

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 243.866 du 1^{er} mars 2019

A. 224.286/VI-21.176

En cause : **l'association sans but lucratif CENTRE
HOSPITALIER WALLONIE PICARDE,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Mathilde COEFFÉ et
Stefaan CALLENS, avocats,
avenue de Tervueren 40
1040 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par la Ministre des Affaires sociales et
de la Santé publique, et de l'Asile et la Migration,

ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 janvier 2018, l'association sans but lucratif CENTRE HOSPITALIER WALLONIE PICARDE demande l'annulation de "la décision d'une date inconnue de la Ministre communiquée à la partie requérante le 24 novembre 2017 concernant la non-recevabilité de la demande d'indemnité de fermeture de 30 lits de C&D (banalisés) et de 10 lits de Maternité (index M), ci-après dénommée «la décision attaquée»".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Un mémoire en réponse a été déposé et il a été notifié à la partie requérante le 4 avril 2018.

M. Luc DONNAY, auditeur au Conseil d'État, a rédigé une note, le 3 juillet 2018, demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14*bis* du règlement général de procédure.

Par un courrier du 5 juillet 2018, le greffe a informé les parties que la chambre allait statuer en constatant l'absence de l'intérêt requis, à moins que l'une d'entre elles ne demande à être entendue.

Par une lettre du 23 juillet 2018, la partie requérante a demandé à être entendue.

Par une ordonnance du 7 novembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 novembre 2018 à 9 heures 30.

M. Imre KOVALOVSKY, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Sven BOULLART, *loco* M^{es} Mathilde COËFFE et Stefaan CALLENS, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Clémentine CAILLET, *loco* M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Luc DONNAY, auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Absence de l'intérêt requis

L'article 21 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en son alinéa 2, que "lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif, la section statue sans délai, les parties entendues à leur demande, en constatant l'absence de l'intérêt requis". La mention de l'article 21, alinéa 2, précité, a été faite lors de l'envoi à la partie requérante d'une copie du mémoire en réponse, conformément à l'article 14*bis*, § 2, du règlement général de procédure.

La partie requérante a déposé un mémoire en réplique en date du 18 juin 2018 alors que le délai de soixante jours qui lui était imparti pour ce faire expirait le 4 juin 2018. Elle a toutefois demandé à être entendue.

III.1. Thèse de la partie requérante

Dans sa demande d'audition, la partie requérante expose qu'en attachant au non respect du délai pour l'envoi du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif, une sanction aussi lourde que la perte d'intérêt pour la requérante, le législateur avait pour objectif de résorber l'arriéré au Conseil d'État.

Elle soutient "que ce critère n'est aujourd'hui plus pertinent pour justifier la sanction lourde prévue et ainsi refuser à la partie requérante l'accès au juge administratif".

Elle expose à cet égard ce qui suit:

" En effet, il ressort des rapports annuels et des rapports d'activité du Conseil d'État qu'il n'est plus question d'un arriéré au Conseil d'État depuis 2012-2013 :

«En ce qui concerne les chambres néerlandophones, le contentieux de l'annulation et de la suspension a été ramené, pour les permis d'urbanisme et de lotir, à des proportions normales, alors qu'au cours des années judiciaires précédentes, un nombre anormalement élevé d'arrêts avaient été prononcés dans la perspective d'une résorption complète de l'arriéré historique dans ce contentieux.

Du côté francophone, l'ancien contentieux des étrangers a été résorbé au cours de cette année judiciaire, alors que pour l'année judiciaire précédente, 769 de ces arrêts ont encore été prononcés, une production qui est bien entendu réduite à néant actuellement.»

Et :

«B.3.2. Évolution du nombre d'affaires pendantes devant les chambres à la fin de l'année judiciaire. Le nombre d'affaires pendantes devant les chambres à la fin de l'année judiciaire indique également que les chambres n'auraient pas pu en réalité examiner plus d'affaires qu'elles ne l'ont fait.

En effet, le 31 août 2014, il y avait au total 1.474 affaires dans les 10 chambres unilingues et dans les deux chambres bilingues (N/F et F/D). Il s'agit principalement : des affaires qui ont été portées devant les chambres en vue de la prononciation d'un arrêt d'extrême urgence, des affaires dans lesquelles l'ordonnance d'admission en cassation est attendue, ainsi que des affaires de suspension et d'annulation qui se trouvent dans les chambres en vue de la fixation d'une audience, celles qui sont déjà fixées à une audience déterminée, et celles qui ont déjà été examinées à l'audience, mais pour lesquelles un arrêt doit encore être prononcé, c'est-à-dire les affaires en délibéré.

Si l'on compare ce chiffre avec la situation qui existait au début de l'année judiciaire, on arrive à la conclusion que le nombre total d'affaires dont les chambres sont saisies a augmenté de 69 unités à peine, nombre qui peut déjà largement s'expliquer par le seul fait que, comme il a déjà été indiqué ci-dessus, les chambres N disposaient d'un ETP de moins que l'année précédente.

En outre, il faut encore constater que la charge de travail par conseiller d'État s'élevait à environ 49 affaires en moyenne. Si l'on prend uniquement en compte les affaires qui ne se trouvent pas encore en phase de finalisation, notamment celles qui ne sont pas encore fixées à une audience = 680, on obtient 24 affaires par conseiller d'État.

Ce nombre peut certainement être qualifié de charge de travail normale.

En d'autres mots, il résulte de ce qui précède que globalement, il n'y a pas d'arriéré dans les chambres et que, eu égard au flux entrant, on n'aurait pas pu rendre un nombre substantiellement plus élevé d'arrêts.
En outre, la situation fait l'objet d'un suivi permanent et, par des déplacements internes de personnes et de matières, l'on veille à ce qu'aucun arriéré ne se crée ou ne subsiste, et ce également au niveau de chaque chambre, considérée séparément.
[...]».

Et dans le rapport d'activité de 2014-2015:

«Il résulte de ce qui précède que globalement, la charge de travail pendant dans les chambres est tout à fait normale, en d'autres termes qu'il n'y a pas d'arriéré. Eu égard au flux d'affaires entrantes, on n'aurait également pas pu rendre un nombre substantiellement plus élevé d'arrêts.
[...]»

On ne peut que conclure, au vu des éléments qui précèdent, que sur le plan quantitatif, les chambres de la section du contentieux administratif ont accompli correctement leur mission, qu'elles ont traité globalement le flux total des affaires entrantes, et qu'il n'y a pas d'arriéré».

Et dans le dernier rapport disponible de 2015-2016 :

«Il résulte de ce qui précède que globalement, la charge de travail pendant dans les chambres est tout à fait normale, en d'autres termes qu'il n'y a pas d'arriéré. Eu égard au flux d'affaires entrantes, on n'aurait également pas pu rendre un nombre substantiellement plus élevé d'arrêts.
[...]»

On ne peut que conclure, au vu des éléments qui précèdent, que sur le plan quantitatif, les chambres de la section du contentieux administratif ont accompli correctement leur mission, qu'elles ont traité globalement le flux total des affaires entrantes, et qu'il n'y a pas d'arriéré».

8. Ainsi, vu la résorption de l'arriéré au Conseil d'Etat, il n'existe plus de lien de proportionnalité entre la sanction prévue par l'article 21, deuxième alinéa, des Lois coordonnées (qui empêche l'accès du justiciable au juge administratif) et l'objectif poursuivi par le législateur.

9. L'absence de ce lien de proportionnalité permet de constater la violation du droit d'accès au juge, comme consacré par l'article 13 de la Constitution lu en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné qu'une sanction, comme celle prévue à l'article 21, deuxième alinéa, des Lois coordonnées doit être considérée comme une restriction excessive à ce droit.

10. En effet, comme la Cour constitutionnelle l'a déjà jugé, la condition de l'intérêt dans les procédures devant le Conseil d'Etat (dont question à l'article 21, deuxième alinéa, des Lois coordonnées) ne peut pas être appliquée de manière restrictive ou formaliste :

«B.4.3. C'est au Conseil d'Etat qu'il appartient d'apprécier si les requérants qui le saisissent justifient d'un intérêt à leur recours. Le Conseil d'Etat doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière restrictive ou formaliste. (voir, en ce sens, CEDH, 20 avril 2004, Bulena c. République tchèque, §§ 28, 30 et 35; 24 février 2009, L'Erblière A.S.B.L. c. Belgique, § 38; 5 novembre 2009, Nunes Guerreiro c. Luxembourg, §§ 38; 22 décembre 2009, Sergey Smirnov c. Russie, §§ 29-32)».

