

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 234.747 du 17 mai 2016

A. 216.174/VIII-9728

En cause : **de CROMBRUGGHE de PICQUENDAELE** Alexis,
ayant élu domicile
avenue du Cerf 6A
1640 Rhode-Saint-Genèse,

contre :

l'État belge, représenté par
1. le ministre des Affaires étrangères
2. le ministre de la Coopération au Développement,
de l'Agenda numérique, des Télécommunications
et de la Poste,
ayant élu domicile chez
M^{es} Alain et Anne-Sophie VERRIEST, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 juin 2015 par Alexis de CROMBRUGGHE de PICQUENDAELE qui demande l'annulation de "l'arrêté royal du 4 juillet 2014 fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire, publié au Moniteur belge du 22 juillet 2014";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport d'Erik BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu le rapport d'Erik BOSQUET, premier auditeur, rédigé sur la base de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 8 avril 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 13 mai 2016;

Entendu, en son rapport, Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, la partie requérante, comparaissant en personne, et M^e Alain VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Erik BOSQUET, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. En avril 2013, un premier projet de nouveau statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire est soumis à l'avis de l'inspection des finances ainsi qu'à l'accord du ministre du Budget et du secrétaire d'État à la Fonction publique. L'inspection des finances émet un avis favorable tandis que le ministre du Budget et le secrétaire d'État à la Fonction publique marquent leur désaccord.

2. Un nouveau projet est ensuite élaboré. Il diffère sensiblement de la version initiale, en particulier en ce qui concerne les échelles barémiques applicables (moins coûteuses), le système d'évaluation et l'accession au niveau A des agents de la carrière consulaire. Ce projet est soumis à l'avis de l'inspection des finances qui, le 3 septembre 2013, émet un avis favorable.

3. Le 6 septembre 2013, le projet est soumis à l'avis du comité de direction.

4. Le 30 septembre 2013, le ministre du Budget donne son accord sur le projet d'arrêté.

5. Le 13 novembre 2013, le secrétaire d'État à la Fonction publique donne son accord sur le projet d'arrêté.

6. Le 21 novembre 2013, le projet d'arrêté est soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

7. Le 29 novembre 2013, le projet est soumis à une négociation syndicale en comité de secteur VII-Affaires étrangères qui aboutit à la signature d'un

protocole (n° 18/1) dans lequel les organisations syndicales émettent leur désaccord sur le projet.

8. Le 16 décembre 2013, la section de législation du Conseil d'État donne son avis sur le projet, dans lequel elle déclare la demande d'avis irrecevable en raison de l'absence de délibération du conseil des ministres sur l'arrêté en projet.

9. Le 21 mars 2014, le projet est à nouveau soumis à l'avis du comité de direction.

10. Le 26 mars 2014, l'inspection des finances émet un avis favorable sur le projet. Il résulte de cet avis que la nouvelle consultation de l'inspection des finances s'imposait en raison de plusieurs modifications apportées au projet depuis le précédent avis du 3 septembre 2013, modifications qualifiées de "purement techniques" ne nécessitant pas de commentaires particuliers.

11. Le 2 avril 2014, le ministre du Budget donne son accord sur le projet d'arrêté.

12. Le 4 avril 2014, le projet est soumis à la délibération du conseil des ministres.

13. Le 7 avril 2014, le projet fait l'objet d'une négociation syndicale en comité de secteur VII-Affaires étrangères qui aboutit à la signature d'un protocole (n° 19/1) dans lequel les organisations syndicales CGSP et SLFP émettent leur désaccord et l'organisation syndicale CSC son accord.

14. Le 11 avril 2014, le secrétaire d'État à la Fonction publique donne son accord sur le projet d'arrêté.

15. Le 28 avril 2014 est publiée au Moniteur belge une déclaration du pouvoir législatif fédéral qu'il y a lieu à révision de la Constitution, ce qui entraîne la dissolution de plein droit des chambres.

16. Par une note du 28 avril 2014, le premier ministre rappelle à ses collègues du Gouvernement fédéral les directives à suivre concernant la limitation des pouvoirs en périodes d'affaires prudentes et courantes.

17. Le 29 avril 2014, le projet d'arrêté est soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

18. Le 21 mai 2014, la section de législation du Conseil d'État donne son avis sur le projet d'arrêté.

L'avis comporte l'observation liminaire suivante :

" Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires".

19. À la suite des élections législatives du 25 mai 2014, le premier ministre présente, le lendemain, au Roi la démission de son gouvernement. Le Roi accepte la démission et charge le gouvernement de l'expédition des affaires courantes.

20. Le 10 juin 2014, un inter-cabinet se réunit et rédige un rapport exposant la manière dont les observations de la section de législation du Conseil d'État ont été prises en compte dans le projet d'arrêté, soit par la voie d'une adaptation du dispositif soit par une réponse apportée dans le rapport au Roi.

21. Le 4 juillet 2014 est adopté l'arrêté royal fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire. Il est publié au Moniteur belge du 22 juillet 2014. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait observer que la requête ne contient aucun moyen de droit au sens de l'article 2, § 1^{er}, 3°, du règlement général de procédure puisqu'aucune indication suffisamment claire et précise n'est donnée quant à la règle de droit qui aurait été violée et la manière dont elle l'aurait été; que, selon elle, le requérant se contente de formuler des considérations générales de fait mais sans préciser en quoi une règle de droit aurait été méconnue;

Considérant que les moyens dirigés contre l'acte ici attaqué identifient systématiquement la violation d'une règle de droit contenue, notamment, soit dans un texte réglementaire soit dans un principe général de droit; que, par ailleurs, dans son mémoire en réponse, la partie adverse a répondu à ces différents moyens sans soulever une exception *obscuri libelli* de sorte que ses droits de la défense ont pu s'exercer normalement; que l'exception d'irrecevabilité des moyens ne peut être retenue;

Considérant que le premier moyen est pris "du non-respect de la coutume constitutionnelle sur le traitement des affaires courantes"; que le requérant fait valoir que l'acte attaqué a été adopté à un moment où le gouvernement était démissionnaire (pendant la période de formation du futur gouvernement) en sorte qu'il ne disposait pas de la plénitude de ses compétences, alors qu'il ne s'agissait pas d'une affaire relevant de la gestion journalière de l'État puisqu'il impliquait des choix politiques importants, ni davantage d'un arrêté constituant l'aboutissement d'une procédure de décision commencée avant la dissolution des chambres et continuée sans précipitation et sans modifications importantes, ni encore d'une affaire urgente; qu'il relève que les protocoles de négociation syndicale auxquels fait référence le préambule de l'acte attaqué datent du 29 novembre 2013 et du 11 avril 2014, et que le projet a encore, par la suite, fait l'objet d'adaptations importantes (également après l'avis donné par la section de législation du Conseil d'État le 21 mai 2014); qu'il prétend qu'aucune urgence ne pouvait être invoquée puisque le gouvernement en affaires courantes avait décrété un arrêt des recrutements jusqu'à la fin de l'année et que, par ailleurs, entre 2012 et 2014, de nouveaux agents de la carrière de Chancellerie et de la carrière des Attachés de la Coopération internationale ont été recrutés sous l'empire du statut de 1956, ce qui rendrait inconciliable une prétendue nécessité d'arrêter le nouveau statut avant de procéder au recrutement de nouveaux diplomates;

Considérant qu'à titre liminaire, la partie adverse observe que le moyen n'indique pas la disposition qui aurait été violée et que la coutume constitutionnelle ne peut en tenir lieu, en sorte qu'il doit être considéré comme irrecevable; qu'elle indique que l'élaboration de l'acte attaqué avait débuté bien avant la dissolution des chambres et était quasiment finalisée lorsqu'a commencé la période d'affaires courantes; qu'elle étaye cet argument par les éléments suivants :

- " - les négociations sectorielles ont été finalisées avant la période d'affaires courantes;
- les Ministres compétents ont signé le projet de statut avant la période d'affaires courantes;
- le Conseil des Ministres a ratifié le projet de statut avant la période d'affaires courantes (in casu le 4 avril 2014);
- le Conseil d'État a donné son avis le 21 mai 2014, c'est-à-dire avant la période d'affaires courantes";

que, selon elle, l'acte attaqué revêtait un caractère d'urgence et précise à cet égard que, depuis un laps de temps déjà très important, un nouveau recrutement de diplomates avait été planifié mais n'avait pas été mis en œuvre dans l'attente d'un nouveau statut en vue d'éviter que de nouveaux stagiaires sélectionnés en application de l'ancien statut ne soient soumis en cours de stage au nouveau statut; qu'elle affirme qu'il en est résulté une situation d'urgence étant donné qu'il s'imposait de maintenir un nombre d'agents de la carrière extérieure suffisant pour assurer la défense des intérêts de l'État belge à l'étranger et qu'attendre l'issue des négociations

en vue de la formation du prochain gouvernement aurait reporté de manière aléatoire le nouveau recrutement (ceci tenant compte de la durée exceptionnelle des négociations pour la formation du précédent gouvernement) et en tout cas pour une durée d'attente de minimum un an; que, dans son dernier mémoire, elle répète que l'arrêté attaqué devait être rapidement adopté, l'urgence découlant notamment de l'absence de base légale pour la fixation des échelles de rémunération, des rémunérations elles-mêmes et de l'ancienneté pécuniaire;

Considérant que, quant à l'exception d'irrecevabilité du moyen, il convient tout d'abord de rappeler que la règle qui limite les compétences du Gouvernement fédéral en période d'affaires courantes n'est inscrite comme telle dans aucune disposition de la Constitution ni dans aucune disposition légale mais constitue une coutume constitutionnelle liée au principe de la continuité du service public et au principe de la responsabilité ministérielle dans un système parlementaire; que l'existence de cette coutume est admise depuis longtemps tant dans la jurisprudence du Conseil d'État que dans la doctrine; que, dès lors que cette règle concerne la compétence du gouvernement, elle est d'ordre public; que, par ailleurs, comme il a déjà été jugé ci-avant, la manière dont la partie adverse s'est défendue sur le moyen, dans son mémoire en réponse, démontre qu'elle en a bien saisi la portée; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant, sur le fond, que l'acte attaqué a été adopté à une date à laquelle le Gouvernement fédéral était tenu de limiter son action à l'expédition des affaires courantes; que cette notion recouvre trois catégories d'affaires, à savoir les affaires de gestion journalière, les affaires urgentes et les affaires constituant la poursuite normale d'une procédure régulièrement engagée avant la dissolution du parlement ou la démission du gouvernement et conduites ensuite à son terme sans célérité inhabituelle, pour autant que le résultat de cette procédure n'ait pas, sur le plan de la politique générale, une importance telle qu'elle ne puisse être décidée que par un gouvernement jouissant de la confiance du parlement; que n'entrent dans aucune de ces catégories les "affaires de Gouvernement", à savoir les affaires impliquant des options dont l'importance sur le plan de la politique générale est, par essence, telle que ces affaires ne pourraient être décidées que par un gouvernement qui a l'appui du parlement et qui risque de perdre cet appui en raison de la décision qu'il a prise; que les "affaires de gestion journalière" sont celles dont l'intérêt politique est à ce point tenu qu'elles ne sont pas susceptibles de mettre sous pression la relation de confiance entre le gouvernement et le parlement;

Considérant que la partie adverse invoque, d'une part, le caractère urgent de l'acte attaqué et, d'autre part, la circonstance que son processus d'élaboration est

bien antérieur à la période des affaires courantes et que son adoption n'est finalement que l'aboutissement de ce long processus;

Considérant qu'une "affaire urgente" suppose qu'il soit démontré qu'une absence de décision mettrait en danger des intérêts fondamentaux ou leur porterait préjudice; que, pour les affaires constituant la poursuite normale d'une procédure régulièrement engagée avant la période des affaires courantes, il faut que leur procédure d'élaboration réponde à des conditions bien précises, notamment, qu'elle ait été engagée bien avant la période critique, qu'elle se soit déroulée sans précipitation et que les questions politiques qui ont pu se poser sur le plan administratif aient été résolues avant cette période critique; que, si ces conditions sont réunies, de telles affaires sont qualifiées "d'affaires en cours", raison pour laquelle on parle à leur égard d'affaires courantes sensu stricto; qu'il importe aussi de vérifier si l'affaire (ou son achèvement) n'implique pas des choix politiques importants qui auraient pour conséquence qu'elle entre dans la catégorie des "affaires de gouvernement";

Considérant que l'acte attaqué a pour effet de supprimer les anciennes carrières extérieures dites "du Service extérieur", de "Chancellerie", et "des Attachés de la Coopération internationale", et les remplace par une nouvelle carrière unique dite "la carrière extérieure" (organisée sous les articles 6 à 100) et une carrière en extinction dite la "carrière consulaire" (organisée sous les articles 101 à 111); que cela implique qu'à l'avenir, les agents qui exerceront les fonctions propres aux relations diplomatiques, les fonctions consulaires ou les fonctions propres à la coopération internationale seront indifféremment recrutés suivant un mode identique et évolueront dans une carrière identique contrairement à ce qui prévalait auparavant; que l'arrêté comprend encore d'importantes modifications notamment en ce qui concerne la formation ou l'évaluation des agents des anciennes carrières extérieures; qu'au vu de ces modifications fondamentales, l'acte attaqué ne peut être considéré comme une affaire courante ordinaire mais bien comme une "affaire de gouvernement", en sorte qu'il reste à déterminer si son adoption en période d'affaires courantes est justifiée au regard d'une urgence particulière;

Considérant que le rapport au Roi précédant l'acte attaqué contient à cet égard la motivation suivante :

" 1. Remarque préliminaire du Conseil d'État quant à l'adoption de dispositions réglementaires dans une période où «l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences».

Il est ici fait référence à la circulaire de la Chancellerie du 28 avril 2014 relative aux affaires prudentes et courantes où il est clairement mentionné qu'il est toujours possible, après avoir recueilli l'avis du Conseil d'État, de finaliser des textes réglementaires dont la préparation a été entamée bien avant la période

critique, et qui ont fait l'objet, d'une part, d'une négociation sectorielle clôturée par la signature d'un protocole d'accord et, d'autre part, de l'accord des Ministres compétents particulièrement dans le cadre du contrôle administratif et budgétaire. Le présent arrêté a été approuvé par le Conseil des ministres";

que force est de constater qu'il n'y est fait référence à aucune urgence particulière qui aurait justifié l'adoption de l'acte attaqué en période d'affaires courantes; que, par ailleurs, la justification de l'urgence que tente d'apporter la partie adverse dans son mémoire en réponse n'est étayée par aucune pièce du dossier administratif; que l'urgence invoquée relève en quelque sorte d'une pétition de principe puisqu'elle est liée à la volonté du gouvernement de recruter désormais de nouveaux diplomates sous l'empire du nouveau statut alors que rien (en dehors de cette volonté) ne l'aurait empêché d'en recruter en faisant application de l'ancien statut et de prévoir dans le nouveau en préparation des dispositions d'intégration et des dispositions transitoires permettant d'assurer la transition de l'ancien vers le nouveau; que s'il semble avéré que la partie adverse a effectivement gelé depuis un certain temps les recrutements de diplomates, rien ne démontre que lors de l'adoption de l'acte attaqué cette situation impliquait un déficit dans le cadre du personnel de l'ancienne carrière du Service extérieur, au point que la représentation diplomatique de l'État belge ne pouvait plus être correctement assurée; que, pour l'ensemble de ces raisons, le premier moyen est fondé;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse reste convaincue du caractère non fondé du premier moyen et soutient qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, il entre de toute manière dans ses intentions de réadopter le même acte sans rien y changer; qu'elle expose que, compte tenu des initiatives qu'elle a prises depuis la publication de l'acte attaqué au Moniteur belge du 22 juillet 2014 en vue de son application, la sécurité juridique commande à tout le moins de ne pas mettre à néant sa mise en œuvre; qu'elle précise à cet égard :

- qu'elle a organisé une épreuve de sélection comparative en vue du recrutement de nouveaux agents de la carrière extérieure sur la base de l'acte attaqué et que 44 stagiaires ont débuté leur stage, depuis le 1^{er} mars 2016;
- qu'elle a par ailleurs adopté diverses mesures d'ordre ou disciplinaires sur la base du même arrêté, dont certaines font actuellement l'objet d'un recours devant le Conseil d'État ;
- qu'une procédure de promotion des agents de la carrière consulaire (pour l'accession au niveau A) est actuellement en cours;

qu'elle ajoute qu'une annulation pure et simple mettrait à néant la base légale du recrutement en cours et l'obligerait à mettre fin aux stages qui ont commencé le 1^{er} mars 2016, ce qui désorganiserait le bon fonctionnement de ses services; qu'elle

demande, en conséquence, de maintenir pendant six mois au maximum, après son annulation, tous les effets de l'acte attaqué;

Considérant que le simple souhait, manifesté par la partie adverse, que ne soient pas mises en péril les "initiatives" qu'elle a prises depuis l'entrée en vigueur de l'acte attaqué en vue de son application ne peut servir à démontrer l'existence de raisons exceptionnelles justifiant le maintien de ses effets pour le passé et encore moins pour le futur (c'est-à-dire une période de six mois à dater de son annulation); que la situation que redoute la partie adverse est propre à toute annulation d'un acte réglementaire ayant produit des effets dans le passé et qui devra faire l'objet d'une réfection; que la volonté de la partie adverse de pérenniser l'acte attaqué, en reprenant le même acte, ne permet pas davantage de justifier, au regard de l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un impératif de sécurité juridique constitutif d'une raison exceptionnelle au sens de cette disposition; qu'il en est de même du sort des stagiaires que la partie adverse a admis au stage depuis le 1^{er} mars dernier (soit le même jour que sa demande d'application de l'article 14ter) dès lors que, comme le soutient la partie requérante dans son dernier mémoire, cette situation a été créée par la partie adverse en pleine connaissance de cause; que, pour les autres mises en œuvre de l'acte attaqué, notamment sur le plan disciplinaire, et les mesures d'ordre, la partie adverse ne fournit pas d'explications plus concrètes en n'identifiant aucune de ces mesures; qu'au vu de ces éléments, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande d'application de l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant que le requérant sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros;

Considérant que l'indemnité de procédure constitue une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat; que le requérant a fait le choix de se défendre seul dans le présent recours; que, dans ces circonstances, il ne peut être fait droit à sa demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 4 juillet 2014 fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire, publié au Moniteur belge du 22 juillet 2014.

Article 2.

La demande formulée sur la base de l'article 14ter des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est rejetée.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le dix-sept mai deux mille seize par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Béatrice DRAPIER,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

B. DRAPIER.

J. VANHAEVERBEEK.