

Numéro du rôle : 3363
Arrêt n° 115/2005 du 30 juin 2005

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative :

- à l'article 19, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat,
  - aux articles 81, 104, 199 à 202, 217 et 728, §§ 1er et 3, alinéas 1er et 4, du Code judiciaire,
- posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée du président A. Arts, du juge P. Martens, faisant fonction de président, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier L. Potoms, 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° 139.166 du 13 janvier 2005 en cause de E. Peelman contre la « Hogeschool Gent », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 25 janvier 2005, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les principes d'égalité et de non-discrimination contenus dans les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée sont-ils violés par :

- l'article 19, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973, selon lequel les parties peuvent se faire représenter ou assister par des avocats, interprété en ce sens que cette disposition permet qu'une autorité administrative compare par un fonctionnaire à l'audience de la chambre compétente ou de l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat;

- l'article 728, § 1er, du Code judiciaire, selon lequel les parties, lors de l'introduction de la cause et ultérieurement, sont tenues de comparaître en personne ou par avocat;

- l'article 728, § 3, alinéa 1er, du Code judiciaire, selon lequel le délégué d'une organisation représentative d'ouvriers ou d'employés, porteur d'une procuration écrite, peut représenter l'ouvrier ou l'employé, partie au procès, devant les juridictions du travail, accomplir en son nom les diligences que cette représentation comporte, plaider et recevoir toutes communications relatives à l'instruction et au jugement du litige;

- et l'article 728, § 3, alinéa 4, du Code judiciaire, selon lequel, d'une part, le centre public d'action sociale compare dans les litiges visés à l'article 728, § 3, alinéa 3, du Code judiciaire, soit par un avocat, soit par un membre effectif ou un membre du personnel délégué par lui et, d'autre part, le ministre ayant l'aide sociale dans ses attributions peut se faire représenter par un fonctionnaire.

- et les articles 81, 104, 199 à 202 et 217 du Code judiciaire;

- en tant que ces dispositions, ainsi interprétées et lues ensemble, ont pour effet que :

1° les ouvriers et les employés peuvent être assistés ou représentés par un avocat ou par un délégué d'une organisation syndicale représentative devant les juridictions du travail, qui interviennent en tant qu'organe juridictionnel 'naturel' pour des litiges concernant leur statut contractuel, même s'ils sont des membres du personnel d'une autorité de droit public, et dans lesquelles siègent en outre des représentants des organisations syndicales représentatives, alors que les membres du personnel statutaire d'une autorité de droit public ne peuvent être assistés ou représentés que par un avocat mais non par un délégué d'une organisation syndicale représentative devant la section d'administration du Conseil d'Etat, qui intervient en tant qu'organe juridictionnel 'naturel' pour les litiges concernant leur situation statutaire et dans laquelle ne siègent pas de représentants des organisations syndicales représentatives;

2° une autorité administrative pourrait dans tous les cas être assistée ou représentée par un avocat ou par un fonctionnaire devant la chambre compétente ou devant l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat, tandis que :

- un centre public d'action sociale peut seulement comparaître par avocat, par un membre effectif ou un membre du personnel délégué par lui pour les litiges spécifiquement visés à l'article 728, § 3, alinéa 3, du Code judiciaire;

- un requérant devant la chambre compétente ou devant l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'Etat ne pourrait être assisté ou représenté que par un avocat mais non par un délégué d'une organisation syndicale représentative ? ».

Le Conseil des ministres et le Gouvernement wallon ont introduit chacun un mémoire; le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 9 juin 2005 :

- ont comparu :

. Me P. De Maeyer, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me V. Thiry, avocat au barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J. Spreutels 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*

Par requête du 12 juillet 2004, E. Peelman demande au Conseil d'Etat de prononcer une astreinte à l'encontre de la « Hogeschool Gent » par jour de retard dans l'exécution de l'arrêt n° 55.044 du Conseil d'Etat. A l'audience, le requérant, qui n'est pas représenté par un avocat, demande d'être assisté par E. Roos, conseiller juridique au Syndicat libre de la fonction publique. En cas d'éventuel rejet de la demande, il déclare se sentir doublement discriminé, d'abord par rapport aux membres du personnel contractuels et ensuite par rapport aux autorités administratives.

Il demande au Conseil d'Etat de poser à ce sujet la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres adopte la même position que dans l'affaire n° 3039, dans laquelle une question préjudicielle au libellé identique avait été posée et qui avait donné lieu à l'arrêt n° 74/2005 du 20 avril 2005.

A.2. La position du Gouvernement wallon, qui n'était pas intervenu dans l'affaire précitée, ne s'écarte pas de manière substantielle de celle du Conseil des ministres. Dans son mémoire en réponse, il renvoie explicitement à l'arrêt précité.

- B -

#### *Quant à l'objet de la question préjudicielle*

B.1.1. Le contexte de la question préjudicielle et les motifs du juge *a quo* font apparaître que la Cour est interrogée au sujet de la constitutionnalité de l'article 19, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en tant que cette disposition ne permet pas que des membres du personnel statutaire d'une autorité de droit public soient représentés et assistés, devant la section d'administration du Conseil d'Etat, par un délégué d'une organisation syndicale représentative, alors que, d'une part, les ouvriers et employés, même s'ils sont des membres du personnel d'une autorité de droit public, peuvent être représentés et assistés devant les juridictions du travail par un délégué d'une organisation représentative en vertu de l'article 728, § 3, du Code judiciaire et que, d'autre part, une autorité administrative, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, peut être représentée devant celui-ci par un avocat ou un fonctionnaire.

La question préjudicielle doit dès lors être limitée à l'article 19, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, étant entendu que l'article 728, §§ 1er et 3, alinéa 1er, du Code judiciaire doit intervenir spécialement dans l'examen opéré par la Cour.

B.1.2. L'article 19, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat énonce :

« Les parties peuvent se faire représenter ou assister par des avocats inscrits au tableau de l'Ordre des avocats ou sur la liste des stagiaires ainsi que, selon les dispositions du Code judiciaire, par les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne qui sont habilités à exercer la profession d'avocat. Les avocats auront toujours le droit de prendre connaissance au greffe du dossier de l'affaire et de déposer un mémoire ampliatif, dans les conditions à déterminer par les arrêtés royaux prévus à l'article 30 ».

L'article 728, § 1er, du Code judiciaire énonce :

« Lors de l'introduction de la cause et ultérieurement, les parties sont tenues de comparaître en personne ou par avocat ».

L'article 728, § 3, alinéa 1er, du Code judiciaire énonce :

« En outre, devant les juridictions du travail, le délégué d'une organisation représentative d'ouvriers ou d'employés, porteur d'une procuration écrite, peut représenter l'ouvrier ou l'employé, partie au procès, accomplir en son nom les diligences que cette représentation comporte, plaider et recevoir toutes communications relatives à l'instruction et au jugement du litige ».

#### *En ce qui concerne la première partie de la question préjudicielle*

B.2. La première partie de la question préjudicielle invite à comparer, d'une part, les membres du personnel statutaire d'une autorité administrative qui, dans un litige avec leur employeur, s'adressent au Conseil d'Etat et, d'autre part, les membres du personnel contractuel - ouvriers et employés - d'une autorité de droit public qui, dans un litige avec leur employeur, s'adressent aux juridictions du travail. Les personnes de la deuxième catégorie peuvent, conformément à l'article 728, § 3, alinéa 1er, du Code judiciaire, se faire représenter et assister par un délégué d'une organisation représentative d'ouvriers ou d'employés, qui peut également plaider, alors que cette possibilité n'existe pas pour les personnes de la première catégorie, qui peuvent uniquement se faire représenter et assister par des avocats inscrits au tableau de l'Ordre des avocats ou sur la liste des stagiaires.

B.3. Selon le Conseil des ministres et le Gouvernement wallon, les règles de procédure devant le Conseil d'Etat et celles devant les juridictions du travail sont insuffisamment comparables.

Même si la procédure devant le Conseil d'Etat, eu égard à la compétence particulière de celui-ci, est fondée sur des règles spécifiques qui dérogent au Code judiciaire, il est néanmoins permis d'établir, pour ce qui est des règles relatives à la représentation et à l'assistance dans le cadre de litiges opposant les employeurs et leurs travailleurs, une comparaison suffisamment pertinente entre les parties devant le Conseil d'Etat et les parties devant les juridictions du travail.

L'exception est rejetée.

B.4.1. La différence de traitement entre les catégories de personnes visées en B.2 repose sur un critère objectif, à savoir la nature juridique du rapport de droit qui existe entre les membres du personnel et leur employeur - à savoir statutaire ou contractuel - et, par voie de conséquence, la juridiction compétente et les règles de procédure applicables qui lui sont propres.

B.4.2. Les litiges introduits devant le Conseil d'Etat par des agents statutaires d'une autorité administrative diffèrent essentiellement des litiges introduits par des ouvriers ou des employés devant les juridictions du travail. Ces derniers litiges concernent en effet les droits subjectifs de travailleurs en matière de droit du travail, d'accidents du travail ou de sécurité sociale. Les litiges qui concernent les droits subjectifs des agents statutaires des services publics dans les mêmes matières ne sont pas de la compétence du Conseil d'Etat. Cette juridiction ne reçoit les recours qui intéressent les agents des services publics que lorsqu'il s'agit de connaître du contentieux objectif relatif à des actes administratifs qui peuvent être, soit des actes individuels, soit des actes réglementaires intéressant un nombre indéterminé de personnes. Par ses arrêts, le Conseil d'Etat peut uniquement annuler l'acte qui lui est soumis, sans prononcer en règle de condamnation au paiement d'une somme. Lorsqu'une annulation est prononcée, l'arrêt a une autorité absolue de chose jugée.

B.4.3. En raison de ces différences qui portent sur la nature des droits en cause, sur l'objet du contentieux et sur la portée des décisions, le principe d'égalité n'impose pas au législateur d'adopter des dispositions identiques en ce qui concerne la représentation en justice des travailleurs devant des juridictions différentes.

B.4.4.1. La loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat ne permettait aux parties de s'y faire représenter que par des avocats de nationalité belge ayant dix années d'inscription au tableau de l'Ordre des avocats. Cette exigence avait pour objectif « d'avoir, en matière de contentieux administratif, des avocats qui se spécialiseront et aideront l'auditorat et le Conseil à construire la jurisprudence administrative ». Elle devait permettre d'opérer « un filtrage » et d'éviter que la nouvelle juridiction ne soit « encombrée par des revendications sans fondement juridique ou dont l'objet sortirait de sa compétence ». La proposition de créer un barreau spécial ayant le monopole de la plaidoirie fut rejetée (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1939, n° 80, p. 59).

B.4.4.2. La loi du 11 juin 1952, qui a modifié la loi du 23 décembre 1946, a abrogé cette disposition, le législateur estimant qu'elle n'avait plus de raison d'être, puisque la jurisprudence du Conseil d'Etat a défini les conditions dans lesquelles les recours doivent être introduits et qu'il n'était pas justifié de maintenir une restriction que n'appliquent ni les cours d'appel ni même la Cour de cassation (*Doc. parl.*, Sénat, 1950-1951, n° 387, p. 2; Sénat, 1951-1952, n° 181, p. 2).

Le ministre de l'Intérieur introduisit un amendement, qui fut adopté, étendant le droit de représentation et d'assistance devant le Conseil d'Etat « à tous les avocats dès le moment qu'ils sont inscrits au tableau de l'Ordre (donc après trois années de stage) » (*Doc. parl.*, Chambre, 1951-1952, n 414, p. 2).

La loi du 6 mai 1982 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat avait pour objet essentiel d'en modifier les cadres et de tenir compte du droit communautaire en matière de libre prestation de services.

L'article 4, 3°, de la loi du 25 mai 1999 (*Moniteur belge*, 22 juin 1999) a mis fin à l'impossibilité, pour les avocats stagiaires, de représenter ou d'assister les parties au litige devant le Conseil d'Etat.

B.4.5. S'agissant des juridictions du travail, le législateur a lié la possibilité de se faire représenter et assister par un délégué d'une organisation syndicale représentative au caractère particulier des juridictions du travail, possibilité qui fut justifiée comme suit lors des travaux préparatoires :

« Votre Commission a procédé à un examen approfondi de cette importante question. Plusieurs membres ont insisté sur la nécessité d'octroyer aux membres du barreau le monopole de la plaidoirie devant toutes les juridictions, en vue du bon fonctionnement des institutions judiciaires. On a d'ailleurs rappelé que le principe même de ce monopole est consacré par l'article 440 du Code en projet. Cet article contient toutefois une réserve quant aux exceptions prévues par la loi. Or, une de ces exceptions figure précisément à l'article 728, dont le troisième alinéa accorde expressément aux délégués d'une organisation représentative d'ouvriers et d'employés le droit de plaider devant les juridictions du travail.

De nombreuses objections ont été formulées au sujet de ces exceptions, les membres de votre Commission estimant que les droits de la défense doivent être garantis de la même manière devant les juridictions du travail et devant les autres juridictions. Il a été répondu qu'il est admis depuis fort longtemps que les délégués des organisations de travailleurs ont le droit de représenter leurs membres tant devant les conseils de prud'hommes que devant les commissions administratives, compétentes en matière de chômage, de pensions, etc. On a également fait observer que nombre d'affaires évoquées devant ces commissions sont de caractère purement administratif et ne justifient nullement un recours à l'assistance d'un avocat, puisqu'il s'agit essentiellement de formalités qui ne présentent guère de difficultés juridiques.

Toutefois, plusieurs membres de votre Commission ont fait observer que dorénavant les juridictions du travail seront également compétentes en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles et que, dans ce cas, des problèmes fort compliqués tant en fait qu'en droit peuvent se présenter, rendant indispensable l'intervention de l'avocat. Ils ont insisté également pour que les délégués des organisations d'ouvriers et d'employés soient porteurs d'une procuration écrite, qui serait évidemment propre à chaque cause, et qu'en outre cette représentation se limite aux ouvriers et aux employés, de sorte que les organisations patronales soient obligées de faire appel à un avocat.

Après une discussion approfondie, la plupart des membres de votre Commission ont estimé que tout en se ralliant aux deux derniers points, ils ne peuvent cependant admettre cette exception en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Mais à propos de cette dernière question, un membre a fait observer que les organisations d'ouvriers et

d'employés prennent fréquemment l'initiative de désigner un avocat pour représenter leurs affiliés lorsqu'il s'agit d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle qui soulèvent des difficultés en fait ou en droit, de sorte que l'objection ne paraît pas devoir être retenue » (*Doc. parl.*, Chambre, 1965-1966, n° 59, p. 120).

B.4.6. Il se déduit de ce qui précède qu'il existe des différences profondes, non seulement entre deux types de contentieux mais également entre les objectifs poursuivis par le législateur. En ce qui concerne les recours au Conseil d'Etat, le législateur a voulu garantir que, dans la matière particulière du contentieux administratif, un certain filtrage soit assuré par l'obligation faite aux parties de recourir, pour les assister ou les représenter, aux services d'un avocat. En ce qui concerne le contentieux attribué aux juridictions du travail, le législateur a veillé à ce que la création de ces juridictions ne mette pas fin à une pratique qui existait auparavant et qui avait donné satisfaction.

Eu égard à ce qui précède, l'on ne peut considérer comme manifestement déraisonnable le fait que le législateur n'ait pas permis aux parties devant le Conseil d'Etat de se faire représenter ou assister par un délégué d'une organisation syndicale représentative.

B.5. La première partie de la question préjudicielle appelle une réponse négative.

*En ce qui concerne la deuxième partie de la question préjudicielle*

B.6. La deuxième partie de la question préjudicielle se fonde sur l'interprétation du requérant devant le Conseil d'Etat selon laquelle une autorité administrative peut, devant le Conseil d'Etat, non seulement comparaître en personne, mais également se faire représenter de deux façons, soit par un avocat, soit par un fonctionnaire.

B.7. Cette interprétation ne prend pas en considération le fait qu'une autorité administrative est une personne morale et que celle-ci ne peut elle-même, en personne, exercer ses droits, mais doit nécessairement faire appel à des personnes physiques qui sont les organes de la personne morale. Les organes et leurs compétences sont déterminés par les

dispositions légales qui régissent cette forme juridique et par les statuts respectifs de ces personnes morales.

B.8. La différence de traitement dénoncée dans la question préjudicielle est dès lors inexistante : le choix qu'ont les personnes devant le Conseil d'Etat soit de comparaître en personne, soit de se faire représenter par un avocat, porte tant sur les personnes physiques que sur les personnes morales, de droit privé ou public. Lorsqu'une partie ne comparaît pas en personne, elle est tenue de se faire représenter par un avocat.

B.9. La deuxième partie de la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 19, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que cette disposition ne permet pas que des membres du personnel statutaire d'une autorité de droit public soient représentés ou assistés devant le Conseil d'Etat par un délégué d'une organisation syndicale représentative.

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 30 juin 2005.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts