

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 166.311 du 22 décembre 2006

A. 137.917/XI-16.089

En cause :

- 1. BOUCHER Marianne,**
- 2. A.S.B.L. Ligue des Droits de l'Homme,**

ayant élu domicile chez
Me Michel. KAISER, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

1. **l'Etat belge**, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Louis JASPAR, avocat,
avenue Louise 480 bte 13A
1050 Bruxelles,
2. **l'Etat belge**, représenté par
le ministre de la Justice.
ayant élu domicile chez
Me Phipippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles.

-

LE CONSEIL D'ETAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 juin 2003 par Marianne BOUCHER et l'A.S.B.L. LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, qui tend à l'annulation de la circulaire du 3 avril 2003 des ministres de l'Intérieur et de la Justice complémentaire à la circulaire du 1^{er} juillet 2002 portant modification et coordination de la circulaire du 6 juin 1962 portant instructions générales relatives aux certificats de bonnes conduite, vie et moeurs, publiée au Moniteur belge du 15 avril 2003;

Vu l'arrêt n° 154.599 du 7 février 2006 rouvrant les débats et chargeant le membre désigné par M. l'auditeur général de poursuivre l'instruction;

Vu le rapport de M. PAQUET, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 8 mars 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 20 octobre 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 novembre 2006;

Entendu, en son rapport, Mme DEBROUX, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me M. KAISER, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me M. JASPAR, loco Me J.-L. JASPAR, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et Me Fr. MASSON, loco Me Ph. LEVERT, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. PAQUET, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 154.599 du 7 février 2006 rouvrant les débats et chargeant le membre désigné par M. l'auditeur général d'établir un rapport complémentaire;

Considérant que dans son rapport complémentaire établi conformément à l'article 13 du règlement de procédure, le Premier auditeur rapporteur soulève d'office un moyen pris du défaut de fondement légal; qu'il expose en substance que le pouvoir réglementaire est réservé au Roi par les articles 105 et 108 de la Constitution et que le ministre ne dispose d'un pouvoir réglementaire qu'en deux hypothèses, à savoir lorsqu'il est chargé par le Roi, après que Celui-ci a exercé l'essentiel de son pouvoir d'exécution, d'adopter des mesures secondaires et complémentaires, ou lorsqu'il règle à titre supplétif l'organisation et le fonctionnement de son département, ce qui n'est pas le cas en l'espèce;

Considérant que les parties requérantes invoquent un moyen, le premier de la requête, première branche, pris de la violation des articles 37, 105 et 108 de la Constitution, du non-respect par l'autorité administrative des compétences qui lui sont attribuées, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, et de l'absence de base d'habilitation pour adopter l'acte attaqué; qu'elles soutiennent qu'aucune base d'habilitation constitutionnelle ou légale ne confère de compétence aux ministres de l'Intérieur et de la Justice pour organiser un régime réglementaire obligatoire relatif à la délivrance des certificats de bonnes conduite, vie et moeurs;

Considérant que dans le mémoire en réponse déposé par le ministre de la Justice, la partie adverse considère que la critique des requérantes ne peut être suivie, dès lors qu'elles entendent remettre en cause le principe même du certificat de bonnes conduite, vie et moeurs, alors que l'acte attaqué s'inscrit dans le prolongement des circulaires des 1^{er} juillet 2002 et 21 février 2003 dont la légalité n'a jamais été mise en cause en sorte qu'elles sont définitives par expiration du délai de recours en annulation; qu'elle en conclut que la légalité des dites circulaires ne peut désormais être mise en cause que par voie d'exception dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre un acte individuel, et que les seuls griefs des requérantes ne peuvent porter que sur les précisions apportées par l'acte attaqué aux modalités des enquêtes de moralité, ce pour quoi elles ne justifient pas d'un intérêt puisque le contenu de l'acte attaqué s'avère plus favorable que celui des circulaires précédentes;

Considérant que dans le “dernier mémoire suite au rapport complémentaire de l'auditorat” déposé par le ministre de l'Intérieur, la partie adverse estime que l'acte attaqué ne met nullement en cause le pouvoir dérivé du Roi puisqu'il n'a pas pour objet d'établir des règles générales nécessaires à l'exécution des lois, soit des articles 595 et 596 du Code d'instruction criminelle qui, nécessairement, ne requièrent aucune mesure d'exécution puisque les articles 9 et 10 de la loi du 8 août 1997 relative au casier judiciaire central qui les rétablissent “ne sont jamais entrés en vigueur”; qu'elle expose que “toujours est-il que, dans de nombreux domaines d'activité (...), un certificat de bonnes conduite, vie et moeurs est exigé”, qu'en l'absence de texte légal en vigueur, les administrés ne pourraient contraindre les administrations communales à les leur délivrer et que c'est “en vue de sortir de cette impasse” que le ministre de l'Intérieur a adressé des instructions générales aux gouverneurs de province, aux commissaires d'arrondissement et aux bourgmestres, instructions générales qui doivent s'analyser en de véritables injonctions émanant d'un supérieur hiérarchique imposant de procéder à la délivrance de certificats de bonnes conduite, vie et moeurs et, “corrélativement de reconnaître un droit en faveur des administrés à l'obtention de pareil certificat”; qu'elle

considère que la circulaire attaquée, en tant qu'elle impose aux bourgmestres de limiter leurs investigations et de ne pas procéder à des enquêtes de moralité systématiques, procède d'une intervention hiérarchique de la même nature;

Sur le moyen soulevé d'office et sur le premier moyen, première branche:

Considérant que l'arrêt n° 154.599 du 7 février 2006 s'est prononcé sur le caractère réglementaire de la circulaire attaquée; qu'elle en a le caractère obligatoire, impersonnel et général; que dès lors qu'elles sont susceptibles de régir un nombre indéterminé de situations concernant directement une certaine catégorie de citoyens, à savoir les demandeurs de certificats "en vue d'accéder à une activité qui relève de l'éducation, de la guidance psycho-médico-sociale, de l'aide à la jeunesse, de la protection infantile, de l'animation ou de l'encadrement de mineurs", les dispositions qui ont pour objet de "préciser les modalités selon lesquelles l'avis motivé [...] doit être émis" et "d'objectiver la conduite des enquêtes de moralité" ne constituent pas simplement des injonctions faites par un supérieur hiérarchique aux pouvoirs subordonnés;

Considérant que sauf à se référer à des dispositions légales non encore entrées en vigueur, soit aux articles 595 et 596 du Code d'instruction criminelle rétablis par les articles 9 et 10 de la loi du 8 août 1997 relative au casier judiciaire central, ou à des circulaires antérieures de même nature que l'acte attaqué, celui-ci n'énonce pas les considérations de droit sur lesquelles il se fonde; qu'il est dépourvu de tout fondement légal ou réglementaire; que la circonstance que des circulaires antérieures, qui ont un objectif similaire et que l'acte attaqué a au demeurant remplacées, ne sont plus susceptibles de recours, ne saurait, en raison du même vice qui les frappe, pallier l'absence de dispositions législatives ou réglementaires sur lesquelles l'acte attaqué, dans son ensemble et non seulement à propos des seules "précisions apportées par l'acte attaqué aux modalités des enquêtes de moralité", aurait pu se fonder; que les moyens réunis sont fondés; que la nature du vice qui affecte l'acte attaqué, soit l'absence de tout fondement légal, doit conduire à son annulation dans sa totalité; que cette annulation ne saurait rendre légales les circulaires qui l'ont précédé, celles-ci étant affectées du même vice;

Considérant qu'il n'est pas nécessaire d'examiner la seconde branche du premier moyen ni le second moyen de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée, la circulaire du 3 avril 2003 des ministres de l'Intérieur et de la Justice complémentaire à la circulaire du 1^{er} juillet 2002 portant modification et coordination de la circulaire du 6 juin 1962 portant instructions générales relatives aux certificats de bonnes conduite, vie et moeurs, publiée au Moniteur belge du 15 avril 2003.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de l'Etat belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-deux décembre deux mille six par :

M. MESSINNE,	président de chambre,
M. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'Etat,
Mme DEBROUX,	conseiller d'Etat,
Mme VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

F. VAN HOVE.

J. MESSINNE.