# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 9 février 2012 (Belgique). RG 18/2012

* Date : 09-02-2012
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20120209-2
* Role number : 18/2012

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président R. Henneuse,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet de la question préjudicielle et procédure
Par jugement du 21 janvier 2011 en cause de l'ASBL « Clinique Saint-Jean - Kliniek Sint-Jan » et autres contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 février 2011, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :
« L'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'inséré par l'article 10 de la loi du 4 août 1996, est-il contraire aux articles 10, 11 et 13 de la Constitution combinés avec l'article 159 de la Constitution, interprété en ce qu'il empêcherait les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire d'écarter, conformément à l'article 159 de la Constitution, l'application d'un arrêté réglementaire annulé par un arrêt du Conseil d'Etat mais dont les effets sont maintenus jusqu'à la date de son prononcé et qu'il priverait un justiciable de contester la légalité de cet acte réglementaire alors que cette possibilité lui est ouverte dans les hypothèses où il n'a pas été fait application de l'article 14ter précité, notamment parce qu'aucun recours n'aurait été formé devant le Conseil d'Etat contre l'acte réglementaire irrégulier ? ».
(...)
III. En droit
(...)
B.1.1. L'article 14ter des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose :
« Si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions d'actes réglementaires annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine ».
B.1.2. L'article 13 de la Constitution dispose :
« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».
B.1.3. L'article 159 de la Constitution dispose :
« Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois ».
B.2.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 14ter précité avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec son article 159, dans l'interprétation selon laquelle il ne permet pas au justiciable d'obtenir que les cours et tribunaux écartent l'application d'un arrêté réglementaire que le Conseil d'Etat a annulé tout en maintenant ses effets, alors qu'une telle faculté est ouverte au justiciable dans les hypothèses où il n'a pas été fait application de la disposition en cause.
B.2.2. Il ressort de la décision de renvoi que les parties demanderesses devant le juge a quo ont saisi ce dernier avant qu'elles n'obtiennent, elles-mêmes, l'annulation par le Conseil d'Etat de l'arrêté royal réglementaire dont les effets ont cependant été maintenus jusqu'à la date du prononcé de son arrêt.
La Cour limite son examen à l'hypothèse dans laquelle aucun élément du litige ne ressortit au champ d'application du droit de l'Union européenne.
B.3. La disposition en cause est directement inspirée de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, qui confère à la Cour un pouvoir de modulation dans le temps des effets des arrêts d'annulation (Doc. parl., Sénat, 1995-1996, n° 1-321/2, p. 7). Elle est motivée par le souci de préserver la sécurité juridique en évitant de « mettre à mal », par l'effet de l'annulation, « des situations juridiques acquises » (ibid.; voy. aussi Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 644/4, p. 3).
Au cours des travaux préparatoires, le ministre déposa une note aux termes de laquelle :
« La faculté d'indiquer, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérées comme définitifs ou maintenus provisoirement ne peut se concevoir qu'à l'égard des actes réglementaires.
L'obligation faite de procéder par la voie de disposition générale écarte en effet toute possibilité de se prononcer sur des actes individuels en tant que tels.
Néanmoins, quan[d] le Conseil d'Etat décide que l'annulation de l'acte réglementaire ne rétroagit pas, l'ensemble des actes individuels pris en exécution de cet acte réglementaire n'en sont pas moins maintenus » (Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 644/4, pp. 6-7).
B.4. Selon le Conseil d'Etat, la faculté qui lui est reconnue par le législateur vise à tempérer la rigueur de l'annulation et ne peut être utilisée qu'avec sagesse et circonspection lorsqu'il est établi que l'annulation pure et simple de l'acte attaqué aurait des conséquences extrêmement graves du point de vue de la sécurité juridique (CE, 21 novembre 2001, Etat belge, n° 100.963; CE, 30 octobre 2006, Somja et al., n° 164.258; CE, 8 novembre 2006, Union professionnelle belge des médecins spécialistes en médecine nucléaire et al., n° 164.522). Tel n'est pas le cas lorsque l'atteinte à la sécurité juridique alléguée par la partie adverse est inhérente à l'annulation de toute disposition réglementaire illégale (CE, 3 novembre 2004, Union professionnelle association belge des médecins spécialistes en médecine physique et réadaptation, n° 136.961).
B.5.1. Le maintien des effets du règlement annulé a pour conséquence, selon le Conseil d'Etat, que les actes adoptés sur son fondement ne peuvent être réputés dépourvus de base légale (CE, 10 septembre 1998, Ville de Wavre, n° 75.712; CE, 8 mars 2001, Evrard, n° 93.800).
Le Conseil d'Etat juge par ailleurs :
« que lorsque le Conseil d'Etat décide de différer les effets d'un arrêt d'annulation sur base de l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il se prononce, ' par voie de disposition générale ', pour le maintien provisoire des effets de tout ou partie de l'acte annulé; qu'en énonçant que lorsqu'il décide de mettre en oeuvre l'article 14ter précité, le Conseil d'Etat statue ' par voie de disposition générale ', le législateur a nécessairement entendu conférer une valeur erga omnes à la décision du Conseil d'Etat ordonnant qu'un acte réglementaire irrégulier puisse produire des effets de droit; qu'une telle décision juridictionnelle, prise dans un souci de sécurité juridique, conforte temporairement l'acte réglementaire en cause et paralyse l'exercice de la censure de non application pour les mesures d'exécution prise durant la période correspondant au maintien de ses effets; qu'une telle paralysie temporaire de la censure de non application ne contrevient pas à l'article 159 de la Constitution dès lors que cette disposition ne vise que les règlements ou arrêtés et ne peut trouver à s'appliquer à ceux qui se voient reconnaître une valeur juridique temporaire par le dispositif d'un arrêt du Conseil d'Etat valant disposition générale; que la circonstance que le requérant n'était pas partie à la procédure ayant donné lieu à l'arrêt du 22 septembre 2006 ne peut remettre en cause l'autorité de chose jugée erga omnes qui s'attache à cette décision » (CE, 18 décembre 2009, Debie, n° 199.085).
B.5.2. Selon le Conseil d'Etat, le recours à l'article 14ter des lois coordonnées aurait donc pour effet que le dispositif d'un arrêt du Conseil d'Etat, maintenant les effets d'un règlement annulé, confère une valeur juridique temporaire à celui-ci.
B.6. S'il appartient en règle aux juridictions judiciaires et administratives d'interpréter les normes législatives qu'elles appliquent, il incombe en revanche à la Cour d'interpréter les normes au regard desquelles elle est invitée à exercer son contrôle, en l'espèce l'article 159 de la Constitution, combiné avec les articles 10, 11 et 13 de celle-ci.
Dérogeant à l'effet rétroactif d'un arrêt d'annulation, la disposition en cause a pour effet que le règlement annulé, dont les effets ont été maintenus en tout ou en partie, ne disparaît pas de l'ordonnancement juridique et demeure par conséquent un règlement.
B.7. La différence de traitement soumise à la Cour repose sur un critère objectif, à savoir l'existence ou non d'un arrêt du Conseil d'Etat annulant un acte réglementaire tout en en maintenant les effets, et poursuit l'objectif légitime de préserver la sécurité juridique.
Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, les catégories de justiciables mentionnées dans la question préjudicielle ne se trouvent pas dans des situations à ce point différentes qu'elles ne puissent être comparées. Ceux-ci sollicitent en effet, dans les deux cas, l'application de l'article 159 de la Constitution à un acte réglementaire.
La Cour doit encore examiner la pertinence et la proportionnalité de la différence de traitement ainsi créée entre justiciables.
B.8.1. Si le contrôle juridictionnel incident de la légalité des actes administratifs, garanti par l'article 159 de la Constitution, a pu, à l'origine, être conçu comme absolu, il ne peut être fait abstraction aujourd'hui, pour en déterminer la portée, d'autres dispositions constitutionnelles et de conventions internationales.
L'article 160 de la Constitution consacre l'existence du Conseil d'Etat. Il attribue au législateur le pouvoir de déterminer ses compétences et son mode de fonctionnement. Dans la mesure où le Constituant a entendu, de la sorte, consacrer le contrôle objectif de la légalité des actes administratifs, le contrôle juridictionnel de légalité, prévu à l'article 159 de la Constitution, doit raisonnablement tenir compte de l'effet utile des arrêts d'annulation du Conseil d'Etat et des modalités dont ils peuvent être assortis.
En outre, le contrôle prévu à l'article 159 de la Constitution doit être interprété en combinaison avec le principe de la sécurité juridique qui est inhérent à l'ordre juridique interne, ainsi qu'à l'ordre juridique de l'Union européenne et à la Convention européenne des droits de l'homme (voir l'arrêt n° 125/2011, B.5.4). En effet, la Cour tient compte de ce principe lorsqu'elle exerce son contrôle sur la base des dispositions constitutionnelles au regard desquelles elle exerce un contrôle direct.
B.8.2. Il s'ensuit que, si l'article 159 de la Constitution ne prévoit, explicitement, aucune restriction au mode de contrôle de légalité qu'il consacre, une telle restriction se justifie néanmoins si elle est nécessaire pour assurer le respect d'autres dispositions constitutionnelles ou de droits fondamentaux. Tenu de garantir notamment le principe de sécurité juridique, le législateur se doit de régler le mode de contrôle de l'action administrative, ce qui peut exiger des restrictions au contrôle juridictionnel incident de la légalité des actes réglementaires, pour autant que ces restrictions soient proportionnées au but légitime poursuivi.
B.9.1. Par ailleurs, lorsqu'elle vérifie le respect par le législateur du principe d'égalité et de non-discrimination et de l'article 13 de la Constitution, la Cour doit également tenir compte des droits conférés aux justiciables par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.
B.9.2. Cette disposition garantit à chacun le droit à ce qu'un juge connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil. Un tel droit d'accès constitue en effet un élément inhérent au droit au procès équitable (CEDH, 21 février 1975, Golder c. Royaume-Uni, § 36).
Bien que fondamental dans un Etat de droit, le droit d'accès au juge n'est toutefois pas absolu et « il y a place, en dehors des limites qui circonscrivent le contenu même de tout droit, pour des limitations implicitement admises » (ibid., § 38).
B.9.3. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a accepté, à plusieurs reprises, que des actes d'autorités publiques continuent à produire leurs effets, malgré leur irrégularité, en raison du respect dû au principe de sécurité juridique (Comm. eur. D.H., décision, 26 juin 1996, Mika c. Autriche; CEDH, décision, 16 mars 2000, Walden c. Liechtenstein; CEDH, décision, 6 novembre 2003, Roshka c. Russie; CEDH, 22 juillet 2010, P.B. et J.S. c. Autriche, §§ 48-49).
En l'espèce, le législateur a cherché à ménager un équilibre entre le principe de légalité des actes réglementaires, consacré à l'article 159 de la Constitution, et le principe de sécurité juridique. Il a confié à une juridiction le soin de déterminer si des raisons exceptionnelles justifiaient que les effets d'un acte réglementaire illégal soient maintenus tout en exigeant qu'ils ne le soient que par voie de disposition générale afin d'éviter toute discrimination entre les justiciables. S'il l'estime nécessaire, en fonction des circonstances de l'espèce, le Conseil d'Etat peut néanmoins excepter du maintien des effets du règlement annulé les justiciables qui ont introduit, dans les délais, un recours en annulation contre ce règlement litigieux et ceci dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination.
B.9.4. Il s'ensuit qu'en adoptant la disposition en cause, le législateur a instauré un juste équilibre entre l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées.
B.9.5. Dans l'interprétation mentionnée en B.2.1, la disposition en cause n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.
B.10.1. Quant à l'article 13 de la Constitution, il garantit à toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation le droit d'être jugées selon les mêmes règles en ce qui concerne la compétence et la procédure. Une différence de traitement à cet égard doit être raisonnablement justifiée.
Il découle de ce qui précède que la différence de traitement quant à l'accès au contrôle juridictionnel incident de la légalité prévu à l'article 159 de la Constitution est raisonnablement justifiée.
B.10.2. Dans l'interprétation mentionnée en B.2.1, la disposition en cause n'est dès lors pas davantage incompatible avec l'article 13 de la Constitution.
B.11. La question préjudicielle appelle une réponse négative.
Par ces motifs,
la Cour
dit pour droit :
L'article 14ter des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ne viole pas les articles 10, 11 et 13, combinés avec l'article 159, 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 constitutionnelle, à l'audience publique du 9 février 2012.
Le greffier,
F. Meersschaut
Le président,
R. Henneuse