du législateur pour adopter la mesure attaquée; qu'elle considère, à titre subsidiaire, que la thèse suivant laquelle seul un décret pourrait instituer l'incompatibilité mise en place par l'acte attaqué se heurte au principe de la séparation des pouvoirs et aux règles légales et constitutionnelles relatives à la

compétence décrétable de la Communauté française, dès lors qu'en vertu de l'article 17 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le pouvoir décrétable s'exerce collectivement par les deux branches du pouvoir législatif, soit par la partie adverse et le Gouvernement de la Communauté française; qu'elle estime qu'exiger l'adoption d'un décret pour instituer la mesure attaquée équivaldrait donc à permettre au Gouvernement, à qui il appartient de sanctionner et de promulguer les décrets, d'intervenir dans le fonctionnement de la partie adverse, ce qui heurte de front le principe de l'autonomie dont doit bénéficier la partie adverse ainsi que le principe de la hiérarchie des normes; qu'elle affirme que cette analyse est encore confirmée par l'examen des compétences décrétables du législateur de la Communauté française fixées par les articles 127 à 129 de la Constitution déterminant les matières qu'il appartient au législateur décrétable de régler, matières précisées aux articles 4 et 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et ne comprenant pas la fixation du statut des membres du Parlement de la Communauté française;

que dans son dernier mémoire, la partie adverse précise encore que la compétence qu'elle tire de l'article 45 de la loi spéciale de réformes institutionnelles de fixer le statut des membres de son personnel inclut la compétence d'édicter une incompatibilité, comme cela ressort de l'arrêt n° 74/92 du 18 novembre 1992 de la Cour constitutionnelle qui prévoit que lorsqu'une autorité compétente pour fixer le statut de ses agents édicte une interdiction de cumul, elle règle la situation juridique desdits agents et ce faisant, demeure dans la sphère de compétence qui lui est dévolue par la disposition attributive de cette compétence statutaire; qu'elle fait enfin valoir qu'il n'est pas soutenu que l'article 45 de la loi spéciale violerait l'article 115, § 1^{er}, de la Constitution qui en constitue le fondement et qu'à supposer qu'il puisse être statué sur cette branche du moyen sans avoir préalablement interrogé la Cour constitutionnelle sur cette question, rien ne permet de conclure que seul le pouvoir législatif, à l'exclusion de la partie adverse, pourrait, en vertu de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution, édicter une incompatibilité entre la qualité d'agent de la partie adverse et l'exercice d'un mandat électif; qu'elle en conclut que l'article 8, alinéa 2, de la Constitution n'exige l'intervention du législateur que lorsqu'il s'agit de déterminer les conditions nécessaires à l'exercice du droit à l'éligibilité des requérants, dans la conception restrictive consacrée par l'arrêt 27/2012 du 1^{er} mars 2012 de la Cour constitutionnelle et qu'il n'y a plus aujourd'hui, depuis l'abrogation de l'article 139, de disposition constitutionnelle qui exige qu'une interdiction de cumul ne soit édictée que par le seul législateur, qu'il soit fédéral ou décrétable;

Considérant que l'article 45 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui prévoit que «Chaque Parlement fixe le cadre et le statut administratif et pécuniaire de son personnel», constitue le fondement légal du statut des agents du Parlement de la Communauté française adopté par l'assemblée plénière du Parlement le 20 décembre 2011; que lorsqu'en vertu de l'article 45 de la loi spéciale, le Parlement de la

Communauté française «fixe le cadre et le statut administratif et pécuniaire de son personnel», il ne fait pas œuvre législative mais réglementaire; qu'en l'espèce, le nouvel article 32 du statut des agents du Parlement de la Communauté française, combiné avec la suppression de la disposition transitoire qui y était prévue et avec la nouvelle disposition transitoire contenue dans l'article 66 du statut, emporte qu'aucun agent du Parlement de la Communauté française ne pourra plus exercer de mandat de conseiller provincial, de conseiller communal, de membre d'un collège provincial, de bourgmestre et d'échevin à l'issue des élections communales et provinciales d'octobre 2012; que la question n'est pas tant de savoir si l'interdiction de cumul instaurée par l'acte attaqué n'est pas proportionnée à l'objectif de neutralité poursuivi par ce règlement, mais de savoir si cette interdiction ne devait pas émaner du législateur décrétal; qu'il résulte, à cet égard, de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution qu'il appartient au législateur seul de régler les conditions nécessaires pour l'exercice des droits politiques; que le régime d'incompatibilité attaqué, qui s'applique au stade de l'exercice éventuel d'un mandat électif, a pour conséquence qu'il n'est pas possible d'exercer, en même temps qu'un mandat électif communal ou provincial, les fonctions qu'il vise, sous peine de démission d'office, ce qui peut dissuader les titulaires de ces fonctions de postuler un tel mandat; que le régime d'incompatibilité attaqué apporte une restriction à l'exercice d'un droit politique dans le chef des membres du personnel du Parlement de la Communauté française et devait dès lors être réglé par décret; que si l'article 45 de la loi spéciale habilite le Parlement à établir le statut administratif de son personnel, elle ne l'habilite cependant pas expressément et clairement à adopter une incompatibilité ayant pour effet de porter atteinte à un droit fondamental; que contrairement à ce que fait valoir la partie adverse, il ne ressort ni de l'arrêt n° 74/92 du 18 novembre 1992, ni de l'arrêt n° 27/2012 du 1^{er} mars 2012 de la Cour constitutionnelle, que celle-ci aurait admis que de telles atteintes puissent émaner d'une autre autorité que le législateur, puisque dans les deux cas elles émanaient de législateurs; qu'enfin, toute autorité, fût-elle une assemblée délibérante, est tenue de respecter la hiérarchie des normes, sans que cela ne porte atteinte à son autonomie; qu'il ressort de l'ensemble de ces éléments que la seconde branche du premier moyen est fondée; que cette branche portant sur la compétence de l'auteur de l'acte, il n'y a pas lieu d'examiner la première branche du premier moyen ainsi que les trois autres moyens de la requête, qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Les articles 32 et 66 du statut des agents du Parlement de la Communauté française, voté le 20 décembre 2011, sont annulés.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que le règlement dont les dispositions sont annulées.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 1750 €, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le vingt-deux octobre deux mille douze par :

M.	Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
M.	J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

Ph. QUERTAINMONT