

Numéro du rôle : 2656
Arrêt n° 93/2004 du 26 mai 2004

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 116.419 du 25 février 2003 en cause de L. Goovaerts contre la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 7 mars 2003, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 14 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 25 mai 1999, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution si cet article est interprété en ce sens que le Conseil d'Etat ne serait pas compétent pour connaître d'un recours en annulation et/ou en suspension introduit par un membre du Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-capitale contre une décision du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale mettant fin à ses fonctions, bien que ce même Conseil l'ait désigné auparavant en cette qualité ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- L. Goovaerts, demeurant à 1200 Bruxelles, avenue des Cerisiers 116, et C. Lejeune, demeurant à 1050 Bruxelles, avenue Franklin Roosevelt 32;

- le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale;

- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- L. Goovaerts et C. Lejeune;

- le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

A l'audience publique du 24 mars 2004 :

- ont comparu :

. Me P. Peerens, avocat au barreau de Bruxelles, pour L. Goovaerts et C. Lejeune;

. Me B. Biesemans, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale;

. Me D. D'Hooghe, qui comparaisait également *loco* Me F. Vandendriessche, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 21 juin 1996, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale a nommé L. Goovaerts et C. Lejeune membres du Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale.

Par décision du 7 juin 2002, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale a mis fin à leurs fonctions et a nommé d'autres membres du Collège juridictionnel, qui étaient présentés par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

L. Goovaerts a introduit un recours en suspension et en annulation de ladite décision auprès du Conseil d'Etat. C. Lejeune a demandé à pouvoir intervenir dans les débats, demande à laquelle il a été accédé.

Le Conseil d'Etat a posé la question formulée ci-avant.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle est irrecevable parce qu'elle n'indique pas quelles catégories de personnes doivent être comparées pour pouvoir exercer un contrôle au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

A.1.2. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes devant le juge *a quo* font valoir que les membres du Collège juridictionnel doivent être comparés à tous les autres agents des services publics.

A.1.3. Selon la Région de Bruxelles-Capitale, cette désignation, faite dans le mémoire en réponse des parties devant le juge *a quo*, des personnes avec lesquelles il conviendrait d'établir la comparaison, est tardive.

Quant au fond

Position des parties requérantes devant le juge a quo

A.2.1. Les parties devant le juge *a quo* estiment que l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole les articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété en ce sens que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître d'un recours en annulation d'une décision du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale mettant fin aux fonctions d'un membre du Collège juridictionnel.

En revanche, l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne violerait pas les dispositions précitées s'il est interprété en ce sens que le Conseil d'Etat est compétent pour connaître d'un tel acte.

A.2.2. Ces parties font valoir que le Collège juridictionnel – qui revêt un caractère juridictionnel, ce qui ressort notamment de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et de celle de la Cour de justice – doit être considéré comme un organe du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. La nomination et la démission des membres du Collège juridictionnel constituent des actes administratifs d'une assemblée législative, et les membres du Collège juridictionnel relèvent du personnel du Conseil.

Si, dès lors, le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître d'un recours en annulation dirigé contre une décision du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale mettant fin aux fonctions d'un membre du Collège juridictionnel, le membre en question ne bénéficie pas de la même protection juridique que les fonctionnaires au service des autorités administratives, que les agents des assemblées législatives et que les magistrats de l'ordre

judiciaire. Il est ainsi établi une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement proportionnée à l'objectif consistant à garantir l'indépendance du pouvoir législatif.

A.2.3. La circonstance que les membres du Collège juridictionnel peuvent s'adresser aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire pour faire valoir leurs droits n'empêche pas, selon ces parties, qu'il y ait discrimination, étant donné que la nature et les effets d'une telle procédure diffèrent de ceux d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat et que d'autres agents des services publics disposent des deux voies de recours.

A.2.4. La comparaison établie par le Conseil des ministres avec les membres d'une députation permanente n'est pas valable parce que, contrairement au mandat d'un député permanent, dont la qualité est liée à celle de conseiller provincial, le mandat d'un membre du Collège juridictionnel n'est pas lié à la qualité de membre du Conseil, du fait que le Collège juridictionnel est un organe juridictionnel, alors que la députation permanente agit en tant qu'autorité administrative, et parce que les membres du Collège juridictionnel bénéficient d'une inamovibilité fonctionnelle qui ne vaut pas pour les membres d'une députation permanente.

Position du Conseil des ministres

A.3.1. En tant que la question préjudicielle tend à comparer les membres du Collège juridictionnel aux membres du personnel du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ou aux membres du personnel d'autres juridictions, il s'agit, selon le Conseil des ministres, de catégories de personnes incomparables. En effet, les membres du Collège juridictionnel ne sont pas des membres du personnel du Collège juridictionnel, mais plutôt des magistrats soumis à un régime spécifique comparable au statut des membres des députations permanentes des provinces. Il est donc vain de les comparer aux membres du personnel du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ou d'une autre juridiction.

A.3.2. Selon le Conseil des ministres, l'absence d'un recours en suspension ou en annulation contre les décisions de désignation et de cessation du mandat d'un membre du Collège juridictionnel est en tout état de cause raisonnablement justifiée, eu égard à l'indépendance qui doit être garantie aux assemblées législatives. Le principe de la séparation des pouvoirs implique que de telles assemblées puissent exercer leurs compétences indépendamment du pouvoir exécutif, dont relève le Conseil d'Etat. En outre, l'absence d'une possibilité de recours auprès du Conseil d'Etat est sans grandes conséquences, vu que les décisions du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale relatives aux membres du Collège juridictionnel sont soumises au contrôle des cours et tribunaux.

Position de la Région de Bruxelles-Capitale

A.4.1. La Région de Bruxelles-Capitale estime que la distinction entre les membres du Collège juridictionnel et les membres du personnel du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale repose sur des éléments objectifs et raisonnables. D'une part, le Collège juridictionnel n'est pas un organe du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, mais une institution *sui generis*, relevant de la Région de Bruxelles-Capitale, dont les membres sont désignés par le Conseil. D'autre part, les membres du Collège juridictionnel ne sont pas des fonctionnaires, ni des membres du personnel du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, mais des mandataires. Selon la Région de Bruxelles-Capitale, la réglementation applicable aux membres du Collège juridictionnel est comparable à celle des députations permanentes des provinces.

A.4.2. Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale observe que l'argumentation relative au caractère juridictionnel du Collège juridictionnel et la référence à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et de la Cour de justice ne sont pas pertinentes.

- B -

Quant à la recevabilité

B.1.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle est irrecevable au motif qu'il n'est pas indiqué quelles catégories de personnes doivent être comparées en vue d'un contrôle au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

B.1.2. Le Conseil d'Etat interroge la Cour sur une discrimination éventuelle qui serait la conséquence de ce qu'il ne serait pas compétent pour connaître d'un recours en annulation et d'une demande de suspension d'une décision du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale mettant fin à la fonction d'un membre du Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale, bien que ce même Conseil l'ait précédemment désigné en cette qualité. Il appert des motifs de l'arrêt de renvoi que la situation des membres du Collège juridictionnel doit être comparée avec celle des membres du personnel du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale qui, en vertu de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifiées par la loi du 25 mai 1999, peuvent introduire des recours en annulation d'actes administratifs du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ou de ses organes les concernant.

B.1.3. L'exception est rejetée.

Quant au fond

B.2.1. La question préjudicielle vise l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, telle que cette disposition a été modifiée par l'article 2 de la loi du 25 mai 1999 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat, ainsi que le Code judiciaire ». A la suite de cette modification, l'article 14, § 1er, dispose désormais :

« La section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir,

formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives, ainsi que contre les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour d'arbitrage, ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel. »

B.2.2. Sur la base de cette disposition, la section d'administration du Conseil d'Etat peut connaître des recours en annulation introduits contre « les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes » en ce qui concerne les membres de leur personnel.

B.2.3. La décision de renvoi considère que :

« le Collège [juridictionnel], en dépit du soutien logistique dont il bénéficie de la part du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, ne doit pas être considéré comme un organe institué ‘ dans le cadre ’ du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et qu'on ne peut pas non plus considérer que ses membres accomplissent des prestations au service du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale; qu'il n'apparaît [dès lors] pas, au stade actuel de la procédure, que la nomination contestée des membres du Collège juridictionnel, par laquelle il a été mis fin notamment aux nominations du requérant et de la partie intervenante, constitue un acte administratif du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux ‘ membres de son personnel ’ ».

Il en a été déduit que l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat doit être interprété en ce sens que le Conseil d'Etat ne serait pas compétent pour connaître d'un recours en annulation et d'une demande de suspension introduits par un membre du Collège juridictionnel contre une décision du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale mettant fin à ses fonctions. C'est dans cette interprétation que la Cour examine si la disposition en cause est ou non compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3.1. Le Conseil d'Etat demande de comparer la situation d'un membre du Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale à la fonction duquel il est mis fin avec celle des membres du personnel du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

B.3.2. Selon le Conseil des ministres, les deux catégories ne seraient pas comparables puisque les membres du Collège juridictionnel ne sont pas, comme tout membre du personnel, soit soumis à un statut de fonctionnaire fixé unilatéralement soit liés par un contrat de travail avec le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

B.3.3. Ces différences n'empêchent pas que les catégories de personnes puissent être comparées en ce que les unes bénéficient d'un recours qui est refusé aux autres.

B.3.4. L'exception est rejetée.

B.4.1. Le Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale a été institué par l'article 83*quinquies*, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en exécution de l'article 163, alinéa 2, de la Constitution. L'article 83*quinquies*, § 2, dispose :

« Les missions juridictionnelles qui sont exercées dans les provinces par la députation permanente sont exercées, en ce qui concerne le territoire visé à l'article 2, § 1er, par un collège de 9 membres désignés par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, sur proposition de son Gouvernement. Au moins trois membres appartiennent au groupe linguistique le moins nombreux.

Les membres de ce collège sont soumis aux mêmes incompatibilités que les membres de la députation permanente dans les provinces.

Dans la procédure devant le collège, les mêmes règles doivent être respectées que celles qui s'appliquent lorsque la députation permanente exerce une mission juridictionnelle dans les provinces. »

B.4.2. La création du Collège juridictionnel est une conséquence du fait que, lors de la scission de la province de Brabant, l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale a été soustrait à la division en provinces et ne possède dès lors ni conseil provincial ni députation permanente. Il a donc fallu prévoir une réglementation particulière pour les missions juridictionnelles exercées dans les provinces par la députation permanente. Le Collège s'est vu attribuer les compétences qu'exercent les députations permanentes en matière de missions juridictionnelles.

B.5.1. En modifiant l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 25 mai 1999, le législateur a voulu rétablir l'égalité entre les agents des autorités administratives et ceux des assemblées législatives ou de leurs organes, pour ce qui concerne les « actes administratifs » relatifs aux membres de leur personnel.

B.5.2. Les assemblées législatives posent toutefois aussi des actes qui ne portent pas sur les membres de leur personnel ou sur des marchés publics, tels que, notamment, la présentation ou la nomination de membres d'un organe juridictionnel ou consultatif.

B.5.3. Relève des principes de base de la structure démocratique de l'Etat, la règle selon laquelle les assemblées législatives, qui sont élues et détentrices du résidu de la souveraineté, disposent dans l'exercice de cette mission de la plus large indépendance.

Ce principe a pour effet que lorsque des assemblées législatives posent des actes qui sont liés à leur activité politique ou législative, ces actes peuvent être soustraits au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat.

B.5.4. Les membres du Collège juridictionnel ne sont ni des agents ni des membres du personnel du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale mais des mandataires dont la fonction est en partie comparable à celle des députés permanents. En outre, les mêmes incompatibilités que celles applicables aux députés permanents s'appliquent à ces membres du Collège. Le Collège est soumis aux mêmes règles de procédure et de majorité applicables lorsque la députation permanente exerce ses compétences juridictionnelles.

B.5.5. La décision du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale nommant un membre du Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale ou mettant fin à ses fonctions est donc d'une nature différente de celle d'un acte administratif du Conseil concernant les membres de son personnel. Contrairement aux décisions en matière de personnel, qui sont généralement prises par un organe de l'assemblée législative, cette décision est d'ailleurs prise par l'assemblée plénière.

B.5.6. En octroyant au Conseil le pouvoir de nomination des membres du Collège juridictionnel, le législateur spécial a voulu « que les différentes tendances existant au sein du Conseil [soient] également représentées au sein du collège de neuf membres » (*Doc. parl., Sénat, 1992-1993, n° 558/5, p. 297*). La nomination des membres du Collège juridictionnel est donc liée à l'activité politique du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Lorsque le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale désigne les membres du Collège, il pose un acte qui, pour les motifs exprimés en B.5.3, peut être soustrait à la compétence du Conseil d'Etat.

B.6. La différence de traitement décrite dans la question préjudicielle étant raisonnablement justifiée, cette question appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, interprété en ce sens que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître du recours en annulation introduit par un membre du Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale contre une décision du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale mettant fin à ses fonctions, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 26 mai 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts