# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 21 février 2013 (Belgique). RG 14/2013

* Date : 21-02-2013
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20130221-7
* Role number : 14/2013

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey 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 arrêt n° 218.189 du 23 février 2012 en cause de Jean-Philippe Tondeur contre la Région wallonne, partie intervenante : la SA « SETI », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 6 mars 2012, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :
« L'article 14ter des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dès lors que cette disposition permet au Conseil d'Etat d'indiquer ceux des effets des dispositions réglementaires annulées dans le cadre d'un recours en annulation qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'il détermine mais sans lui permettre d'indiquer ceux des effets des dispositions d'un acte individuel considérées comme illégales dans le cadre d'un recours en annulation qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'il détermine dans le cadre de l'examen de légalité d'un acte individuel ? ».
(...)
III. En droit
(...)
B.1. Le Conseil d'Etat demande si l'article 14ter des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors qu'il entraîne une différence de traitement entre les personnes qui peuvent être confrontées à l'annulation d'une disposition réglementaire et les personnes qui peuvent être confrontées à l'annulation d'une décision individuelle.
En effet, la disposition en cause prévoit que le Conseil d'Etat peut, en cas d'annulation d'une disposition réglementaire, maintenir les effets de la disposition annulée, alors qu'une telle possibilité n'est pas prévue en cas d'annulation d'une décision individuelle.
B.2.1. 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.2.2. La disposition en cause a été insérée par l'article 10 de la loi du 4 août 1996 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 ».
Un amendement tendant à insérer une telle disposition a été justifié comme suit :
« Cette disposition tend à reconnaître au Conseil d'Etat le même pouvoir que celui de la Cour d'arbitrage [aujourd'hui la Cour constitutionnelle] (article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989) et de la Cour européenne de Justice. Elle consiste à pouvoir limiter éventuellement dans le temps la rétroactivité d'un arrêt d'annulation.
Le principe de la rétroactivité peut avoir des effets importants dans les faits dans la mesure où il peut mettre à mal des situations juridiques acquises.
En outre, l'expérience démontre que les juridictions investies d'un tel pouvoir l'ont utilisé avec modération » (Doc. parl., Sénat, 1995-1996, n° 1-321/2, p. 7).
Initialement, cette proposition d'amendement ne prévoyait pas de limiter le maintien des effets à des dispositions annulées à caractère réglementaire. Après que le ministre eut déploré, lors des débats au sein de la commission compétente, que la proposition « ne [tienne] pas compte de la distinction entre actes individuels et règlements », l'auteur accepta « de corriger son amendement en insérant, entre les mots ' dispositions ' et ' annulées ', les mots ' d'actes réglementaires ' ». L'amendement fut ensuite adopté à l'unanimité par les membres de la commission (Doc. parl., Sénat, 1995-1996, n° 1-321/6, p. 7).
B.2.3. Lors des travaux préparatoires ultérieurs, au sein de la Chambre des représentants, deux propositions de loi tendant également à permettre le maintien des effets par le Conseil d'Etat furent discutées en même temps que le projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.
La première ne visait que les « dispositions réglementaires » (Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 281/1, p. 2). La seconde visait le règlement des « effets de l'acte juridique annulé » (Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 341/1, p. 2).
Dans le rapport de la commission compétente, il a été déclaré en ce qui concerne ces propositions de loi :
« Le vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur fait observer que l'article 10 du projet de loi, qui a été inséré au Sénat par voie d'amendement, répond dans une large mesure aux préoccupations des auteurs des deux propositions de loi. Le texte de cet article ne va cependant pas aussi loin que celui de la proposition de [...], puisque le Conseil d'Etat ne pourra indiquer ceux des effets qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'il détermine qu'en cas d'annulation de dispositions d'actes réglementaires.
Bien que cela puisse être également une bonne solution en cas d'annulation de décisions administratives à caractère individuel, le ministre estime que le problème se pose dans ce cas avec moins d'acuité.
S'il est vrai, en effet, que les arrêts d'annulation du Conseil d'Etat rétroagissent également en l'occurrence sur le plan juridique, ce n'est en général pas le cas des effets pour la personne concernée. Que l'on songe, par exemple, à un receveur communal dont la nomination a été annulée, sans que cette annulation ait une incidence sur les traitements qu'il a perçus par le passé.
Le ministre estime qu'il serait dès lors opportun de familiariser d'abord le Conseil d'Etat avec cette nouvelle faculté en cas d'annulation de dispositions réglementaires, et d'étendre éventuellement par la suite, après évaluation, le système à l'annulation de décisions administratives à caractère individuel » (Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 644/4, pp. 3-4).
B.2.4. 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 permet au Conseil d'Etat de maintenir les effets des dispositions réglementaires annulées « si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire ».
Il ressort de la jurisprudence que le Conseil d'Etat a, jusqu'à présent, rarement fait usage du pouvoir conféré par la loi du 4 août 1996 et que la possibilité de maintenir les effets doit être utilisée avec sagesse et circonspection, lorsqu'il est établi que l'annulation pure et simple de la décision attaquée aurait des conséquences très graves du point de vue de la sécurité juridique (CE, 21 novembre 2001, n° 100.963, Etat belge; 30 octobre 2006, n° 164.258, Somja et al.; 8 novembre 2006, n° 164.522, Union professionnelle belge des médecins spécialistes en médecine nucléaire et al.).
B.4. Par cette jurisprudence, le Conseil d'Etat satisfait à l'intention du législateur, qui a tenté de trouver un équilibre entre le principe de la légalité des actes réglementaires, consacré par l'article 159 de la Constitution, et le principe de la sécurité juridique. Ainsi que la Cour l'a indiqué dans son arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012, le législateur a en effet confié à une juridiction le soin de déterminer si des motifs exceptionnels justifient le maintien des effets d'un acte réglementaire illégal.
B.5. Il appartient au législateur d'instaurer, dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, 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.6. La nécessité d'éviter - dans des cas exceptionnels - que l'effet rétroactif d'une annulation mette à mal des « situations juridiques acquises » (Doc. parl., Sénat, 1995-1996, n° 1-321/2, p. 7) peut, certes, se faire sentir tant à l'égard de décisions individuelles qu'à l'égard de dispositions réglementaires.
Néanmoins, en réalisant le juste équilibre mentionné en B.5, le législateur a pu tenir compte du fait que le risque d'effets disproportionnés d'une annulation est supérieur lorsqu'il s'agit d'une disposition réglementaire qui, par définition, a pour destinataires un nombre indéterminé de personnes.
B.7. Sans se prononcer sur la constitutionnalité d'une autre option, telle que celle que le législateur a envisagée au cours des travaux préparatoires cités en B.2.3, la Cour constate qu'il n'est pas sans justification raisonnable de limiter aux dispositions réglementaires la possibilité d'un maintien des effets.
B.8. 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 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 constitutionnelle, à l'audience publique du 21 février 2013.
Le greffier,
F. Meersschaut
Le président,
R. Henneuse