

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 195.080 du 3 juillet 2009

A.180.708/VIII-5814

En cause : **JACMIN** Vincent,
ayant élu domicile chez
Me Philippe MALHERBE, avocat,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par :
1. le Ministre de l'Intérieur
ayant élu domicile chez
Mes France MAUSSION et Patrick GOFFAUX, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,
2. le Ministre des Finances.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 janvier 2007 par Vincent JACMIN qui demande l'annulation de l'article 3, § 1^{er}, et de l'article 24, alinéas 5 et 6, de l'arrêté du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOUVIER, auditeur général du Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 25 mai 2009 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 26 juin 2009;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me WALDROM, loco Me MALHERBE, avocat, comparaissant pour le requérant, Me GOLDMAN, loco Me MAUSSION, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M. BAILLY, inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis, M. BOUVIER, auditeur général du Conseil d'Etat;

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

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt à agir du requérant; qu'elle fait valoir que celui-ci ne démontre pas que l'application des dispositions attaquées lui a d'ores et déjà causé un préjudice précis ou lui en causerait certainement un dans un proche avenir;

Considérant que les dispositions attaquées sont de nature réglementaire et intéressent donc la généralité des citoyens; qu'elles ont vocation à s'appliquer à toute personne qui, sur le fondement de l'article 14, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, entendrait saisir celui-ci d'un recours en cassation formé contre une décision contentieuse rendue en dernier ressort par une juridiction administrative; que tout justiciable potentiel justifie d'un intérêt suffisant à obtenir l'annulation de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des articles 10 et 11 de la Constitution; que sa critique porte sur l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal précité du 30 novembre 2006 qui fixe à trente jours le délai pour introduire une requête en cassation; qu'il observe que, d'une part, l'article 1073 du Code judiciaire fixe un délai de trois mois, à dater de la signification de l'arrêt attaqué, pour se pourvoir devant la Cour de cassation et que, d'autre part, l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat fixe à soixante jours le délai d'introduction d'un recours en annulation; qu'en une première branche, il soutient que ces différences ne reposent sur aucune justification raisonnable, de sorte que, selon lui, elles sont contraires à la règle constitutionnelle de l'égalité; qu'il relève que la disposition contestée trouve son fondement dans l'article 30, § 1^{er}, alinéa 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été modifié par l'article 17, 3^o, de la loi du 15 septembre 2006, qui dispose que "Par dérogation à l'alinéa 2, le Roi peut, par arrêté délibéré en

Conseil des Ministres, fixer un délai plus court de prescription du recours en cassation visé par l'article 14, § 2, sans que celui-ci puisse compter moins de quinze jours"; qu'il considère toutefois que le Roi n'est pas autorisé à faire usage de ce pouvoir s'il en résulte une discrimination; qu'il estime indispensable d'interroger à titre préjudiciel la Cour constitutionnelle sur la conformité de la disposition législative précitée au principe d'égalité; qu'en une deuxième branche, le requérant fait valoir que le délai de trente jours est manifestement insuffisant pour permettre au justiciable d'organiser sa défense et restreint sans justification l'accès effectif au Conseil d'Etat; qu'il insiste sur le fait que l'arrêté royal du 9 mai 2008 fixant les règles de fonctionnement et le règlement de procédure des Chambres de première instance et des Chambres de recours instituées auprès des Services d'évaluation et de contrôle médicaux de l'INAMI, prévoit, en son article 20, alinéa 4, que le délai de recours en cassation administrative devant le Conseil d'Etat n'est pas suspendu s'il expire entre le 1^{er} juillet et le 31 août; qu'il note que "nombre de justiciables prennent trois ou quatre semaines de vacances pendant les mois de juillet et août, si bien que le délai serait expiré avant qu'ils aient eu connaissance de sa prise de cours";

Considérant que la partie adverse n'a pas d'objection à ce que la Cour constitutionnelle soit interrogée; qu'elle expose que, selon la Cour européenne des droits de l'homme, les conditions de recevabilité d'un recours en cassation peuvent être plus strictes que celles d'un recours ordinaire; qu'elle estime qu'un délai de trente jours suffit à permettre au justiciable d'exercer effectivement son recours;

Considérant, quant à la première branche du moyen, que le requérant dresse un tableau très incomplet des différents délais de recours prévus en droit belge; qu'il se garde, par exemple, d'évoquer les délais d'appel ou de cassation en matière pénale, fixés par le Code judiciaire et le Code d'instruction criminelle; qu'il ne tient pas compte de la circonstance que le recours en annulation aborde tant les questions de fait que les questions de droit alors que le recours en cassation ne porte que sur ces dernières; qu'il y a toutefois lieu de poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles précisées dans le dispositif du présent arrêt;

Considérant que la seconde branche du moyen ne constitue qu'une pétition de principe; qu'il y a en effet lieu d'observer que, pour la période du 1^{er} septembre 2008 au 30 avril 2009, le Conseil d'Etat a été saisi de deux mille huit cent nonante neuf recours, dont mille quatre-vingt quatre recours en cassation; que le pourcentage de recours en annulation tardifs n'est pas inférieur à celui des recours en cassation déclarés irrecevables pour ce motif, alors même que dans un certain nombre de ces derniers cas, les requérants ont été induits en erreur par l'indication que la décision contentieuse

pouvait faire l'objet d'un recours en annulation à introduire dans les soixante jours; que, dans son recours en cassation qui a donné lieu à l'arrêt n/ 180.097, le requérant a été en mesure de développer six moyens dont certains comportaient plusieurs branches; que selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, pour pouvoir former un recours en suspension selon la procédure d'extrême urgence, le requérant doit faire preuve d'une diligence telle que le délai dont il dispose est très inférieur au délai de trente jours qui est critiqué; que cela n'a pas empêché le Conseil d'Etat de prononcer, pendant la période du 1^{er} septembre 2008 au 30 avril 2009, pas moins de deux cent cinquante neuf arrêts dans des affaires de ce type; qu'enfin, l'article 20, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal précité du 9 mai 2008, prévoit que les décisions des Chambres de recours sont notifiées par lettre recommandée à la poste; qu'il s'ensuit que le justiciable qui est en vacances au moment où la décision lui est envoyée n'en prendra connaissance qu'à son retour et c'est cette prise de connaissance qui fera courir le délai de recours en cassation; que, toutefois, il y a lieu de surseoir à statuer sur la deuxième branche du moyen dans l'attente des réponses de la Cour constitutionnelle aux deux questions posées;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du principe général du droit de défense, "en ce que l'article 24, alinéas 5 et 6, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat dispose que :

" A la fin des débats, l'auditeur donne un avis sur l'affaire.

Le président de la chambre ou le conseiller qui le remplace prononce ensuite la clôture des débats et met la cause en délibéré";

alors que, première branche, le justiciable doit avoir la parole en dernier lieu, et que, deuxième branche, à tout le moins quand le recours est dirigé contre une décision rendue sur une accusation en matière pénale au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention précitée, l'accusé doit avoir la parole en dernier lieu"; que le requérant ne critique pas seulement le fait qu'il ne peut pas répliquer à l'avis de l'auditeur mais également le fait qu'il ne peut déposer un dernier mémoire après le dépôt du rapport; qu'il ajoute que "dans les deux cas, ce droit doit exister, non en vertu d'une tolérance dont ferait montre votre Conseil, mais en vertu du texte même du règlement de procédure;

Considérant, de manière générale, que la Cour européenne des droits de l'homme exprime en ces termes sa jurisprudence constante :

" dans une affaire tirant son origine d'une requête individuelle, il lui faut se borner autant que possible à examiner les problèmes soulevés par le cas concret dont on l'a saisie. Sa tâche ne consiste donc pas à examiner in abstracto, au regard de la

Convention, le texte de droit incriminé, mais à apprécier la manière dont il a été appliqué à l'intéressé ou l'a touché"; (notamment CEDH, arrêts F. C. Suisse du 18 décembre 1987, JAMES du 21 février 1986 et SALABIAKU du 7 octobre 1988);

que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est directement applicable en droit interne et est d'ordre public; que "le mécanisme de plainte devant la Cour revêt donc un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de sauvegarde des droits de l'homme" (CEDH, arrêt KUDLA du 26 octobre 2000); qu'il appartient au juge national de dire le droit, tout le droit, en ce compris le droit conventionnel, et d'en faire application à chaque cas particulier, ce qui a pu faire dire que le juge national est le "premier juge européen"; qu'il en va tout particulièrement ainsi s'agissant de l'application des garanties procédurales prévues à l'article 6, § 1^{er}, de la Convention précitée; que la critique purement théorique formulée par le requérant manque totalement de pertinence dès lors que le Conseil d'Etat écarte l'application d'un arrêté réglementaire organisant les droits de la défense en matière disciplinaire lorsque les garanties qu'il prévoit sont inférieures à celles qui se dégagent de la jurisprudence (C.E., arrêt MEYERS, n/ 29.760 du 15 avril 1988) voire même le règlement de procédure lui-même lorsque son application stricte conduirait à une solution ne respectant pas l'article 6, § 1^{er} (C.E., arrêts S.A. CINES WELLINGTON, n/ 66.564 du 4 juin 1997 et LELOUTRE, n° 186.437 du 23 septembre 2008); que l'exercice des droits de la défense ne saurait être entravé par quelque texte que ce soit parce que leur respect est "inséparable de tout acte de juridiction" (Cass. 2 mai 1961, Pas. 1961, I, 926 et 928);

Considérant que les exemples tirés par le requérant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme manquent de pertinence; qu'à la différence des procédures et pratiques visées, l'opinion complète du membre de l'auditorat chargé de l'affaire est exposée dans un rapport écrit porté à la connaissance des parties avant l'audience, leur permettant ainsi de plaider en toute connaissance de cause; que, si sans en avoir avisé préalablement les parties, le membre de l'auditorat chargé de l'instruction de l'affaire adoptait, en son avis, une opinion différente de celle qui était exprimée dans son rapport, il appartiendrait au juge administratif de prendre toutes les mesures permettant l'exercice effectif des droits de la défense, mesures qui ne sont interdites ni par le règlement général de procédure ni par le règlement contesté; que la Cour européenne des droits de l'homme ne privilégie pas la défense écrite par rapport à la défense orale; que l'absence de derniers mémoires n'est pas plus, en soi, contraire à la disposition visée au moyen; qu'il y a lieu d'observer à ce sujet qu'à l'origine, l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ne prévoyait pas plus le dépôt de derniers mémoires, ce

qui n'empêchait pas les parties de déposer des notes de plaidoirie; qu'en ses deux branches, le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

Il y a lieu de poser les questions préjudicielles suivantes à la Cour constitutionnelle :

- " 1^o l'article 30, § 1^{er}, alinéa 4, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il habilite le Roi à fixer un délai de prescription du recours en cassation visé à l'article 14, § 2, des mêmes lois, plus court que celui qui est visé à l'article 1073 du Code judiciaire ?
- 2^o l'article 30, § 1^{er}, alinéa 4, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il habilite le Roi à fixer un délai de prescription du recours en cassation visé à l'article 14, § 2, des mêmes lois, plus court que celui qui est visé au § 1^{er}, de la même disposition ?".

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trois juillet deux mille neuf par :

M. GEUS,	président de chambre,
M. CAMBIER,	conseiller d'Etat,
M. DETROUX,	conseiller d'Etat,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.