

Numéros du rôle : 2701 et 2716
Arrêt n° 89/2004 du 19 mai 2004

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, 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 L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

a. Par arrêt n° 119.261 du 12 mai 2003 en cause de A. Brouillard contre la Chambre des représentants, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 16 mai 2003, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est-il conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés au principe de la séparation des pouvoirs, en ce qu'il assimilerait une autorité parlementaire à une autorité administrative en permettant au Conseil d'Etat, sans que le texte ne le prévoit expressément, de contrôler par voie d'exception la conformité d'une décision d'une assemblée parlementaire aux règles de droit supérieures ? »

2. L'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété en ce sens que les actes administratifs des assemblées législatives relatifs aux membres de leur personnel sont les actes individuels, à l'exclusion des actes à caractère réglementaire, alors que les membres du personnel des autorités administratives peuvent, par voie d'action ou d'exception, exercer un recours au Conseil d'Etat à l'encontre des dispositions relatives à leur recrutement et à leur statut et en invoquer l'illégalité sur la base de l'article 159 de la Constitution ? »

b. Par arrêt n° 119.643 du 21 mai 2003 en cause de R. Veulemans contre la Cour des comptes, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 13 juin 2003, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété en ce sens que les ' actes administratifs ' des assemblées législatives ou de leurs organes et ceux de la Cour des comptes relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel sont uniquement les actes individuels, à l'exclusion des actes réglementaires régissant le recrutement et le statut de ce personnel, alors que les membres du personnel des autorités administratives peuvent demander au Conseil d'Etat l'annulation – et, par voie de conséquence, la suspension de l'exécution, accessoire de l'annulation – des dispositions réglementaires relatives à leur recrutement et à leur statut ? »

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2701 et 2716 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- R. Veulemans, demeurant à 3360 Bierbeek, Builoostraat 2;
- la Cour des comptes;
- le Conseil des ministres;
- la Chambre des représentants.

A l'audience publique du 14 janvier 2004 :

- ont comparu :
 - . Me M. Detry, avocat au barreau de Bruxelles, pour R. Veulemans;
 - . Me P. Goffaux, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
 - . Me P. Boucquey, avocat au barreau de Bruxelles, pour la Cour des comptes;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises 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 les procédures antérieures*

Dans l'affaire n° 2701

A. Brouillard demande au Conseil d'Etat de suspendre l'exécution d'une décision de la Questure de la Chambre des représentants, par laquelle cette autorité a déclaré irrecevable l'inscription du requérant à un examen d'assistant bilingue, au motif qu'il était titulaire d'un diplôme (universitaire) d'un niveau supérieur à celui correspondant à l'examen en cause.

En considération du fait que ce refus est fondé sur une décision à portée générale du Collège des questeurs, se pose dès lors la question de savoir s'il appartient au Conseil d'Etat d'écarter l'application de cet acte à portée générale, par application de l'article 159 de la Constitution. Cette question étant soulevée par le biais de l'interprétation qu'il y aurait lieu de donner à l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, en ce que cette disposition vise les « actes administratifs » des assemblées législatives, la seconde question préjudicielle ci-dessus est dès lors posée; la première question a, quant à elle, été posée sur demande de la partie adverse devant le juge *a quo* - la Chambre des représentants.

Dans l'affaire n° 2716

R. Veulemans, premier auditeur à la Cour des comptes, demande la suspension de l'exécution de décisions prises par la Cour des comptes; ces décisions, d'une part, déterminent les grades qui constituent un même degré de la hiérarchie et, d'autre part, fixent les cadres linguistiques applicables au personnel administratif.

La partie adverse - la Cour des comptes - ayant objecté le fait que l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel que modifié par la loi du 25 mai 1999, ne vise que les actes individuels, le requérant soulève le caractère discriminatoire d'une telle interprétation.

Reprenant dans ses motifs cette interrogation - en particulier sur le plan de la proportionnalité de la différence de traitement qui en résulterait -, le Conseil d'Etat pose en conséquence la question ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle posée dans l'affaire n° 2701

Mémoire du Conseil des ministres

A.1. Cette partie relève tout d'abord que la Cour n'est pas en mesure de se prononcer sur cette question. En effet, cette question ne préciserait ni la catégorie à laquelle doivent être comparés les candidats à un emploi au sein des services d'une assemblée parlementaire, ni même, de façon expresse, cette dernière catégorie.

Par ailleurs, la non-applicabilité du mécanisme de l'exception d'illégalité résulterait, à supposer établi son caractère discriminatoire, non de l'article 14 des lois coordonnées, mais directement de l'article 159 de la Constitution, qui n'est pas visé par la question préjudicielle.

Enfin, selon le Conseil des ministres, cet article 159 permettrait, par le biais d'une exception d'illégalité, de contester la validité des mêmes actes, adoptés par une autorité parlementaire, que ceux dont l'annulation peut être demandée devant le Conseil d'Etat sur la base de l'article 14 précité.

Quant aux deux autres questions préjudicielles

Mémoire du Conseil des ministres

A.2.1. Outre l'argumentation développée en ce qui concerne la première question posée dans l'affaire n° 2701, le Conseil des ministres relève tout d'abord que l'incompétence du Conseil d'Etat pour connaître des actes réglementaires des assemblées législatives peut trouver un appui dans la terminologie différente utilisée par l'article 14, § 1er : cette disposition vise en effet, en ce qui concerne les assemblées, ses « actes administratifs », alors que cette même disposition parle par ailleurs « d'actes et règlements des diverses autorités administratives »; toutefois, cette différenciation ne se trouverait pas dans la version néerlandaise de ce texte. De la même façon, il ne pourrait être tiré d'élément déterminant des travaux préparatoires.

A.2.2. Pour le Conseil des ministres, l'article 14 doit être interprété comme visant non seulement les actes administratifs individuels, mais aussi les actes administratifs à portée réglementaire. Tel serait le sens tant usuel des termes « actes administratifs » que celui qu'aurait entendu lui donner l'arrêt de la Cour n° 31/96. Cet article devrait dès lors être interprété « dans le sens de la conformité à l'enseignement de cet arrêt », d'autant plus qu'« il convient toujours de présumer les lois conformes à la Constitution et de les interpréter en conséquence ».

A.2.3. A titre subsidiaire - à savoir si la Cour ne retenait pas cette interprétation conciliante -, le Conseil des ministres estime que, comme dans l'arrêt n° 31/96, il y aurait lieu de décider que la discrimination résulte non de l'article 14 mais d'une lacune de la législation.

Position de la Chambre des représentants

A.3.1. Dans ce mémoire - dont la teneur est, en substance, reprise dans le mémoire en réponse -, cette partie rappelle tout d'abord les rétroactes des questions préjudicielles, tant sur le plan des faits que sur celui des procédures introduites devant le juge *a quo*.

La Chambre des représentants relève ensuite, d'une part, la nature réglementaire de la décision prise par le Collège des questeurs et, d'autre part, le fait que, sur la base des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946 comme de la doctrine, l'intention du législateur était de limiter la compétence du Conseil d'Etat aux seuls actes adoptés par des autorités relevant du pouvoir exécutif.

Le mémoire expose encore la portée de l'arrêt de la Cour n° 31/96 du 15 mai 1996, ainsi que la modification de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à laquelle a conduit cet arrêt. A cet égard, il est relevé que le législateur n'a nullement entendu soumettre au contrôle du Conseil d'Etat l'ensemble des actes administratifs émanant des assemblées parlementaires, la formulation finalement retenue étant qualifiée de « restrictive ». Comme le confirmeraient tant la doctrine que les travaux préparatoires du nouvel article 14, § 1er, le sens de cette disposition n'était nullement d'octroyer une compétence au Conseil d'Etat en ce qui concerne les actes de nature réglementaire adoptés par les assemblées législatives. Une interprétation en ce sens de cette disposition ne serait dès lors pas possible.

A.3.2. Abordant ensuite le fond, et la différence de traitement à laquelle conduit l'article 14 - interprété comme ne visant pas les actes réglementaires des assemblées -, la Chambre des représentants estime justifiée cette différence de traitement.

En effet, à l'inverse des actes de nature individuelle, les actes réglementaires des assemblées touchant au statut de leur personnel relèvent de l'organisation de ces assemblées; permettre que de tels actes soient contrôlés par le Conseil d'Etat porterait atteinte à l'indépendance de chaque organe législatif, garantie notamment par les articles 60 et 174, alinéa 1er, de la Constitution, et affecterait le principe de la séparation des pouvoirs. La reconnaissance d'une telle compétence signifierait, selon le mémoire, l'existence d'« un moyen de pression sur l'organisation non seulement d'une assemblée parlementaire, mais également des 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 ».

A.3.3. A titre subsidiaire - à supposer que la Cour estime discriminatoire l'impossibilité pour le Conseil d'Etat d'examiner la validité des actes réglementaires des assemblées -, la Chambre des représentants soutient également que cette discrimination résulterait non de l'article 14, § 1er, mais d'une carence du législateur, lequel n'aurait « pas encore remédié à cette lacune législative ».

Mémoire de la Cour des comptes

A.4.1. Dans ce mémoire, la Cour des comptes expose tout d'abord que l'intention du législateur, en modifiant, par la loi du 25 mai 1999, l'article 14, § 1er, des lois coordonnées, était de n'étendre que de manière limitée la compétence d'annulation du Conseil d'Etat, celle-ci ne s'étendant pas aux actes réglementaires adoptés par les assemblées législatives. Tant la doctrine que les travaux préparatoires confirmeraient cette interprétation restrictive, en particulier le fait que le législateur n'a pas modifié les termes d'« actes administratifs » qu'utilisait le projet soumis au Conseil d'Etat, alors même que celui-ci avait fait expressément remarquer que ceux-ci ne semblaient viser que les seuls actes à portée individuelle.

A.4.2. Quant au fond, la Cour des comptes avance tout d'abord le caractère objectif de la différence de traitement. La Cour des comptes, à l'inverse des autorités législatives, relève qu'elle se rattache non au pouvoir exécutif mais au pouvoir législatif, et ce y compris pour ce qui a trait à la fixation du statut de ses fonctionnaires.

En ce qui concerne le caractère proportionné de la différence de traitement en cause - l'incompétence du Conseil d'Etat pour connaître des actes réglementaires des assemblées -, la Cour des comptes renvoie à l'article 60 de la Constitution, disposition dont la *ratio legis* est de garantir l'indépendance des assemblées parlementaires. La jurisprudence de la Cour d'arbitrage elle-même admet, à titre de justification d'une différence de traitement, le souci de garantir cette indépendance, comme l'indique son arrêt n° 20/2000 du 23 février 2000.

Enfin, le mémoire relève qu'il n'apparaît pas dénué de justification de traiter différemment les destinataires d'actes selon qu'il s'agit d'actes individuels ou d'actes réglementaires. Ainsi, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs n'impose-t-elle cette obligation qu'à l'égard des seuls actes individuels, et donc à l'exclusion des actes réglementaires, situation que la Cour, dans son arrêt n° 55/2001, n'a pas sanctionnée.

A.4.3. A titre subsidiaire, la Cour des comptes estime que la discrimination qui serait admise par la Cour devrait être imputée à une lacune de la législation; il appartiendrait au législateur lui-même de décider le type de contrôle qu'il souhaite instituer, de même que la juridiction à laquelle il entend confier cette compétence. A cet égard, une juridiction comme la Cour d'arbitrage serait plus indiquée que le Conseil d'Etat.

Mémoire de R. Veulemans

A.5. Dans ce mémoire, cette partie se réfère à l'arrêt de la Cour n° 31/96; en relation avec le raisonnement tenu par la Cour dans cet arrêt, elle constate que « la garantie juridictionnelle offerte aux fonctionnaires qui sont au service d'une autorité administrative portant tant à l'égard des actes administratifs individuels que des actes réglementaires, la Cour n'a fait aucune distinction entre les deux types de décisions ».

Par ailleurs, après avoir fait l'historique des propositions ayant conduit à la modification de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées, R. Veulemans en conclut que la volonté du législateur était bien d'englober dans la notion d'actes administratifs tant les actes individuels que les actes réglementaires.

Une autre interprétation conduirait à une nouvelle discrimination, tout aussi inacceptable que celle sanctionnée par la Cour par son arrêt n° 31/96. Il est relevé à cet égard que les actes réglementaires en cause - par lesquels la situation administrative du personnel est fixée - « ne relève[nt] pas de l'activité législative de l'autorité publique mais seulement de son activité administrative et organisationnelle » et qu'il s'agit « de décisions qui arrêtent les cadres linguistiques ou déterminent, en vue de l'application des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, les grades qui constituent un même degré de la hiérarchie, et que ces actes n'ont aucune portée politique, ne relèvent pas de l'exercice du pouvoir de légiférer mais uniquement de l'activité institutionnelle de l'autorité publique ».

Mémoire en réponse du Conseil des ministres

A.6.1. Dans ce mémoire, le Conseil des ministres conteste, en particulier, la thèse de la Chambre des représentants selon laquelle l'incompétence du Conseil d'Etat à l'égard des actes administratifs des assemblées constituerait un principe, à l'égard duquel, dès lors, toute dérogation - y compris celle portée par la loi du 5 mai 1999 - devrait être interprétée restrictivement. Une telle thèse n'est pas compatible avec le constat d'inconstitutionnalité fait par la Cour dans son arrêt n° 31/96, lequel a, précisément, estimé contraire à la Constitution une telle règle, celle-ci ne pouvant dès lors être érigée en principe.

A.6.2. Par ailleurs, le Conseil des ministres estime - à titre subsidiaire, et comme le soutiennent également la Chambre des représentants et la Cour des comptes - que si la Cour devait considérer que l'article 14, § 1er, ne donne pas compétence au Conseil d'Etat pour connaître des actes réglementaires adoptés par les assemblées parlementaires, il y aurait lieu de constater que cette discrimination trouve sa source non dans l'article 14, mais dans une lacune de la législation.

Mémoire en réponse de la Cour des comptes

A.7.1. Cette partie conteste la thèse développée par R. Veulemans et par le Conseil des ministres, selon laquelle l'article 14, § 1er, des lois coordonnées viserait, au titre d'« actes administratifs », tant les actes réglementaires que les actes à portée individuelle.

D'une part, les travaux préparatoires confirmeraient que l'extension de la compétence du Conseil d'Etat ne concernait que les seuls actes individuels.

D'autre part, il est relevé que l'arrêt de la Cour n° 31/96 a été rendu dans le cadre d'une question préjudicielle posée suite à un recours en annulation qui portait sur un acte à portée individuelle; la portée de cet arrêt doit dès lors être limitée à cette seule hypothèse.

A.7.2. Par ailleurs, en ce qui concerne l'argument tiré de la nature de l'acte en cause – qui serait sans portée politique et étranger à la fonction de légiférer -, la Cour des comptes estime non pertinent cet argument; selon cette partie, « la différence existant entre l'activité institutionnelle et l'activité fonctionnelle d'une institution concerne l'application de la législation sur les relations syndicales dans la fonction publique et non la protection juridictionnelle dont doivent bénéficier les agents de la fonction publique ».

Mémoire en réponse de R. Veulemans

A.8.1. Après avoir souligné que sa position rejoint celle du Conseil des ministres en ce qui concerne l'interprétation à donner aux termes « actes administratifs », R. Veulemans ajoute toutefois que, pour lui - contrairement au Conseil des ministres -, d'une part, les travaux préparatoires plaident nettement en faveur de leur interprétation commune et que, d'autre part, l'arrêt posant la question préjudicielle ne conteste pas cette thèse, mais est seulement interrogatif sur ce plan.

A.8.2. En réponse à la position de la Cour des comptes, R. Veulemans répète que l'historique de la loi du 5 mai 1999 - et en particulier le rapport du groupe de travail qui a précédé son adoption - plaide de façon certaine en faveur du fait que l'article 14, § 1er nouveau, viserait également les actes de nature réglementaire.

Par ailleurs, l'argument tiré de la nature différente des assemblées législatives et des autorités administratives a été rencontré par la Cour dans son arrêt n° 31/96 - son B.4.3 relevant la nécessité de sauvegarder l'indépendance des assemblées législatives -, sans toutefois que celle-ci ne fasse aucune distinction entre les actes individuels et réglementaires.

Enfin, à supposer que la Cour considère que la discrimination trouve sa source dans une lacune de la législation, R. Veulemans estime que la seule voie s'ouvrant au législateur, pour remédier à cette lacune, consisterait à étendre la compétence du Conseil d'Etat aux actes réglementaires adoptés par les assemblées législatives et leurs organes; l'argument tiré de « l'autonomie de législation » du pouvoir législatif ne pourrait être tenu pour pertinent.

- B -

En ce qui concerne l'affaire n° 2701

Quant à la portée des questions posées

B.1.1. La motivation de l'arrêt de renvoi et la manière dont les deux questions préjudicielles sont formulées font apparaître que la Cour est interrogée au sujet de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, interprété en ce sens que, par les termes « actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes [...] relatifs [...] aux membres de leur personnel », cet article vise exclusivement les actes individuels et non les actes de nature réglementaire.

B.1.2. Par la deuxième question préjudicielle, il est demandé à la Cour si l'article 14, § 1er, ainsi interprété, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les membres du

personnel des assemblées législatives ou de leurs organes, contrairement aux membres du personnel des autorités administratives, n'ont pas la possibilité de contester, par voie d'action ou d'exception, la légalité des dispositions réglementaires relatives à leur recrutement et à leur statut.

B.1.3. La première question préjudicielle considère que le texte de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne prévoit pas explicitement que le Conseil d'Etat puisse contrôler, par voie d'exception, la conformité d'une décision d'une assemblée parlementaire aux règles de droit supérieures et vise à demander à la Cour si l'article 14, § 1er, interprété en ce sens que le Conseil d'Etat, sans que le texte de l'article ne le prévoie expressément, est néanmoins compétent pour contrôler, par voie d'exception, la légalité des actes réglementaires des assemblées parlementaires, est conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Quant à la disposition en cause et à l'interprétation que lui donne le juge a quo

B.2.1. L'article 14, § 1er, en cause, est libellé comme suit :

« 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. La disposition en cause, dans sa formulation actuelle, résulte 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 », modification qui donne suite à l'arrêt de la Cour n° 31/96 du 15 mai 1996 .

La modification a pour effet que la section d'administration du Conseil d'Etat peut statuer sur les recours en annulation formés contre les « actes administratifs » des assemblées législatives ou de leurs organes, relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel.

B.2.3. Les travaux préparatoires de la loi du 25 mai 1999 font apparaître que l'article 2 a été adopté sur la base d'un amendement déposé par un député, inspiré d'une proposition de loi déposée antérieurement par ce même député, dans lequel étaient utilisés les termes « bestuurshandelingen » et « actes administratifs » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1640, p. 6, et *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1733/1).

Saisi d'une demande d'avis portant sur une autre proposition de loi tendant à donner suite à l'arrêt de la Cour n° 31/96, dans laquelle étaient utilisés les termes « akten en reglementen » et « actes et règlements », le Conseil d'Etat a notamment relevé la portée plus large de cette autre proposition par rapport à celle évoquée ci-dessus :

« Selon l'intention des auteurs, la compétence du Conseil d'Etat s'étendrait non seulement aux actes individuels mais aussi à l'activité réglementaire des assemblées législatives. A cet égard, elle semble être en contraste avec la proposition de loi n° 1733/1 faite par M. Landuyt qui ne vise que les actes administratifs et non les règlements émanant des organes des assemblées législatives.

Il appartient au Parlement d'apprécier si la compétence attribuée au Conseil d'Etat doit se limiter aux seuls actes individuels ou peut être étendue aux actes réglementaires. » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 893/3, p. 2)

B.2.4. Bien que ce soit le terme « administratieve handelingen » (et non « bestuurshandelingen ») qui est utilisé dans le texte néerlandais de l'article 14 modifié, on ne peut déduire du terme « actes administratifs » utilisé dans le texte français de cet article que le législateur ait voulu se distancier de l'interprétation restrictive que le Conseil d'Etat donnait aux termes « actes administratifs » et « bestuurshandelingen ».

Quant au fond

B.3. En vertu de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les fonctionnaires qui sont au service d'une autorité administrative peuvent, pour autant qu'ils justifient de l'intérêt requis, introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre les actes administratifs de cette autorité, que ceux-ci aient une portée individuelle ou soient de nature réglementaire.

Dans le cadre d'un recours en annulation d'un acte administratif individuel, ces fonctionnaires peuvent en outre contester, par voie d'exception, la légalité de l'acte administratif réglementaire qui sert de fondement à l'acte attaqué.

Le pouvoir du Conseil d'Etat d'écarter, par voie d'exception, l'application d'un acte administratif réglementaire ne découle pas de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat mais de l'article 159 de la Constitution, aux termes duquel les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.

B.4.1. En vertu de la disposition en cause, les membres du personnel d'une assemblée législative ont la possibilité de demander l'annulation d'un acte administratif individuel de cette assemblée ou de l'un de ses organes; ils ne peuvent toutefois demander l'annulation d'un acte réglementaire de cette assemblée ou de l'un de ses organes.

B.4.2. On peut déduire de la loi du 25 mai 1999 que le législateur a voulu soumettre les actes administratifs individuels des assemblées législatives ou de leurs organes, relatifs à leur personnel, au même régime de protection juridique que celui qui est applicable aux actes des autorités administratives. On ne peut toutefois déduire de cette loi que le législateur ait voulu soumettre les actes réglementaires de ces assemblées ou de leurs organes à ce système de protection juridique.

Lorsqu'ils ont introduit devant le Conseil d'Etat un recours contre un acte individuel d'une assemblée législative ou de l'un de ses organes, les membres du personnel de cette assemblée ne peuvent contester, par voie d'exception, la légalité de l'acte réglementaire qui sert de fondement à l'acte attaqué.

B.5. Le caractère propre des assemblées législatives, qui sont élues et détentrices du résidu de la souveraineté, exige que leur indépendance soit garantie.

La nécessité de sauvegarder cette indépendance ne justifie toutefois pas que les fonctionnaires des assemblées législatives soient privés de la possibilité de contester, dans le cadre d'un recours en annulation formé contre des actes individuels, la légalité de l'acte réglementaire qui sert de fondement à l'acte attaqué, par voie d'exception ou via une procédure aboutissant au même résultat, ni qu'ils soient privés d'un recours en annulation contre ces actes réglementaires.

L'absence de ces garanties juridictionnelles qui sont reconnues par contre aux fonctionnaires relevant des autorités administratives est contraire au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination; elle est disproportionnée au souci légitime de sauvegarder la liberté d'action des élus, car l'intérêt protégé par l'institution de ces garanties juridictionnelles est aussi réel et aussi légitime chez les fonctionnaires des assemblées législatives que chez ceux relevant des autorités administratives.

B.6. Il ne peut être remédié à cette situation que par la création d'un recours organisé par l'organe normatif compétent qui puisse envisager des garanties spécifiques assurant l'indépendance des assemblées législatives, consacrée notamment par l'article 60 de la Constitution et les dispositions analogues des lois de réformes institutionnelles.

B.7. Il résulte de ce qui précède que la discrimination trouve son origine dans le défaut d'organisation, d'une part, d'un droit de contester, à la suite d'un recours en annulation d'un acte individuel, la légalité de l'acte réglementaire qui sert de fondement à l'acte attaqué et,

d'autre part, d'un recours en annulation des actes réglementaires pris par les assemblées législatives ou leurs organes à l'égard de leur personnel.

B.8. Pour ces raisons, la deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative et la première question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

En ce qui concerne l'affaire n° 2716

B.9. La motivation de l'arrêt de renvoi fait apparaître que la question préjudicielle porte sur l'article 14, § 1er, dont les termes « actes administratifs [...] de la Cour des comptes [...] relatifs [...] aux membres de [son] personnel » visent uniquement les actes individuels et non les actes de nature réglementaire.

B.10. La disposition en cause a pour effet que les fonctionnaires qui sont au service de la Cour des comptes, contrairement aux fonctionnaires qui sont au service d'une autorité administrative, n'ont pas le droit de demander l'annulation d'un acte réglementaire de la Cour des comptes relatif à son personnel.

B.11. L'article 180 de la Constitution dispose :

« Les membres de la Cour des comptes sont nommés par la Chambre des représentants et pour le terme fixé par la loi.

[...]

Cette Cour est organisée par la loi. »

L'article 20 de la loi du 29 octobre 1846, relative à l'organisation de la Cour des comptes, dispose :

« Il ne peut être fait de changement au règlement d'ordre de la Cour des comptes qu'avec l'approbation de la Chambre des représentants. »

B.12. La nécessité de sauvegarder l'indépendance de la Chambre des représentants ne saurait justifier que les fonctionnaires de la Cour des comptes soient privés d'un recours en annulation des actes réglementaires qui règlent le recrutement et le statut de ce personnel.

L'absence de cette garantie juridictionnelle qui est reconnue par contre aux fonctionnaires relevant des autorités administratives est contraire au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Cette discrimination trouve son origine dans le défaut d'organisation d'un recours en annulation des actes réglementaires relatifs au recrutement et au statut des membres du personnel de la Cour des comptes.

B.13. Pour cette raison, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. La première question préjudicielle dans l'affaire n° 2701 n'appelle pas de réponse.
2. Le défaut d'organisation d'un recours en annulation des actes administratifs réglementaires relatifs au recrutement et au statut des membres du personnel des assemblées législatives et de la Cour des comptes, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.
3. Le défaut d'organisation d'une procédure permettant de contester, à la suite d'un recours en annulation d'un acte individuel d'une assemblée législative ou de l'un de ses organes, relatif aux membres de son personnel, la légalité de l'acte réglementaire qui sert de fondement à l'acte attaqué viole les articles 10 et 11 de la Constitution.
4. L'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les actes administratifs des assemblées législatives, de leurs organes et de la Cour des comptes, relatifs aux membres de leur personnel, que cette disposition mentionne, sont uniquement les actes individuels, à l'exclusion des actes de nature réglementaire.

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 19 mai 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior