

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 223.623 du 28 mai 2013

A. 203.889/XI-18.750

En cause : **l'A.S.B.L. Ligue des Droits de l'Homme**,
ayant élu domicile chez
Mes Chr. MACQ et O. VENET, avocats,
rue Émile Claus 5/4
1000 Bruxelles,

contre :

1. l'État belge, représenté par le
Ministre de la Justice,
2. le Collège des Procureurs généraux,
ayant tous deux élu domicile chez
Mes E. JACUBOWITZ et Ph. SCHAFFNER, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I - OBJET DU RECOURS

Par une requête du 1^{er} mars 2012, l'a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme a demandé l'annulation « de la circulaire n° 8/2011 du collège des procureurs généraux près les Cours d'Appel », laquelle est relative à l'organisation de l'assistance d'un avocat à partir de la première audition dans le cadre de la procédure pénale belge.

II - PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. l'auditeur M. OSWALD a rédigé un rapport, sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Ce rapport a été notifié aux parties. La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 4 avril 2013, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 30 avril 2013 à 9 heures 30;

M. le conseiller d'État Y. HOUYET a fait rapport.

Me Chr. MACQ, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Mes E. JACUBOWITZ et Ph. SCHAFFNER, avocats, comparaissant pour les parties adverses, ont présenté leurs observations.

Mme l'auditeur Fl. PIRET a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III - LES FAITS

Les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. L'acte attaqué a été adopté par la seconde partie adverse le 23 septembre 2011. Il vise à mettre en œuvre la loi du 13 août 2011 modifiant le Code d'instruction criminelle et la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive afin de conférer des droits, dont celui de consulter un avocat et d'être assisté par lui, à toute personne auditionnée et à toute personne privée de liberté.
2. L'acte attaqué n'a pas été publié au Moniteur belge.

IV - COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

A) ARGUMENTS DES PARTIES

1. La requérante fait valoir qu'en ce qu'elle se substitue à l'autorité législative pour adopter un acte de nature réglementaire, la seconde partie adverse est bien une autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle explique que la décision du Collège des procureurs généraux est

sans lien avec les actes dévolus à la Cour de cassation en vertu de l'article 610, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

2. Dans leur mémoire en réponse, les parties adverses demandent que l'État belge, qui n'est pas l'auteur de l'acte attaqué, soit mis hors de cause. Elles soulèvent ensuite un déclinatoire de compétence, en soutenant que le Collège des procureurs généraux n'est pas une autorité administrative au sens des lois coordonnées, mais un organe du pouvoir judiciaire créé par l'article 143bis du Code judiciaire. Les parties adverses détaillent les missions du Collège des procureurs généraux, lesquelles ont trait essentiellement à l'interprétation et à l'application uniforme de la procédure pénale au sein des parquets mais aussi de la police.

Les parties adverses relèvent, en s'appuyant sur la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle, que le Procureur du Roi ne peut pas non plus être considéré comme une autorité administrative au sens des lois coordonnées précitées.

Les parties adverses citent aussi l'article 610 du Code judiciaire, lequel charge la Cour de cassation de connaître des demandes en annulation des actes par lesquels les juges et les officiers du ministère public auraient excédé leurs pouvoirs. Le Procureur général près la Cour de cassation, à qui, selon les parties adverses, l'acte attaqué a été communiqué, n'en a pas contesté la légalité.

Enfin, à supposer même, d'après les parties adverses, que la circulaire attaquée contienne une illégalité, les juridictions pénales pourraient exercer leur contrôle sur le déroulement de la procédure pénale et veiller au respect des droits des prévenus.

3. Dans son mémoire en réplique, la requérante précise qu'en adoptant une circulaire contenant des règles nouvelles, la seconde partie adverse a pris un acte de nature réglementaire et s'est ainsi donnée l'apparence d'une autorité administrative, ce qui justifie l'intervention du Conseil d'État.

4. Dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir que :

" I. TITRE PRINCIPAL

Attendu que la requérante estime qu'en adoptant l'acte attaqué le Collège des Procureurs Généraux a pris l'apparence d'une autorité administrative;

Qu'en effet, il a pris un acte de nature réglementaire qui s'impose directement à ses destinataires et à l'ensemble des justiciables soumis à une audition par les services de police;

Que comme l'a indiqué la requérante dans sa requête ainsi que dans ses précédents mémoires, le Collège des Procureurs Généraux, en ce qu'il se

substitue à l'autorité législative pour adopter un acte de nature réglementaire, est bien une autorité administrative au sens de l'article 14, §1^{er} des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État;

Qu'en effet, le Collège des Procureurs Généraux ne s'est pas contenté de prendre des directives visant à assurer une interprétation uniforme des législations en l'espèce de la loi du 13 août 2011 mais a adopté une circulaire contenant des règles nouvelles;

Qu'en adoptant un acte de nature réglementaire, le Collège des Procureurs Généraux s'est donné l'apparence d'autorité administrative et «à elle seule cette apparence justifie l'intervention du Conseil d'État»;

Qu'en effet, comme la requérante l'a déjà souligné dans sa requête, la circulaire 08/2011 restreint de manière drastique les prérogatives reconnues à l'avocat par la loi du 13 août 2011;

Que la requérante se réfère sur ce point aux développements repris en terme de requête ainsi qu'à ceux repris au point II B de son mémoire en réplique;

Qu'à suivre l'argumentation développée par l'auditorat dans son rapport, le justiciable directement concerné par cette circulaire n'aurait aucun moyen d'en contester la légalité puisqu'aucune voie de recours ne lui serait ouverte contre de tels actes;

Qu'en effet, l'article 610 du Code judiciaire invoqués par la partie adverse et l'auditorat dispose que la Cour de cassation connaît des demandes en annulation des actes par lesquels les juges et les officiers du ministère public, ainsi que les autorités disciplinaires des officiers (publics et) ministériels et du barreau auraient excédé leurs pouvoirs;

Qu'il importe toutefois de souligner que l'article 610 du Code judiciaire doit se lire en combinaison avec l'article 1088 du même code en sorte que seul le procureur général près la Cour de cassation a qualité pour former le recours en annulation visé à l'article 610, à l'exclusion de toute autre personne qui aurait intérêt à l'annulation;

Que l'argumentation développée par l'auditorat aboutit à la conséquence que le justiciable directement concerné par la circulaire attaquée n'aurait aucune voie de recours pour en contester la légalité;

Qu'un tel raisonnement entraîne une violation des articles 6 et 13 de la Convention Européenne des Droits de l'homme lesquels protègent le droit à un recours effectif du justiciable;

Qu'au vu de l'ensemble de ces motifs, il y a lieu de ne pas suivre ce raisonnement et de déclarer la requête introduite recevable et fondée.

II. A TITRE SUBSIDIAIRE

Attendu qu'à titre subsidiaire, dans le cas où le raisonnement de l'auditorat devait être suivi, il y aurait lieu à tout le moins de s'interroger sur l'état actuel de la législation telle qu'interprétée par l'auditorat qui prive le justiciable de recours contre un texte légal qui lui est directement applicable;

Que comme invoqué ci-dessus en privant le justiciable de son droit de recours, les dispositions légales invoquées par l'auditorat violent les articles 6 et 13 de la Convention Européenne des droits de l'homme;

Qu' il convient d'interroger la Cour Constitutionnelle sur la compatibilité des articles 610 et 1088 du Code judiciaire et 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ainsi lus, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 13 de la C.E.D.H, en ce qu'il prive de recours en annulation la catégorie de citoyens qui ont intérêt à la mise à néant d'une circulaire des autorités judiciaires;

Qu'à titre subsidiaire, la requérante sollicite, par conséquent que soit posée à la Cour Constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

«L'article 14 § 1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'article 610 du Code judiciaire et l'article 1088 du Code judiciaire lus ensemble violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 6 et l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce qu'ils privent de recours en annulation la catégorie de citoyens qui ont intérêt à la mise à néant d'une circulaire prise par le Collège des Procureurs Généraux?»".