Dans un arrêt du 5 juillet 2018, la Cour constitutionnelle a jugé que des conditions de recevabilité dans des procédures devant un juge administratif ne peuvent aboutir à restreindre le droit d'accès au juge de manière telle que celui-ci

s'en trouve atteint dans sa substance même, ce qui serait en outre le cas si ces conditions ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé :

«B.26.1. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect du droit à un procès équitable, peut être soumis à des conditions de recevabilité, notamment en ce qui concerne l'introduction d'une voie de recours. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, L'Erablière ASBL c. Belgique, § 36; 29 mars 2011, RTBF c. Belgique, § 69; 18 octobre 2016, Miessen c. Belgique, § 64)».

La Cour constitutionnelle a encore jugé très récemment dans le même sens :

«B.9.4. L'accès au juge peut être soumis à des conditions de recevabilité. Ces conditions ne peuvent restreindre l'accès au juge d'une manière qui porte atteinte à sa substance même. Tel serait le cas d'une restriction qui ne serait pas raisonnablement proportionnée à un but légitime.

La compatibilité d'une telle restriction avec le droit d'accès au juge dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, L'Erablière c. Belgique, § 36; 29 mars 2011, R.T.B.F. c. Belgique, § 70; 18 octobre 2016, Miessen c. Belgique, § 64).»

11. La Cour européenne des droits de l'homme a également jugé dans ce sens dans l'affaire L'Erablière contre la Belgique :

«enfin, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles tendent à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé».

Et dans son arrêt du 17 juillet 2018, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé comme suit en ce qui concerne la notion de l'intérêt dans les procédures devant le Conseil d'État :

«45. La Cour relève qu'en l'espèce l'irrecevabilité du recours en annulation du requérant résulte de l'application par le Conseil d'État de l'article 19 alinéa 1^{er} des lois sur le Conseil d'État tel qu'interprété dans sa jurisprudence et qui prévoit qu'un requérant doit justifier d'un intérêt tout au long de la procédure (paragraphe 20 et 23 et suivants, ci-dessus).

46. La tâche de la Cour consiste à vérifier si la décision litigieuse du Conseil d'État a porté atteinte à la substance même du droit du requérant à un tribunal. Pour ce faire, elle recherchera, d'abord, si les conditions de recevabilité du recours en annulation devant le Conseil d'État poursuivaient un but légitime. Elle se penchera ensuite sur la proportionnalité de la limitation imposée (voir, parmi beaucoup d'autres, Brualla Gómez de la Torre c. Espagne, 19 décembre 1997, § 33, Recueil 1997-VIII, et Papaioannou, précité, § 49).

47. La Cour observe que l'exigence d'un intérêt comme élément de recevabilité du recours en annulation devant le Conseil d'État est à mettre en relation avec la finalité du contentieux objectif qui est de faire disparaître de l'ordre juridique les actes administratifs irréguliers tout en évitant l'action populaire (paragraphe 23 et suivants, ci-dessus). Un des objectifs poursuivis par cette condition de recevabilité est ainsi d'empêcher que l'action des autorités administratives puisse être remise en cause abusivement sous peine de conduire à une potentielle paralysie de l'action des pouvoirs publics. Un autre objectif est de prévenir l'engorgement de la haute juridiction administrative. À l'instar de la Cour constitutionnelle (paragraphe 29, ci-dessus), la Cour considère que ces objectifs qui visent la bonne administration de la justice sont

légitimes (dans le même sens, K.T. c. Norvège, n° 26664/03, § 97 *in fine*, 25 septembre 2008).

48. Ensuite, la Cour rappelle que la compatibilité des limitations dépend des particularités de la procédure en cause. Il faut prendre en compte l'ensemble du procès mené dans l'ordre juridique interne et le rôle qu'y joue la Cour suprême (L'Erablière A.S.B.L. c. Belgique, n° 49230/07, § 36, CEDH 2009 (extraits), Sturm c. Luxembourg, n° 55291/15, § 30, 27 juin 2017, et Zubac, précité, § 82). Pour se prononcer sur la question de savoir si, dans les circonstances particulières de la cause, la limitation au droit d'accès à un tribunal du requérant n'était pas proportionnée au but légitime poursuivi et a atteint la substance même de ce droit, la Cour estime pertinent de prendre en compte les éléments suivants».

Il ressort donc également de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'un rapport raisonnable de proportionnalité doit exister entre les moyens employés et le but visé.

La jurisprudence de Votre Conseil s'est également alignée à cette jurisprudence, comme par exemple dans l'arrêt n° 233.609 du 26 janvier 2016 :

«42. Il résulte des considérations qui précèdent que le premier moyen, seconde branche et le second moyen sont fondés dans cette mesure, c'est-à-dire en ce que l'article 71, alinéa 4, nouveau, du règlement général de procédure, rétabli par l'article 5 de l'arrêté royal attaqué, ne prévoit, pour les personnes physiques et morales de droit privé, qu'un délai de huit jours à dater de la réception de la formule de virement visée à l'alinéa 2, pour créditer le compte visé à l'alinéa 1^{er} du même article et qu'en cela, il limite de manière disproportionnée leur droit d'accès au Conseil d'État».

12. Or, en l'espèce, il n'y a plus de rapport de proportionnalité concernant l'application de l'article 21, deuxième alinéa, des Lois coordonnées.

Dès lors, la sanction prévue par l'article 21, deuxième alinéa, des Lois coordonnées viole l'article 13 de la Constitution lu en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné qu'elle constitue une restriction au droit d'accès au juge qui n'est pas raisonnablement proportionnée au but légitime de résorber l'arriéré au Conseil d'Etat vu l'absence d'un tel arriéré".

En conséquence, la requérante demande que soit posée à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante:

- " L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, viole-t-il le droit d'accès au juge consacré par l'article 13 de la Constitution lu en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il prévoit une sanction disproportionnée à la lumière du but visé par le législateur, à savoir celui d'absorber l'arriéré au Conseil d'État, alors qu'il n'existe plus d'arriéré au Conseil d'État comme cela ressort explicitement des rapports annuels et d'activités des années 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016 ?".

III.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse fait valoir que, même à suivre la thèse de la requérante selon laquelle l'arrière juridictionnel devant le Conseil d'État serait résorbé et que ce motif ne serait plus de nature à justifier la proportionnalité de l'article 21, alinéa 2,

des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la volonté d'écourter la procédure en évitant que sa mise en état ne connaisse des retards importants permettrait toujours de justifier la proportionnalité de la sanction.

Par ailleurs, elle soutient que la Cour constitutionnelle s'est déjà prononcée sur la compatibilité de l'article 21, alinéa 2, précité, avec l'article 13 de la Constitution lu en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en considérant que ledit article ne méconnaissait pas le droit d'accès au juge. La partie adverse estime que le fait que l'arriéré juridictionnel a pu être résorbé et que le Conseil d'État met en œuvre des mesures destinées à permettre qu'aucun arriéré ne se crée ou ne subsiste en son sein ne permet pas de remettre en cause les enseignements tirés de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Elle considère que, dès lors que la Cour a déjà répondu à la question préjudicielle que la requérante suggère, il n'y a pas lieu de lui poser la question proposée par la requérante.

III.3. Appréciation du Conseil d'État

Si la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la compatibilité de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État avec l'article 13 de la Constitution lu en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, elle n'a en revanche pas statué sur une question ayant le même objet que celle formulée par la requérante. Le Conseil d'État est donc tenu de poser cette question, à titre préjudiciel, à la Cour constitutionnelle.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

La question suivante est posée à titre préjudiciel à la Cour constitutionnelle :

- " L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, viole-t-il le droit d'accès au juge consacré par l'article 13 de la Constitution lu en combinaison avec

l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il prévoit une sanction disproportionnée à la lumière du but visé par le législateur, à savoir celui d'absorber l'arriéré au Conseil d'État, alors qu'il n'existe plus d'arriéré au Conseil d'État comme cela ressort explicitement des rapports annuels et d'activités des années 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016 ?".

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre siégeant en référé, le premier mars deux mille dix-neuf par :

MM. Imre KOVALOVSKY,	président de chambre,
Vincent DURIEUX,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Imre KOVALOVSKY.