

Numéros du rôle : 1761, 1850, 1851 et 1852
Arrêt n° 6/2001 du 31 janvier 2001

A R R E T

En cause : les recours en annulation partielle de 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, introduits par A. Bokken, N. Vantieghem, R. Veulemans et C. Harlez.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, A. Arts et M. Bossuyt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 24 août 1999 et parvenue au greffe le 26 août 1999, A. Bokken, demeurant à 3650 Dilsen-Stokkem, Kantonsweg 36, a introduit un recours en annulation partielle de 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 (publiée au *Moniteur belge* du 22 juin 1999).

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1761 du rôle de la Cour.

b. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 21 décembre 1999 et parvenues au greffe le 22 décembre 1999, un recours en annulation totale ou partielle 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 (publiée au *Moniteur belge* du 22 juin 1999) a été introduit par N. Vantieghem, demeurant à 7700 Mouscron, rue du Petit Pont 72, R. Veulemans, demeurant à 3360 Bierbeek, Builoostraat 2, et C. Harlez, demeurant à 1060 Bruxelles, rue de Lisbonne 12.

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 1850, 1851 et 1852 du rôle de la Cour.

II. *La procédure*

a. *L'affaire n° 1761*

Par ordonnance du 26 août 1999, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 septembre 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 2 octobre 1999.

Par ordonnance du 27 octobre 1999, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai pour introduire un mémoire, à la demande du Conseil des ministres.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 27 octobre 1999.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 16 novembre 1999.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 7 décembre 1999.

A. Bokken a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 28 décembre 1999.

b. *Les affaires n^{os} 1850, 1851 et 1852*

Par ordonnances du 22 décembre 1999, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 13 janvier 2000, la Cour a joint les affaires n^{os} 1761, 1850, 1851 et 1852.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 3 mars 2000; l'ordonnance de jonction a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 9 mars 2000.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 20 avril 2000.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 mai 2000.

N. Vantieghem, R. Veulemans et C. Harlez ont introduit chacun un mémoire en réponse par lettres recommandées à la poste le 22 juin 2000.

c. *Les affaires jointes n^{os} 1761, 1850, 1851 et 1852*

Par ordonnances des 27 janvier 2000 et 29 juin 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 24 août 2000 et 24 février 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 22 novembre 2000, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 21 décembre 2000, après avoir constaté que le juge-rapporteur H. Coremans, admis à la retraite, était remplacé comme rapporteur par le juge M. Bossuyt et que le siège était complété par le juge A. Arts; par la même ordonnance, la Cour a invité A. Bokken, requérant dans l'affaire n^o 1761, à faire parvenir à la Cour, au plus tard le jour de l'audience, une copie de son recours en annulation introduit auprès du Conseil d'Etat le 28 juin 1997.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 23 octobre 2000.

A l'audience publique du 21 décembre 2000 :

- ont comparu :
- Me M. Detry, avocat au barreau de Bruxelles, pour N. Vantieghem, R. Veulemans et C. Harlez;
- Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et L. François ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1. A. Bokken (affaire n° 1761) fait valoir que la disposition attaquée influence le déroulement du recours en annulation qu'il a introduit devant le Conseil d'Etat contre le refus implicite du procureur général près la Cour d'appel d'Anvers de lui fournir une copie d'une circulaire relative à l'effacement des condamnations.

A.2. Selon le Conseil des ministres, la norme attaquée, qui crée certes de nouvelles possibilités d'accès au Conseil d'Etat et de protection juridique en général, laisse inchangée la situation juridique du requérant et ne le prive donc d'aucune protection juridictionnelle. Il craindrait seulement que le Conseil d'Etat, compte tenu des articles 610 et 1088 du Code judiciaire, ne se déclare incompétent pour connaître de son recours en annulation, même après l'entrée en vigueur de la loi en cause.

Le Conseil des ministres souligne en outre que la modification de l'article 610 du Code judiciaire, qui accorde la primauté au nouvel article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, n'est pas applicable aux procédures contentieuses, comme celle qui intéresse le requérant, qui ont été introduites avant l'entrée en vigueur de cette modification. En n'attaquant pas aussi les dispositions transitoires, le requérant ne justifie pas de l'intérêt requis à son recours en annulation. En effet, il ne pourrait obtenir l'avantage qu'il recherche, même si son recours était jugé fondé.

Enfin, le Conseil des ministres fait observer que la circulaire en cause n'est pas un acte administratif qui peut être attaqué de manière recevable devant le Conseil d'Etat et que le requérant ne peut donc pas puiser dans sa procédure devant cette juridiction l'intérêt requis en droit.

A.3. A. Bokken estime toutefois que le simple fait qu'il soit partie à une procédure devant le Conseil d'Etat concernant l'annulation d'un acte administratif émanant d'une autorité immunisée par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat suffit à établir son intérêt à attaquer cette immunité devant la Cour d'arbitrage.

A.4. N. Vantieghem (affaire n° 1850) déclare que la disposition attaquée influence le déroulement du recours en annulation qu'elle a introduit devant le Conseil d'Etat contre la décision du Comité permanent de contrôle des services de police mettant fin à ses fonctions auprès de ce Comité, par une mesure de révocation, pour faute grave.

R. Veulemans (affaire n° 1851) et C. Harlez (affaire n° 1852) déclarent que la disposition attaquée influence le déroulement du recours en annulation qu'ils ont introduit devant le Conseil d'Etat contre les décisions de l'assemblée générale de la Cour des comptes leur refusant la nomination à la fonction de premier auditeur-réviseur.

A.5. Le Conseil des ministres renvoie tout d'abord à la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle la recevabilité d'un recours en annulation s'apprécie au moment du prononcé. Etant donné que la disposition en cause est d'application immédiate, R. Veulemans et C. Harlez ne justifient donc pas d'un intérêt à leur recours en annulation et N. Vantieghem ne justifie pas d'un intérêt à son premier moyen.

S'agissant de cette dernière partie requérante, le Conseil des ministres affirme que les décisions du Comité permanent de contrôle des services de police concernant le personnel administratif doivent être considérées comme des actes administratifs d'un organe d'une assemblée législative, qui peuvent donc faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Il s'ensuivrait que la requérante ne justifie pas non plus de l'intérêt requis en ce qui concerne son deuxième moyen.

A.6. N. Vantieghem, R. Veulemans et C. Harlez répondent que tant que le Conseil d'Etat ne s'est pas déclaré compétent, ils ont un intérêt à l'annulation d'une disposition qui est susceptible de les priver d'une voie de recours. La partie adverse devant le Conseil d'Etat a du reste soulevé une exception d'incompétence, ce qui a obligé les requérants à demander au Conseil d'Etat de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage concernant la constitutionnalité de la disposition présentement attaquée. Etant donné que cette question est inspirée par les mêmes griefs que ceux formulés dans la requête actuelle, ils demandent à la Cour de déjà se prononcer à ce sujet.

Quant aux moyens

A.7. Les parties requérantes prennent leurs moyens de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.8. A. Bokken demande l'annulation de la disposition attaquée en tant qu'elle limite la compétence d'annulation du Conseil d'Etat concernant les organes du pouvoir judiciaire au « Conseil supérieur de la justice » et aux « marchés publics et aux membres de leur personnel ». Il renvoie à l'arrêt n° 16/91, dans lequel la Cour a dit que l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat institue, de la manière la plus générale qui soit, une garantie juridictionnelle essentielle, et il souligne que l'article 151, § 1er, de la Constitution n'a qu'une portée limitée. Cependant, en vertu de la disposition attaquée, un recours en annulation ne peut pas être introduit, par exemple, contre le refus d'un procureur général de délivrer une copie de sa circulaire relative à l'effacement des condamnations, contre le refus d'un greffier de donner au justiciable le droit d'accès au juge ou contre un règlement du conseil général ou du conseil d'arrondissement de l'Ordre des avocats, alors que les règlements des autres ordres peuvent être attaqués devant le Conseil d'Etat. A propos de ce dernier exemple, il fait observer que la Cour européenne des droits de l'homme rejette le rattachement du barreau à l'ordre judiciaire.

A.9. Le Conseil des ministres soutient tout d'abord que le moyen formulé est irrecevable faute d'un exposé clair. Quant au fond, il considère que la discrimination alléguée concernant le fait de ne pas pouvoir attaquer une décision implicite de refus d'un procureur général n'est pas la conséquence de l'article 14, § 1er, attaqué, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat mais de l'article 14, § 3, des mêmes lois, qui n'est pas attaqué.

Le Conseil des ministres observe ensuite que la discrimination prétendue ne résulte pas de l'existence d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat mais de l'absence de toute possibilité de recours juridictionnel. Il s'agit donc d'une lacune dans la législation, à laquelle le législateur seul peut remédier. Il est renvoyé sur ce point à l'arrêt n° 31/96. Etant donné que cette lacune n'est pas spécifique à la disposition attaquée, elle ne saurait conduire, dans le cadre de l'actuel recours en annulation, à la constatation d'une violation du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Le requérant n'expliquerait du reste pas en quoi sa situation serait comparable à celle des membres du personnel du pouvoir judiciaire ou du Conseil supérieur de la justice ou à celle des personnes intéressées par les décisions en matière de marchés publics émanant d'organes du pouvoir judiciaire ou du Conseil supérieur de la justice.

Selon le Conseil des ministres, l'absence d'une garantie juridictionnelle contre une décision de refus d'un fonctionnaire du ministère public de délivrer à un justiciable une copie d'une circulaire qu'il a élaborée se justifie « parce que de telles prescriptions administratives internes cadrent avec les missions légales qui doivent être accomplies par le ministère public en matière de recherche et de poursuite des délits ou dans une procédure judiciaire ou encore parce que le ministère public collabore ainsi au pouvoir judiciaire, ou à l'exécution des jugements et arrêts ». Du reste, poursuit le Conseil des ministres, la décision de refus visée ressortit à l'autonomie du pouvoir judiciaire telle qu'elle résulte de l'article 151 de la Constitution.

Enfin, le Conseil des ministres considère que le droit que le requérant souhaite voir protégé par une garantie juridictionnelle n'est pas un droit civil au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, « à cause de son lien avec le droit public, à savoir l'organisation interne du ministère public ».

A.10. Dans son mémoire en réponse, A. Bokken rappelle sa position et précise que la distinction qui est faite dans la disposition attaquée entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs et entre les marchés publics et les autres actes administratifs est arbitraire.

A.11. N. Vantieghem, R. Veulemans et C. Harlez demandent l'annulation de la disposition attaquée en tant qu'il n'est pas conféré à celle-ci un effet rétroactif. Ils soulignent que la disposition vise à mettre fin à la discrimination qui avait été constatée dans l'arrêt n° 31/96. Toutefois, du fait que son application n'est pas prévue avec effet rétroactif, la disposition ne pourrait pas être appliquée aux litiges pendants et la discrimination constatée subsisterait pour une certaine catégorie de personnes.

A.12. Pour autant que la jurisprudence du Conseil d'Etat mentionnée au A.5 ne répondrait pas aux aspirations des requérants, le Conseil des ministres constate que les requérants n'invoquent pas une quelconque nécessité de rétroactivité en vue de la réalisation d'un objectif d'intérêt général et qu'ils ne sont pas non plus autorisés à le faire, partant de leur propre intérêt privé. Les requérants n'invoquent pas non plus de circonstances exceptionnelles qui justifieraient que le législateur s'imisce dans des procédures judiciaires pendantes.

A.13. Selon les parties requérantes, l'effet rétroactif de la disposition attaquée se justifie en ce qu'on évite ainsi que le Conseil d'Etat ne puisse pas se prononcer au sujet d'un litige et en ce qu'il accorde des garanties juridictionnelles à une catégorie de personnes qui en était privée de manière discriminatoire.

A.14. Dans un deuxième moyen, N. Vantieghem demande aussi l'annulation de la disposition attaquée en tant que le Comité permanent de contrôle des services de police n'est pas repris comme organe du pouvoir législatif dont les actes administratifs peuvent être annulés par le Conseil d'Etat. Il en résulterait une discrimination des personnes qui demandent l'annulation d'un acte administratif du Comité permanent, comparées aux personnes qui contestent les décisions administratives des autorités administratives, de la Cour des comptes, de la Cour d'arbitrage et des médiateurs institués auprès des assemblées législatives.

A.15. Selon le Conseil des ministres, la notion d'« organe » d'une assemblée législative figurant dans la disposition attaquée est une notion ouverte qui comprend aussi le Comité permanent de contrôle des services de police. Si cette thèse n'était pas acceptée, le Conseil des ministres observe, en se référant à la jurisprudence de la Cour, qu'il ressortit aux principes de base de la structure démocratique de l'Etat que les chambres législatives élues disposent, dans l'exercice de leur mission, de l'indépendance la plus large possible, ou que le caractère propre des assemblées législatives, qui sont élues et détentrices du résidu de la souveraineté, exige que leur indépendance soit totalement garantie.

A.16. La requérante se rallie à l'interprétation de la disposition attaquée formulée par le Conseil des ministres mais n'est pas d'accord avec l'argument avancé, en ordre subsidiaire, par le Conseil des ministres pour justifier le traitement inégal des personnes visées au A.14.

- B -

La disposition attaquée

B.1. 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, remplace l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la disposition suivante :

« Art. 14. § 1er. 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.

§ 2. La section statue par voie d'arrêts sur les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives pour contravention à la loi ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité. Dans ce cas, elle ne connaît pas du fond des affaires.

§ 3. Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative. »

La disposition est entrée en vigueur le 2 juillet 1999.

Quant à l'intérêt

B.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt de chacune des parties requérantes.

B.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.4.1. La partie requérante dans l'affaire n° 1850 a introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat contre la décision du Comité permanent de contrôle des services de police par laquelle il est mis fin à sa fonction auprès de ce Comité.

Les parties requérantes dans les affaires n°s 1851 et 1852 ont introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat contre les décisions de l'assemblée générale de la Cour des comptes nommant d'autres candidats à l'emploi de premier auditeur-réviseur.

Les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée influence le déroulement de leurs recours en annulation.

B.4.2. La compétence d'annulation du Conseil d'Etat, qui était précédemment limitée aux actes et règlements des diverses autorités administratives, a été étendue par la disposition attaquée aux « 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 » (article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

B.4.3. Il résulte de l'applicabilité immédiate de ce régime, qui offre une protection juridictionnelle plus large, que le Conseil d'Etat est actuellement compétent pour se prononcer sur les actes attaqués par les parties requérantes. Il en est ainsi non seulement pour les décisions de la Cour des comptes (affaires n°s 1851 et 1852) mais également pour les décisions du Comité permanent de contrôle des services de police (affaire n° 1850), qui est un organe de la Chambre des représentants.

B.4.4. La disposition attaquée affecte donc certes directement mais non pas défavorablement les parties requérantes dans les affaires n^{os} 1850, 1851 et 1852. Celles-ci ne justifient pas de l'intérêt requis.

B.5.1. La partie requérante dans l'affaire n^o 1761 a introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat contre le refus implicite du procureur général près la Cour d'appel d'Anvers de délivrer une copie de sa circulaire relative à l'effacement des condamnations. Elle soutient que la disposition attaquée influence le déroulement de son recours en annulation.

B.5.2. Le silence de l'autorité peut, sous certaines conditions, être réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours devant le Conseil d'Etat. Ces conditions sont actuellement, en vertu de la disposition attaquée, fixées par l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

B.5.3. Lorsque des dispositions législatives règlent la situation d'une catégorie de citoyens, ceux qui, par rapport à cette catégorie, demeurent privés du bénéfice de ces dispositions peuvent avoir un intérêt suffisamment direct à les attaquer.

B.5.4. Etant donné qu'elle a introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat contre un silence de l'autorité, la partie requérante dans l'affaire n^o 1761 peut être directement et défavorablement affectée par l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Elle justifie de l'intérêt requis à l'annulation de l'article 14, § 3.

Quant au moyen

B.6. La Cour n'examine que les moyens dirigés contre des dispositions pour lesquelles il a été établi que la partie requérante possède un intérêt à en demander l'annulation.

B.7. Selon la partie requérante, la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'elle limite la compétence d'annulation du Conseil d'Etat à l'égard des organes du pouvoir judiciaire aux actes administratifs du Conseil supérieur de la justice relatifs aux marchés publics et aux membres de son personnel.

Etant donné qu'il en résulte que le moyen est dirigé contre l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et que le recours en annulation n'est recevable qu'en tant qu'il se rapporte à l'article 14, § 3, des mêmes lois coordonnées, le moyen ne peut être admis.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 31 janvier 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

G. De Baets