5. A l'audience, les parties adverses ont fait valoir qu'il ne se justifiait pas que le Conseil d'État pose la question préjudicielle sollicitée par la requérante.

Elles soutiennent que cette question reposerait sur une prémisse erronée car l'acte attaqué pourrait faire l'objet d'un contrôle de légalité par les juridictions pénales qui veillent au respect des droits des prévenus.

Elles ajoutent que Cour constitutionnelle a déjà répondu à une question similaire dans son arrêt n° 27/2009 du 18 février 2009.

B) DECISION DU CONSEIL D'ETAT

1. Désignation des parties adverses

Le Collège des procureurs généraux ne disposant pas de personnalité juridique, il convient de maintenir l'État belge à la cause.

2. Compétence du Conseil d'État

2.1. L'article 143bis du Code judiciaire institue un Collège des procureurs généraux, placé sous l'autorité du ministre de la Justice, qui « décide, par consensus, de toutes les mesures utiles en vue :

1° de la mise en œuvre cohérente et de la coordination de la politique criminelle déterminée par les directives visées à l'article 143ter, et dans le respect de leur finalité;

2° du bon fonctionnement général et de la coordination du ministère public ».

Quant à l'article 143ter, alinéa 1^{er}, du même Code, il confie au ministre de la Justice le soin d'arrêter les directives de politique criminelle, après avoir pris l'avis du Collège des procureurs généraux.

Le Collège des procureurs généraux est composé de magistrats et est un organe du pouvoir judiciaire.

A supposer, comme le soutient la requérante, qu'en adoptant l'acte attaqué, la seconde partie adverse aurait édicté des règles nouvelles ou aurait pris l'apparence d'une autorité administrative, elle est cependant un organe du pouvoir judiciaire. Par voie de conséquence, elle n'est pas une autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le Conseil d'État n'est compétent pour statuer sur les recours en annulation des actes et règlements des organes du pouvoir judiciaire que s'ils sont relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel.

L'acte attaqué est étranger aux marchés publics et aux membres du personnel des organes du pouvoir judiciaire.

Le Conseil d'État n'est donc pas compétent pour statuer sur le présent recours en annulation.

2.2. La requérante soutient, à titre subsidiaire, que l'incompétence du Conseil d'État pour statuer sur le présent recours impliquerait qu'elle serait privée de recours en annulation contre l'acte attaqué.

Elle demande que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 14 § 1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'article 610 du Code judiciaire et l'article 1088 du Code judiciaire lus ensemble violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 6 et l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce qu'ils privent de recours en annulation la catégorie de citoyens qui ont intérêt, à la mise à néant d'une circulaire prise par le Collège des Procureurs Généraux? ».

Cette question préjudicielle, sollicitée par la requérante, n'est pas pertinente pour la solution du litige et ne présente pas d'intérêt pour la partie requérante. En effet, à supposer que l'incompétence du Conseil d'État pour statuer sur le présent recours en annulation soit jugée discriminatoire par la Cour constitutionnelle, cette

discrimination résulterait d'une carence législative qui ne pourrait être comblée que par le législateur et non par le Conseil d'État.

Un tel constat d'inconstitutionnalité serait donc sans intérêt pour la partie requérante dès lors qu'en dépit de celui-ci, le Conseil d'État ne pourrait y remédier et ne pourrait statuer sur le présent recours en annulation.

En conséquence, il n'y a pas lieu d'interroger la Cour constitutionnelle,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-huit mai deux mille treize par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'Etat,
M. Y. HOUYET,	conseiller d'Etat,
M. X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

Ph. QUERTAINMONT