

Numéro du rôle : 4896
Arrêt n° 36/2011 du 10 mars 2011

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 201.600 du 8 mars 2010 en cause de Emiel Haesbrouck contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 16 mars 2010, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 14, § 1er, alinéa 1er, 1° et 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par l'article 4 de la loi du 15 septembre 2006, lu en ce sens que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître d'un recours en annulation introduit par un magistrat du Conseil d'Etat contre la décision par laquelle un organe du Conseil d'Etat lui impose une mesure d'ordre qui constitue éventuellement une sanction disciplinaire déguisée, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce sens que le magistrat concerné ne dispose d'aucun recours pour s'opposer à de telles décisions, alors que les magistrats de l'ordre judiciaire et les citoyens peuvent se pourvoir contre de telles décisions ? ».

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

- Emiel Haesbrouck, demeurant à 8500 Courtrai, Jacob Van Arteveldelaan 15;
- le Conseil des ministres et l'Etat belge, représenté par le ministre de l'Intérieur et l'auditeur général adjoint au Conseil d'Etat.

A l'audience publique du 26 janvier 2011 :

- ont comparu :
 - . Me E. Tritsmans *loco* Me H. Rieder, avocats au barreau de Gand, et Emiel Haesbrouck, en personne;
 - . Me J. Roets *loco* Me D. D'Hooghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres et l'Etat belge;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Moerman 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'auditeur général adjoint au Conseil d'Etat a imposé le 17 août 2006 à Emiel Haesbrouck, à ce moment auditeur au Conseil d'Etat, une mesure d'ordre suspendant pour une année judiciaire sa possibilité de travailler à domicile.

Le 28 août 2006, Emiel Haesbrouck a demandé la suspension d'extrême urgence de l'exécution de cette décision. Par l'arrêt n° 162.369 du 7 septembre 2006, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a rejeté cette demande.

Le 19 octobre 2006, Emiel Haesbrouck a introduit un recours en annulation de cette décision auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. Dans le cadre de cette procédure, la juridiction *a quo* pose la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Emiel Haesbrouck expose d'abord la raison pour laquelle, malgré sa mise à la retraite le 1er juillet 2008, il estime avoir intérêt à une décision du Conseil d'Etat concernant son recours et, par conséquent aussi, à une décision de la Cour sur la question préjudicielle. Selon lui, il a été déclaré coupable d'un manquement professionnel grave qu'il n'a jamais commis et il ne peut pas continuer à vivre avec cette déclaration de culpabilité.

A.1.2.1. Emiel Haesbrouck fait ensuite valoir que le Conseil d'Etat est compétent pour connaître du recours en annulation qu'il a introduit, et ce tant avant qu'après l'entrée en vigueur de l'article 4 de la loi du 15 septembre 2006 « réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers », qui étend la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat aux recours en annulation d'actes et de règlements du Conseil d'Etat relatifs aux marchés publics et aux membres de son personnel.

A.1.2.2. Selon lui, la décision attaquée contient tous les éléments essentiels d'une sanction disciplinaire et l'auditeur général adjoint constitue une autorité administrative au sens de l'article 14, § 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il en déduit que le Conseil d'Etat était déjà compétent avant la loi du 15 septembre 2006 pour connaître d'un recours en annulation d'une telle décision. Il estime que le Conseil d'Etat aurait également confirmé implicitement ce point dans l'arrêt n° 162.369 du 7 septembre 2006. Toujours selon lui, si le Conseil d'Etat n'avait pas été compétent, il s'agirait d'une discrimination inconstitutionnelle, étant donné que des magistrats de l'auditorat du Conseil d'Etat auraient été privés d'une possibilité de recours contre des décisions de leur chef de corps, tandis que d'autres magistrats, par exemple de l'ordre judiciaire, disposeraient effectivement d'une telle possibilité de recours.

A.1.2.3. Emiel Haesbrouck estime que, étant donné que la loi du 15 septembre 2006 n'a pas modifié l'article 14, § 1er, 1°, précité, le Conseil d'Etat est également compétent après l'entrée en vigueur de cette loi. Il fait valoir que la modification législative visait à étendre et non à limiter la compétence du Conseil d'Etat. Selon lui, en juger autrement signifierait que le Conseil d'Etat s'immisce dans des litiges pendants en privant des magistrats du Conseil d'Etat d'une voie de recours existante.

A.1.3. Emiel Haesbrouck affirme que la loi doit être interprétée conformément à la Constitution. L'interprétation retenue dans l'arrêt de renvoi ne serait pas compatible, selon lui, avec le principe d'égalité en ce qu'il ne disposerait pas d'une voie de recours pour s'opposer à la décision attaquée. En outre, toujours selon lui, l'article 14, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantit le droit d'accès à une juridiction, serait violé.

A.1.4. Le Conseil des ministres répond que les arguments de la partie requérante devant la juridiction *a quo* tendent à adopter un point de vue sur le fond de l'affaire, ce que la Cour ne peut faire.

A.2. Le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle doit être limitée à l'hypothèse selon laquelle la décision de l'autorité administrative serait une sanction disciplinaire déguisée.

A.3.1.1. Le Conseil des ministres soutient ensuite qu'il n'est pas possible d'opérer une comparaison pertinente entre, d'une part, des magistrats et, d'autre part, des citoyens qui n'ont pas la qualité de magistrat, étant donné que les magistrats sont chargés d'une fonction de juger qui leur a été confiée par la Constitution, ce qui les distingue fondamentalement des citoyens qui n'ont pas la qualité de magistrat.

A.3.1.2. Selon le Conseil des ministres, cette différence essentielle entre les citoyens et les magistrats – en ce qui concerne les magistrats de l'ordre judiciaire – est illustrée de manière frappante par le fait que le législateur a prévu pour les deux catégories de personnes des possibilités de recours foncièrement différentes par rapport aux sanctions disciplinaires : tandis qu'un recours est ouvert auprès du Conseil d'Etat pour les citoyens, cette possibilité de recours a été expressément exclue pour les magistrats par l'article 415, § 10, du Code judiciaire, qui dispose qu'« aucun recours n'est ouvert devant le Conseil d'Etat contre les peines disciplinaires de première et de seconde instance rendues par des organes de l'ordre judiciaire ». Selon le Conseil des ministres, la Cour a confirmé que le fait que les magistrats jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, d'une indépendance garantie par la Constitution, qu'ils bénéficient d'importantes compétences, que la justice doit inspirer confiance aux citoyens et qu'une faute disciplinaire grave d'un magistrat peut jeter le discrédit sur le corps tout entier, est de nature à les distinguer des fonctionnaires et à justifier le système disciplinaire particulier dont ils font l'objet.

A.3.1.3. Selon le Conseil des ministres, la situation des magistrats du Conseil d'Etat présenterait tout autant une différence intrinsèque par rapport à celle des citoyens qui n'ont pas la qualité de magistrat. Bien que le Conseil d'Etat n'appartienne pas au pouvoir judiciaire au sens organique, le législateur tente, toujours selon le Conseil des ministres, de donner aux magistrats du Conseil d'Etat autant que faire se peut la même protection qu'aux magistrats de l'ordre judiciaire. Le Conseil des ministres conclut que, puisque les sanctions disciplinaires susceptibles d'être imposées aux magistrats du Conseil d'Etat peuvent interférer dans l'exécution de la fonction de juger qui a été confiée par la Constitution à ces magistrats, la situation de ces magistrats ne peut pas être comparée de manière pertinente avec celle des citoyens.

A.3.2. Emiel Haesbrouck répond que les magistrats sont bel et bien comparables à d'autres citoyens, étant donné que les traités internationaux disposent que tout citoyen, dans quelque situation qu'il se trouve, a droit à un procès équitable, plus précisément à avoir accès à un juge.

