

Numéro du rôle : 2635
Arrêt n° 17/2004 du 29 janvier 2004

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 115.425 du 4 février 2003 en cause de C. Verheyden contre la Chambre des représentants, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 février 2003, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Interprétée comme n'incluant pas dans son champ d'application les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes relatifs aux membres de leur personnel, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- C. Verheyden, demeurant à 1140 Bruxelles, avenue du V-Day 17;
- le président de la Chambre des représentants;
- le Conseil des ministres.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 29 octobre 2003, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 18 novembre 2003 après avoir invité les parties à répondre à l'audience à la question suivante : « Eu égard au retrait de la décision du 12 mars 2003 du Bureau de la Chambre des Représentants et de la nouvelle décision du 2 avril 2003, convient-il ou non de renvoyer l'affaire à la juridiction *a quo* pour qu'elle puisse tenir compte de cette modification de la situation juridique ? ».

A l'audience publique du 18 novembre 2003 :

- ont comparu :
 - . Me F. Dache *loco* Me M. E. Storme, avocats au barreau de Bruxelles, pour C. Verheyden;
 - . Me G. Van Hoorebeke, qui comparaisait également *loco* Me N. Cahen, avocats au barreau de Bruxelles, pour la Chambre des représentants;
 - . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot 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*

C. Verheyden, requérante devant le juge *a quo*, est membre du personnel statutaire non permanent du service du compte rendu intégral de la Chambre des Représentants. Elle est nommée au grade d'assistante non permanente le 1er mars 1992.

Durant trois années, elle est chargée d'une mission temporaire au service des commissions.

Le 9 juillet 2001, le Bureau de la Chambre porte à la connaissance du personnel sa décision de modifier l'article 17 du statut et de fixer un nouveau cadre du personnel du service du compte rendu intégral. Deux emplois de premier assistant de direction non permanent sont déclarés vacants à cette occasion. Six agents, parmi lesquels la requérante devant le juge *a quo*, posent leur candidature.

En sa séance du 30 avril 2002, le Bureau de la Chambre des représentants écarte la candidature de C. Verheyden au profit de deux autres candidats.

Par requête introduite le 1er août 2002, C. Verheyden demande au Conseil d'Etat de suspendre la décision prise par le Bureau de la Chambre. Elle prend notamment un moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Elle fait, en effet, valoir que l'acte attaqué est un acte juridique unilatéral à portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui produit des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés.

L'article 1er de la loi du 29 juillet 1991 renvoie à la notion d'autorité administrative eu sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Se référant à la modification législative intervenue à la suite de l'arrêt n° 31/96, rendu par la Cour le 15 mai 1996, le Conseil d'Etat indique qu'il n'aperçoit pas, *prima facie*, pour quelle raison admissible les agents au service d'une assemblée législative seraient privés du droit fondamental que constitue, à son estime, la motivation formelle des actes administratifs les concernant.

Il pose à la Cour la présente question préjudicielle.

III. *En droit*

- A -

Mémoire introduit par C. Verheyden, requérante devant le juge a quo

A.1.1. C. Verheyden commence par renvoyer à l'arrêt n° 54/2002 du 13 mars 2002, dans lequel la Cour a jugé que l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat violait les articles 10 et 11 de la Constitution s'il était interprété comme ne permettant pas au Conseil d'Etat de connaître d'un recours en annulation introduit par un candidat à un emploi dans les services d'une assemblée législative, contre le refus de l'autoriser à participer à un examen de recrutement.

A.1.2. La requérante devant le juge *a quo* renvoie également à la modification de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, intervenue à la suite de l'arrêt n° 31/96, rendu par la Cour le 15 mai 1996. Elle déduit des travaux préparatoires de cette loi modificative que le législateur serait d'avis qu'aucune distinction ne peut être faite entre un employé d'une autorité administrative « en général » et un employé du pouvoir législatif en ce qui concerne la protection juridique contre les actes les concernant. Selon la requérante, l'indépendance du pouvoir législatif ne nécessiterait pas une différence de traitement en matière de motivation des actes qui émanent des assemblées dès lors qu'il ne s'agit pas d'actes législatifs ou de contrôle du pouvoir exécutif. C. Verheyden propose également une autre interprétation de la loi du 29 juillet 1991, qui la rendrait conforme, selon elle, aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Mémoire du Conseil des ministres

A.2.1. Le Conseil des ministres considère que la différence de traitement alléguée s'explique par la nécessité, dans un Etat démocratique, de garantir aux assemblées législatives une très large indépendance, laquelle exige, entre autres, qu'elles ne soient pas contraintes de rendre compte de tous les actes qu'elles posent.

A.2.2. Il se fonde sur les travaux préparatoires de la loi incriminée pour en conclure que le législateur n'a eu à l'esprit que les seuls actes de l'Administration. La modification de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, par la loi du 25 mai 1999, confirmerait également ce point de vue dès lors que le législateur a visé expressément les actes des assemblées plutôt que de modifier la notion d'autorité administrative en les y englobant.

La circonstance que le législateur n'ait pas étendu l'obligation de motivation formelle aux actes administratifs pris par les assemblées relèverait de son seul pouvoir d'appréciation qu'il n'appartient pas à la Cour de censurer.

A.2.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres prétend que si la Cour devait estimer qu'il existe une différence de traitement injustifiée entre les catégories comparées, celle-ci trouverait son origine dans une lacune législative et non dans la loi du 29 juillet 1991.

Mémoire de la Chambre des représentants

A.3. La Chambre des représentants indique que suite à l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 4 février 2003, le Bureau de la Chambre a retiré la décision attaquée devant le Conseil d'Etat et a pris une nouvelle décision de nomination aux places vacantes, motivée en la forme.

La Chambre se réfère dès lors à la sagesse de la Cour pour la réponse qu'il convient d'apporter à la question préjudicielle qui lui est soumise.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres

A.4.1. Le Conseil des ministres fait valoir que le parallélisme préconisé par C. Verheyden entre la consécration d'un recours juridictionnel contre les actes administratifs et l'exigence de motivation de ces mêmes actes s'oppose à la volonté du législateur telle qu'elle ressort de la loi du 25 mai 1999 et de ses travaux préparatoires.

A.4.2. Il s'oppose également à l'interprétation conciliante, proposée par C. Verheyden, de la loi du 29 juillet 1991. Celle-ci aurait pour effet de modifier le sens de la question posée par le Conseil d'Etat, ce que ne peuvent faire les parties devant le juge *a quo*.

- B -

B.1. La question préjudicielle se rapporte à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, interprétée comme n'incluant pas dans son champ d'application les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes relatifs aux membres de leur personnel.

B.2.1. Les dispositions pertinentes de la loi en cause énoncent :

« Article 1er. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

- acte administratif : l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative;

- autorité administrative : les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

- administré : toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

Art. 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Art. 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Elle doit être adéquate.

[...] »

B.2.2. D'après le juge *a quo*, les agents des assemblées législatives ou de leurs organes seraient privés du droit fondamental que constituerait la motivation formelle des actes qui les concernent, parce que les actes administratifs pris par ces assemblées ou leurs organes à l'égard des membres de leur personnel n'entreraient pas dans le champ d'application de la loi précitée.

B.3. Conscient de la difficulté de définir la notion d'« autorité administrative » visée à l'article 1er de la loi en cause, le législateur a opté en faveur d'une référence à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et à la jurisprudence qui s'y rapporte (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 215-3, p. 13).

B.4.1. Au moment de l'adoption de la loi du 29 juillet 1991, le Conseil d'Etat n'était pas compétent à l'égard des actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes concernant les membres de leur personnel.

B.4.2. Dans l'arrêt n° 31/96, du 15 mai 1996, la Cour a dit pour droit que « le défaut de tout recours en annulation des actes administratifs émanant d'une assemblée législative ou de ses organes, alors qu'un tel recours en annulation peut être introduit contre des actes administratifs émanant d'une autorité administrative, viole le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution ».

B.4.3. Pour donner exécution à l'arrêt précité de la Cour, l'article 2 de la loi du 25 mai 1999 a modifié l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat de manière à habiliter la section d'administration du Conseil d'Etat à connaître aussi des recours en annulation contre « les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes, [...] relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel ».

Il ressort des discussions parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi précitée que le législateur n'a pas entendu soumettre tous les actes administratifs émanant des assemblées législatives ou de leurs organes à la juridiction du Conseil d'Etat, mais a voulu limiter la compétence de ce dernier à certains actes tels ceux pris à l'égard du personnel dès lors qu'ils sont les actes administratifs les plus courants et ne comportent pas, au contraire d'autres actes, de caractère politique (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1733/1, p. 3).

B.5. Les travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la loi sur la motivation formelle montrent que le législateur envisageait que le champ d'application de cette loi suive l'évolution jurisprudentielle que pouvait connaître l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

La loi en cause a été adoptée à une époque où le législateur ne pouvait prévoir la modification législative qu'allait subir l'article 14 des lois coordonnées. La question préjudicielle posée en l'espèce invite précisément la Cour à se prononcer sur la différence de traitement qui provient de ce que le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 n'a pas été, comme le relève le juge *a quo*, formellement modifié à la suite de cette évolution.

B.6.1. Si les assemblées législatives sont détentrices du résidu de souveraineté et doivent, en raison de leur caractère propre, voir leur indépendance totalement garantie, la Cour n'aperçoit pas en quoi cette indépendance pourrait être atteinte par l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision qu'elles prennent à l'égard de leur personnel, dès lors que cette décision n'a aucun caractère politique et ne participe nullement à l'exercice de la fonction législative.

B.6.2. L'obligation de motivation formelle prescrite par la loi du 29 juillet 1991 renforce la protection de l'administré ainsi que le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs qui est exercé par le Conseil d'Etat.

Dès lors que le législateur a décidé de soumettre les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce qui concerne leur personnel, au même régime de protection juridique que celui applicable aux actes des autorités administratives, il n'est pas justifié que l'obligation de motivation formelle ne soit pas applicable aux premiers. Outre le fait que les membres du personnel des assemblées législatives ou de leurs organes seraient privés d'une garantie contre l'arbitraire éventuel, l'absence d'obligation de motivation formelle ne permettrait pas au Conseil d'Etat d'exercer un contrôle efficace.

B.7. Il résulte de ce qui précède qu'interprétée comme n'incluant pas dans son champ d'application les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes relatifs aux membres de leur personnel, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.8. La Cour constate, toutefois, que la loi du 29 juillet 1991 peut recevoir une autre interprétation, qui la rendrait compatible avec les dispositions constitutionnelles précitées.

En effet, compte tenu des éléments repris en B.5, il peut être considéré que, bien qu'il ait visé les actes individuels qui émanent des autorités administratives, le législateur de 1991 n'a pas entendu exclure de l'obligation de motivation formelle les actes pris par les assemblées législatives ou leurs organes à l'égard de leur personnel, dès lors que ces actes entrent dans le

champ d'application de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat auquel le législateur entendait précisément renvoyer.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, interprétée comme n'incluant pas dans son champ d'application les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes relatifs aux membres de leur personnel, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, interprétée comme incluant dans son champ d'application les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes relatifs aux membres de leur personnel, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 29 janvier 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior