

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 90.289 du 18 octobre 2000

A.70.381/VIII-1385

En cause : **MOREAU** Pierre,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux, 41
1030 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LEGROS, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 août 1996 par Pierre MOREAU, qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 31 mai 1996 déterminant les modalités de versement dans la réserve de recrutement et de la nomination au grade de vétérinaire à l'Institut d'expertise vétérinaire;

Vu l'arrêt n° 84.104 du 14 décembre 1999 rouvrant les débats, décidant qu'à dater de la notification dudit arrêt, la partie requérante disposera d'un délai de trente jours pour déposer un mémoire et la partie adverse d'un délai identique pour y répondre et qu'il sera ensuite procédé conformément aux articles 13 et suivants du règlement général de procédure;

Vu le rapport complémentaire de M^{me} DEBUSSCHERE,
premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 31 mars 2000 ordonnant le dépôt
au greffe du dossier et du rapport complémentaire;

Vu la notification dudit rapport aux parties et la
lettre valant dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 1^{er} septembre 2000, notifiée aux
parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 octobre 2000;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller
d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J.-P. LAGASSE,
avocat, comparaissant pour le requérant, et Me LEROY, loco
Me LEGROS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBUSSCHERE,
premier auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de
la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 84.104 du 14
décembre 1999 qui a ordonné la réouverture des débats pour
permettre l'examen de l'exception d'irrecevabilité soulevée
par la partie adverse et permettre aux parties de
s'expliquer sur le point de savoir si l'avis rendu par la
section de législation du Conseil d'Etat le 13 juin 1995
suffit au respect de l'article 3 des lois coordonnées sur
le Conseil d'Etat;

Considérant que la partie adverse soutient que la
modification de l'article 36 de la loi du 13 juillet 1981
par l'article 220 de la loi du 22 février 1998 portant des

dispositions sociales "a pour conséquence que le requérant est sans intérêt à poursuivre le présent recours dans la mesure où l'ancienne réserve de recrutement fondée sur le montant des revenus est supprimée et remplacée par une nouvelle" et fait valoir qu'en tout état de cause, le requérant ne pourra plus bénéficier du classement qu'il revendiquait dans cette réserve;

Considérant qu'après avoir rappelé le contexte général dans lequel son recours s'inscrit, le requérant expose, en se fondant sur l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 117/99 du 10 novembre 1999, "que l'intérêt à un recours doit s'examiner au moment de l'introduction de celui-ci et non au moment où le Conseil d'Etat statue"; qu'il soutient qu'il n'est pas démontré que l'acte attaqué aurait été abrogé, fût-ce tacitement, par l'article 220 de la loi précitée du 22 février 1998 et qu'en tout état de cause, l'acte attaqué a produit des effets entre le moment de son entrée en vigueur et jusqu'à l'application éventuelle par la partie adverse dudit article 220; qu'il souligne que l'acte attaqué l'a concrètement privé d'une nomination à l'Institut d'expertise vétérinaire et fait état de trois recours par lesquels il poursuit l'annulation "de la décision du Conseil de direction de l'Institut d'expertise vétérinaire du 27 février 1997 de ne pas le classer et en conséquence de ne pas soumettre au Ministre sa candidature à deux emplois déclarés vacants à l'Institut d'expertise vétérinaire", d'une part, et de nominations de vétérinaires non inscrits dans la réserve de recrutement, d'autre part; qu'il ajoute qu' "en raison des garanties tout à fait particulières et des assurances données en termes de certitude aux vétérinaires-experts indépendants au moment où cette activité a été «fonctionnarisée» (...) on ne pourrait que conclure que la remise en cause de ces garanties" par l'effet de l'article 220 de la loi du 22 février 1998 "porte atteinte aux prévisions légitimes et dès lors à la sécurité juridique d'une telle manière qu'elle constitue une violation" des articles 10 et 11 de

la Constitution; qu'il invite dès lors le Conseil d'Etat, s'il devait envisager de retenir l'exception, à poser au préalable à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle qu'il formule dans son dernier mémoire après réouverture des débats;

Considérant que la partie adverse rappelle que, selon elle, "l'acte attaqué, fondé sur une disposition abrogée, est lui-même implicitement abrogé" et que "l'annulation de l'acte attaqué ne pourrait apporter aucune satisfaction au requérant dès lors que l'ancienne réserve de recrutement est supprimée et qu'en conséquence, celui-ci ne pourrait en aucun cas bénéficier du classement qui était le sien à l'époque, à savoir 42^{ème}"; qu'elle soutient, doctrine à l'appui, que l'intérêt à agir doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours en annulation, mais qu'il doit persister jusqu'à la prononciation de l'arrêt; qu'elle observe que le cas d'espèce est tout à fait différent de celui qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour d'arbitrage cité par le requérant; que, selon la partie adverse, "l'hypothèse d'une modification du contexte normatif doit, quant à elle, continuer à constituer un cas où l'intérêt à agir peut disparaître en raison du caractère objectif du contentieux devant le Conseil d'Etat"; qu'elle déclare ne pas apercevoir "en quoi le fait de mettre sur pied un nouveau système de constitution de réserve de recrutement porterait atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination" et soutient que "la suppression de la réserve de recrutement pour en constituer une nouvelle trouve une justification claire dans les travaux préparatoires de la loi" dont elle cite un extrait; qu'elle déduit de ces deux derniers éléments que la réponse à la question préjudicielle suggérée par le requérant serait sans aucune utilité pour la solution du litige;

Considérant que l'acte attaqué est un acte réglementaire; qu'un recours dirigé contre un règlement ne

devient pas irrecevable si ce règlement est abrogé en cours d'instance; qu'en l'espèce, même s'il fallait considérer que l'arrêté royal du 31 mai 1996 a été implicitement abrogé par l'article 220 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, le requérant conserverait néanmoins un intérêt à en obtenir l'annulation pour la période où il a été en vigueur, d'autant qu'il a attaqué des actes individuels pris en application de ce règlement et que c'est à la veille du ou des actes qui viendraient à être annulés qu'il y aurait lieu de se replacer pour rétablir la légalité à l'égard de celui qui aurait obtenu cette annulation; qu'en outre, selon les termes mêmes de l'article 220 précité, la réserve de recrutement prévue par cette disposition n'était prévue que pour une durée de deux ans et que ce délai est à présent expiré; que le constat du maintien de l'intérêt du requérant dispense le Conseil d'Etat de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle suggérée de manière subsidiaire;

Considérant, quant à la formalité prescrite par l'article 3 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, qu'en séance du 13 juin 1995, la section de législation du Conseil d'Etat a constaté que le projet qui lui était soumis n'était pas en état; qu'en séance du 9 janvier 1996, cependant, la section de législation a donné un avis sur un nouveau projet ayant le même objet et qui allait devenir l'acte attaqué; que cet avis porte sur le fond; que l'article 3 précité n'a pas été méconnu;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "du détournement ou de l'excès de pouvoir, de la violation de formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de la violation notamment de l'article 36 de la loi du 13 juillet 1981 portant création d'un Institut d'expertise vétérinaire ainsi que de l'article 10 de la Constitution et du principe général de la sécurité juridique qui en est le corollaire"; qu'il reproche à l'acte

attaqué de le priver "du bénéfice du classement dont il disposait en vertu de la liste publiée au Moniteur belge du 25 février 1987 et établie en application de l'arrêté royal du 14 juin 1985 déterminant les modalités de transfert de certains fonctionnaires des communes ou associations de communes et de l'inscription dans la réserve de recrutement de certains experts à l'Institut d'expertise vétérinaire"; qu'il expose qu'en vertu de la loi du 13 juillet 1981 et de l'arrêté royal du 14 juin 1985, une priorité en vue de la nomination à l'Institut d'expertise vétérinaire était accordée aux experts et aux vétérinaires de contrôle ayant cette qualité au 1^{er} juillet 1986; que, selon lui, l'article 36 de la loi du 13 juillet 1981 a reconnu aux vétérinaires un droit à être nommés agents de l'Institut puisque la loi a "fonctionnarisé" une activité professionnelle qui était jusqu'alors exercée à titre indépendant et qu'en prévoyant une réserve de recrutement en cas de surplus de candidats, elle a eu pour but de permettre aux candidats en surnombre d'accéder au cadre de l'Institut lorsqu'un emploi y deviendrait vacant; que le requérant estime qu'en revenant sur les modalités de constitution de la réserve de recrutement et de nomination, l'acte attaqué a, sans motifs valables, porté atteinte aux droits qu'il tient des dispositions précitées; qu'il souligne que la Cour de cassation a consacré un principe général de sécurité juridique qui, en l'espèce, a été méconnu par la remise en cause du système des priorités en matière de nomination à l'Institut d'expertise vétérinaire;

Considérant que la partie adverse répond, doctrine et jurisprudence à l'appui, "qu'il est unanimement admis que la loi du changement du service public permet à une autorité publique de modifier les règlements qu'elle adopte, sans que les agents et fonctionnaires publics ne puissent lui opposer de quelconques droits acquis"; qu'elle précise qu'elle a estimé nécessaire, dans l'intérêt du service, d'établir de nouvelles modalités de

nomination et d'inscription dans la réserve de recrutement et fait référence aux travaux préparatoires de la loi du 22 mars 1989, modifiant celle du 13 juillet 1981, qui, selon elle, font apparaître "que le but visé était de rendre accessibles les emplois vacants et la réserve de recrutement aux vétérinaires qui ont acquis cette qualité entre le 15 septembre 1981 et le 1^{er} juillet 1986";

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant maintient son point de vue et le développe en s'appuyant sur les travaux préparatoires de la loi du 13 juillet 1981 qui démontrent, à son estime, la volonté du législateur de voir nommer ou verser dans la réserve de recrutement tous les experts qui avaient cette qualité au 1^{er} juillet 1986; qu'il insiste encore sur la circonstance qu'il avait organisé son activité professionnelle en fonction de la nomination prochaine à laquelle il pensait avoir droit;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle "que l'appréciation de l'intérêt du service public appartient de manière discrétionnaire à l'Exécutif et que le contrôle exercé par le Conseil d'Etat est marginal dans la mesure où son pouvoir de censure se limite uniquement aux erreurs manifestes d'appréciation"; qu'elle fait valoir que pareille erreur n'a pas été commise en l'espèce, dès lors que des nominations fondées sur le critère de l'aptitude plutôt que sur celui de l'âge permettent de protéger efficacement la santé publique;

Considérant qu'en vertu de la loi du changement, l'autorité, qui fixe unilatéralement le statut des agents en ce compris, notamment, les conditions de nomination, peut, dans l'intérêt général, modifier pour l'avenir ses règles d'organisation et de fonctionnement; que, sauf, disposition contraire, il n'existe pas de droit acquis au maintien des avantages accordés par un statut;

Considérant qu'avant sa modification par la loi du 22 février 1998, la loi du 13 juillet 1981 portant création d'un institut d'expertise vétérinaire donnait aux experts et vétérinaires visés à l'article 36, § 1^{er}, le droit d'être nommés dans un emploi d'expert vacant à l'Institut ou d'être versés, en vue d'une nomination ultérieure, dans une réserve de recrutement "selon les modalités fixées par le Roi"; que ces experts et vétérinaires étaient ainsi présumés aptes à être nommés en qualité d'experts à l'Institut; que les modalités de l'inscription dans la réserve de recrutement ont été déterminées par l'arrêté royal du 14 juin 1985 et qu'une réserve de recrutement a été établie conformément à cet arrêté royal; que l'acte attaqué ne se limite pas à modifier ces modalités en remplaçant le classement des médecins vétérinaires inscrits dans la réserve ainsi établie par une liste alphabétique qui, à défaut de tout critère, ne peut raisonnablement pas être considérée comme l'équivalent d'un classement; qu'en prévoyant un appel public aux candidats, il supprime en outre la priorité dont bénéficiaient, à l'époque où il a été adopté, les vétérinaires inscrits dans la réserve de recrutement initiale et prévoit l'établissement par le conseil de direction de l'Institut d'un classement des candidats sur la base de l'aptitude à exercer la fonction; que, même si ce critère d'appréciation apparaît comme raisonnable, l'acte attaqué fait plus qu'appliquer la loi du changement en modifiant les modalités d'établissement de la réserve de recrutement, puisqu'il supprime un droit qui était inscrit dans la loi qu'il devait appliquer; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient pas conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 31 mai 1996 déterminant les modalités de versement dans la réserve de recrutement et de la nomination au grade de vétérinaire à l'Institut d'expertise vétérinaire.

Article 2.

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

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit octobre deux mille par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.