A.4.1.1. Le Conseil des ministres affirme ensuite que la différence de traitement en cause ne trouve pas son origine dans l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 1° et 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, étant donné que les magistrats auprès du Conseil d'Etat ne sont pas des membres du personnel au sens de l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, de ces lois coordonnées. La différence de traitement entre, d'une part, les magistrats de l'ordre judiciaire et, d'autre part, les magistrats du Conseil d'Etat trouverait son origine dans le fait que le législateur n'a pas instauré pour les magistrats du Conseil d'Etat de procédure similaire à celle qui est prévue par l'article 415, § 10, du Code judiciaire pour les magistrats de l'ordre judiciaire.

A.4.1.2. Le Conseil des ministres souligne également que la prémisse de la question préjudicielle, à savoir que les magistrats de l'ordre judiciaire peuvent introduire un recours contre des sanctions disciplinaires déguisées, est contredite par l'arrêt n° 27/2009 du 18 février 2009, dans lequel la Cour a jugé qu'aucune disposition ne permet aux magistrats de l'ordre judiciaire d'introduire un recours contre une mesure d'ordre intérieur qui constituerait une sanction disciplinaire déguisée. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle manque dès lors en fait pour ce qui est de la comparabilité des situations.

A.4.2. Emiel Haesbrouck répond qu'il existe effectivement une discrimination par rapport aux magistrats de l'ordre judiciaire, parce que ceux-ci ont accès à des organes de recours spécifiques par le biais de l'article 415 du Code judiciaire.

A.4.3. Il estime également que même si, comme le déclare le Conseil des ministres, conformément à l'arrêt n° 27/2009 de la Cour, les magistrats de l'ordre judiciaire ne disposent pas de possibilités de recours contre une sanction disciplinaire déguisée, l'absence d'une telle procédure constituerait, en toute hypothèse, une inconstitutionnalité.

A.5.1. Le Conseil des ministres fait valoir en ordre subsidiaire que, s'il existait une différence de traitement, celle-ci serait toutefois raisonnablement justifiée parce que, dans le cas contraire, le Conseil d'Etat devrait juger des recours introduits par ses propres magistrats. Selon le Conseil des ministres, le législateur pouvait raisonnablement estimer qu'une telle situation n'était pas compatible avec l'impartialité structurelle de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. Toujours selon le Conseil des ministres, le législateur

pourrait aussi considérer qu'une extension de la compétence de la section du contentieux administratif exige des garanties (procédures) particulières ou qu'il y a lieu de tenir compte du régime disciplinaire distinct de l'auditorat et des conseillers du Conseil d'Etat. Le Conseil des ministres conclut qu'il appartient en tout état de cause au législateur de déterminer de quelle manière la protection juridique des magistrats doit être assurée.

A.5.2. Emiel Haesbrouck répond que l'exigence de l'impartialité structurelle de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ne justifie pas la suppression d'une voie de recours, certes susceptible d'amélioration. Il rappelle également qu'il existe effectivement des textes relatifs au régime disciplinaire des membres de l'auditorat du Conseil d'Etat, entre autres l'arrêté royal du 23 septembre 1987 portant règlement de la discipline des membres de l'auditorat, du bureau de coordination et du greffe du Conseil d'Etat.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1.1. Le Conseil d'Etat interroge la Cour sur la compatibilité de l'« article 14, § 1er, alinéa 1er, 1° et 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par l'article 4 de la loi du 15 septembre 2006 ».

B.1.2. Il ressort des faits de la cause devant la juridiction *a quo* que la question préjudicielle du Conseil d'Etat porte sur l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 de la loi du 25 mai 1999 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat, ainsi que le Code judiciaire », et tel qu'il a été modifié par l'article 4 de la loi du 15 septembre 2006 « réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers », avant qu'il ait été remplacé par l'article 2 de la loi du 15 mai 2007 « modifiant l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 ». Cette disposition était rédigée 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, du Conseil d'Etat et des juridictions administratives 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.2.1. En vertu de cette disposition, le Conseil d'Etat n'est compétent pour connaître d'un recours en annulation que si l'acte attaqué peut être considéré soit comme un acte d'une autorité administrative, soit comme un acte – notamment - du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, pour autant qu'il s'agisse, dans ce dernier cas, d'un acte relatif à un marché public ou concernant un membre du personnel de l'autorité concernée.

B.2.2. Dans l'arrêt de renvoi, le Conseil d'Etat constate qu'il n'est pas une autorité administrative et qu'il ne relève donc pas de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il constate également que lorsqu'on parle du « personnel » du Conseil d'Etat, on ne vise pas les magistrats eux-mêmes, mais le personnel administratif, de sorte que, sur cette base, il n'est pas davantage compétent pour connaître d'un recours en annulation d'une décision d'un organe du Conseil d'Etat qui impose à un magistrat du Conseil d'Etat une mesure d'ordre qui pourrait être une sanction disciplinaire déguisée.

B.2.3. Il résulte de ce qui précède qu'un magistrat du Conseil d'Etat ne peut pas introduire un recours en annulation contre une décision par laquelle un organe du Conseil d'Etat lui impose une mesure d'ordre qui pourrait être une sanction disciplinaire déguisée. Le Conseil d'Etat demande si l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, interprété en ce sens, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3. La Cour est invitée à comparer la situation d'un magistrat du Conseil d'Etat, d'une part, avec celle des magistrats de l'ordre judiciaire et, d'autre part, avec celle des citoyens en général. Alors qu'un magistrat du Conseil d'Etat n'aurait aucune voie de recours contre une décision d'un organe du Conseil d'Etat lui imposant une mesure d'ordre qui pourrait être une sanction disciplinaire déguisée, les magistrats de l'ordre judiciaire et les citoyens en général disposeraient effectivement d'une voie de recours contre de telles décisions.

B.4. Dans son arrêt n° 27/2009 du 18 février 2009, la Cour a jugé :

« B.6. Il découle de ce qui précède que la décision d'un procureur du Roi concernant les missions confiées à un magistrat du ministère public ne peut faire l'objet d'aucun recours utile, même lorsqu'une telle décision pourrait constituer une sanction disciplinaire déguisée.

B.7. Cette absence de tout recours n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution mais cette discrimination n'a son siège ni dans l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ni dans les articles 608, 610 et 1088 du Code judiciaire. Elle provient de ce qu'aucune disposition du Code judiciaire ne permet d'exercer un recours.

En effet, l'article 405 du Code judiciaire énumère les peines disciplinaires qui peuvent être infligées aux magistrats et l'article 415 désigne les autorités compétentes pour connaître des appels formés contre ces peines, mais aucune disposition n'ouvre un recours contre une mesure d'ordre intérieur qui constituerait une sanction disciplinaire déguisée.

B.8. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

B.9. Il appartient au législateur d'apprécier à quel type de recours doit donner lieu la décision d'un procureur du Roi concernant les missions d'un magistrat du ministère public qui pourrait constituer une sanction disciplinaire déguisée et d'organiser ce recours au sein de l'ordre judiciaire ».

B.5. Il en va de même pour les membres de l'auditorat du Conseil d'Etat : l'absence de tout recours contre une décision d'un organe du Conseil d'Etat qui leur impose une mesure d'ordre qui pourrait être une sanction disciplinaire déguisée n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6. Cependant, cette discrimination n'a pas son siège dans l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Elle découle du fait qu'aucune disposition de ces lois coordonnées ne permet d'exercer un recours contre une telle décision.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.8. Il appartient au législateur de déterminer à quel type de recours doit donner lieu une décision d'un organe du Conseil d'Etat imposant à un membre de l'auditorat une mesure susceptible d'être une sanction disciplinaire déguisée et d'organiser ce recours. A cet égard, le législateur doit tenir compte du fait que les membres de l'auditorat doivent pouvoir rédiger « leurs rapports et leurs avis en toute indépendance » (*Doc. parl.*, Chambre, 1968-1969, n° 369/7, p. 19).

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il était applicable avant son remplacement par l'article 2 de la loi du 15 mai 2007 « modifiant l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 », ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

- L'absence d'une disposition législative organisant un recours contre une décision d'un organe du Conseil d'Etat qui impose à un magistrat du Conseil d'Etat une mesure d'ordre qui pourrait être une sanction disciplinaire déguisée viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 10 mars 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt