

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

Conseil d'Etat, section d'administration.

A R R E T

n° 84.310 du 21 décembre 1999
A. 86.139/IX-1975

En cause : Philippe DE COCK,
ayant élu domicile chez
Me E. BREWAEYS, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
boulevard Léopold II 117

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre de
la Justice,
ayant élu domicile chez
Mes D. D'HOOGHE et F. VANDENDRIESSCHE,
avocats,
ayant leur cabinet à BRUXELLES,
rue H. Wafelaerts 47-51.

LE PRESIDENT DE LA IXe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 août 1999 par laquelle Philippe DE COCK demande la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 13 mai 1999 fixant le cadre organique du Service de la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire;

Vu la requête introduite simultanément par le même requérant, qui demande l'annulation du même arrêté;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. M. LEFEVER, auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 7 octobre 1999 fixant l'affaire à l'audience du 8 novembre 1999;

Entendu, en son rapport, M. J. BORRET, président;

Entendu, en leurs observations, Me E. BREWAEYS, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Me F. VANDENDRIESSCHE, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu, en son avis conforme, M. M. LEFEVER, premier auditeur;

Vu les articles 17 et 18, et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent se résumer comme suit :

1.1. Le requérant est adjoint de sécurité nucléaire au Service de la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire, service du Ministère de la Justice.

1.2. L'article 5 de la loi du 4 août 1955 concernant la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire dispose que le Roi désigne les personnes chargées tant du contrôle des mesures de sûreté, arrêtées par le Roi, que de la recherche et de la constatation des infractions à cette loi et aux arrêtés pris en exécution de celle-ci.

L'article 2 de l'arrêté royal du 14 mars 1956 relatif à l'exécution de la loi précitée désigne un directeur de la sécurité nucléaire, un officier de sécurité qui assiste celui-ci, dispose que ceux-ci peuvent avoir un ou plusieurs adjoints et prévoit en outre que toutes ces personnes "sont nommées par Nous sur la proposition de Nos Ministres des Affaires étrangères et de la Justice".

Le statut de ce personnel de sécurité est établi par l'arrêté royal du 2 avril 1957 portant le statut de certaines personnes chargées du contrôle des mesures de sûreté, de la recherche et de la constatation des infractions dans le domaine de l'énergie nucléaire en exécution de la loi du 4 août 1955 concernant la sûreté de l'Etat dans ce domaine.

Un arrêté royal du 4 octobre 1957 fixe le cadre du personnel du "Service de la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire du Ministère de la Justice".

1.3. Dès 1992 et 1993, lors d'une radioscopie du Ministère de la Justice, il est question, notamment dans un communiqué de presse du Conseil des ministres du 5 février 1993, de transférer le service à la Sûreté de l'Etat.

1.4. L'article 45, § 1er, de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire dispose que les membres du personnel statutaires et contractuels des services attachés notamment au Ministère de la Justice et compétents dans le secteur nucléaire peuvent être transférés à l'Agence, après sélection par son Conseil d'administration, avec maintien de leurs conditions de travail.

1.5. L'arrêté royal attaqué du 13 mai 1999 fixant le cadre organique du Service de la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire dispose ensuite que les emplois du cadre organique de ce service sont supprimés lors du départ de leur titulaire et que l'arrêté royal précité du 4 octobre 1957 est abrogé;

2. Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

3.1. Considérant que dans un premier moyen, le requérant fait valoir que le Ministre de la Justice a excédé sa compétence en contresignant seul l'arrêté attaqué; que, selon lui, le Ministre des Affaires étrangères aurait également dû contresigner l'arrêté; qu'il expose le moyen dans les termes suivants :

"L'article 29 de l'arrêté royal du 14 mars 1956 relatif à l'exécution de la loi du 4 août 1955 concernant la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire dispose que le Ministre des Affaires étrangères et le Ministre de la Justice sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de cet arrêté. Le directeur de la sécurité nucléaire, l'officier de sécurité et les adjoints sont nommés par le Roi sur la proposition des deux ministres (art. 2, § 1er, de cet arrêté royal).

L'alinéa 2 de l'article 107 de la Constitution habilite le Roi à nommer les agents aux emplois d'administration générale. Les autres agents peuvent être nommés par le Roi lorsqu'il y est habilité par une loi.

Ce pouvoir comprend non seulement le pouvoir de nommer, mais aussi le pouvoir de régler le statut des agents concernés et d'organiser les services.

L'article 5 de la loi du 4 août 1955 permet au Roi de nommer (désigner) des personnes. Il faut en déduire implicitement que le Roi avait également le

pouvoir de régler le statut de ces personnes. C'est d'ailleurs ce qui a été fait par le biais de l'arrêté royal du 2 avril 1957.

Les agents du service de la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire ont été nommés sur la base des dispositions de l'arrêté royal du 2 avril 1957 (statut) par les Ministres des Affaires étrangères et de la Justice. Ce sont ces ministres qui, chacun en ce qui le concernait, ont été chargés de l'exécution de l'arrêté.

Le 'démantèlement' du service, qui équivaut, non pas sur le plan juridique mais bien dans les faits, à une suppression de celui-ci, a été réalisé uniquement par le Ministre de la Justice.

L'arrêté royal du 13 mai 1999 aurait dû dès lors être pris avec l'accord du Ministre des Affaires étrangères.

L'arrêté attaqué du 13 mai 1999 est dès lors entaché d'un vice d'incompétence.";

3.1.1. Considérant qu'à titre principal, la partie défenderesse soulève l'*exceptio obscuri libelli*; qu'elle déclare qu'il n'est pas indiqué expressément si l'arrêté attaqué viole les articles mentionnés dans le moyen, ni en quoi il les violerait;

 Considérant qu'à titre subsidiaire, la partie défenderesse répond que la thèse du requérant selon laquelle l'absence de contreseing du Ministre des Affaires étrangères constitue une illégalité, se heurte à l'article 106 de la Constitution, qui prévoit que tout arrêté royal doit en principe seulement être contresigné par le ministre qui a dans ses attributions la matière sur laquelle porte l'arrêté, le ministre compétent pour le Service de la sûreté dans le domaine de l'énergie nucléaire étant le Ministre de la Justice, dès lors que ce service relève du Ministère de la Justice; que la partie défenderesse concède que le contreseing du Ministre des Affaires étrangères serait néanmoins requis si la loi ou un arrêté royal l'imposait, mais déclare que ce n'est pas le cas : l'article 107 de la Constitution et l'article 5 de la loi du 4 août 1955 ne peuvent être rapportés au pouvoir de contresigner l'arrêté attaqué, tout au plus peuvent-ils s'opposer à ce que le Ministre

de la Justice n'élabore par arrêté ministériel la réglementation contenue dans l'arrêté attaqué; l'article 29 de l'arrêté royal du 14 mars 1956 n'impose pas davantage le contreseing du Ministre des Affaires étrangères, étant donné qu'il porte uniquement sur le pouvoir de mettre en oeuvre cet arrêté du 14 mars 1956 par des arrêtés ministériels; l'obligation de contreseing, avancée par le requérant, ne découle pas non plus de l'article 2, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 14 mars 1956, dès lors que cet article ne prescrit le contreseing du Ministre des Affaires étrangères que pour les nominations et non pour les arrêtés modifiant l'organisation du service; du reste, d'autres dispositions font aussi une distinction entre le pouvoir d'organisation du service et le pouvoir de nomination des membres du personnel; ainsi, l'article 1er de l'arrêté royal du 2 avril 1957, qui régit le statut des membres du personnel chargés du contrôle de la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire, attribue au Roi le pouvoir de fixer le cadre du personnel d'exécution de ce service et au Ministre de la Justice celui de nommer les membres de ce personnel; enfin, le fait que l'article 2, § 1er, alinéa 2, précité, constitue aussi une exception à la règle du contreseing exclusif des arrêtés royaux par le ministre compétent en la matière, commande également d'interpréter cet article d'une manière restrictive;

3.1.2. Considérant que selon la partie défenderesse, il devrait être évident que le requérant entend établir un parallèle entre l'article 107 de la Constitution et la réglementation relative au Service de la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire : si de la circonstance que l'article 107 de la Constitution donne au Roi le pouvoir de nommer des agents, il se déduit qu'Il est également compétent pour régler le statut de ces agents et organiser leurs services, de la même manière le fait que les agents du Service de la

sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire ne peuvent être nommés que s'ils sont proposés aussi par le Ministre des Affaires étrangères, a pour effet que leur statut et l'organisation - en l'occurrence, le "démantèlement - de leur service doivent également être fixés sur la proposition de celui-ci;

Considérant que la comparaison établie par le requérant ne tient cependant pas; qu'en interprétant l'article 107 de la Constitution, on cherche dans les règles de compétence qui sont formulées expressément dans la Constitution la solution à un problème de compétence qui n'est pas réglé explicitement par celle-ci : les agents étant nommés par le Roi en vertu du texte explicite de l'article 107, leur statut et l'organisation de leurs services devront également être arrêtés par le Roi; qu'en l'occurrence, il n'est cependant nul besoin de rattacher ainsi à une matière réglée expressément une matière qui ne l'est pas : pour tout ce qui concerne le statut et l'organisation des services, les arrêtés royaux concernés ne font intervenir que le Ministre de la Justice; c'est seulement pour les nominations - et uniquement celles du directeur, de l'officier de sécurité et de leurs adjoints - que l'article 2 de l'arrêté royal du 14 mars 1956 prévoit le concours du Ministre des Affaires étrangères; que dès lors que, dans son argument déduit de l'interprétation de l'article 107 de la Constitution, le requérant dénie cette distinction, discréditée à bon droit par la partie défenderesse, existant dans les textes entre les règles de compétence relatives à l'organisation du service et celles relatives aux nominations, cet argument est nul en droit; que, comme souligné ci-dessus, il convient d'interpréter le moyen uniquement à la lumière de cet argument; qu'il faut donc rejeter le moyen comme n'étant pas sérieux;

3.2. Considérant que, dans un deuxième moyen, le requérant fait valoir qu'en prenant l'arrêté attaqué, la partie défenderesse est sortie du cadre des affaires courantes; qu'il déclare que le démantèlement du Service de la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire n'est pas une affaire courante mais une décision politique qui ne pouvait être prise que par un gouvernement disposant de la totalité de ses pouvoirs, ce qui n'était pas le cas, vu la dissolution des chambres législatives en application de l'article 195, alinéa 2, de la Constitution;

3.2.1. Considérant qu'une affaire qui présente davantage d'importance qu'une affaire relevant de la gestion journalière et qui n'est pas urgente, peut néanmoins être expédiée par le gouvernement même si le parlement a été dissous, pour autant que l'examen de l'affaire ait été entamé bien avant la période critique, qu'elle ait ensuite été traitée sans précipitation caractérisée et que les problèmes de gestion qui ont pu se poser sur le plan administratif aient été résolus avant la période critique; que la partie défenderesse fait valoir à bon droit que l'arrêté attaqué satisfait à toutes ces exigences; que l'idée de la suppression du service a déjà été avancée lors d'une radioscopie en 1992 et que la suppression du service a pour le moins déjà été examinée et peut-être déjà décidée au Conseil des ministres du 5 février 1993; que la procédure d'élaboration de l'arrêté attaqué a déjà été lancée en 1995 de sorte qu'ainsi donc, le choix politique, dans la mesure où il ne serait pas déjà intervenu en 1993, a néanmoins été effectué bien avant la dissolution des chambres en mai 1999; que rien ne permet de penser que l'arrêté aurait été pris dans la précipitation : avis de l'Inspection des finances le 2 août 1995, accord du Ministre du Budget le 26 juin 1996, accord du Ministre de la Fonction publique le 23 mars 1998;

Considérant que le deuxième moyen n'est pas sérieux;

3.3. Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 7, c), du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination; qu'il fait valoir que l'arrêté attaqué le prive de toute chance de poursuivre sa carrière dans le service supprimé;

3.3.1. Considérant qu'il faut constater avec la partie défenderesse que l'acceptation du moyen conduirait à une situation absurde, qui rendrait impossible la suppression de tout service, vu qu'à chaque suppression, les agents du service concerné se voient priver de la possibilité d'y poursuivre leur carrière; que le moyen manque de sérieux,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt et un décembre 1900 nonante-neuf, par :

M.	J. BORRET,	président,
Mme	S. VAN AELST,	greffier.

Le greffier,

Le président,

S. VAN AELST.

J. BORRET.

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT A L'ARTICLE 63,
ALINEA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT
COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973.