

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 244.091 du 1^{er} avril 2019

A.224.322/VI-21.179

En cause : **XXXX,**

ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78/80
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre des Pensions,

ayant élu domicile chez
M^e Fabien HANS, avocat,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 janvier 2018, XXXX demande la cassation de :

" la décision de la Commission supérieure d'appel de Bruxelles du 30 juin 2017, instituée en vertu de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit et statuant en tant que juridiction administrative, aux termes de laquelle :

- « 1. La Commission déclare l'appel fondé, réforme la décision administrative entreprise et fixe le taux global d'invalidité à 45 %, du chef de "personnalité anxieuse (25 % art. 647 b) et culpabilité importante (20 % art. 648 a)".
2. La demande de pension introduite le 22 novembre 2012 est recevable et fondée.
3. Il est alloué au requérant, sous déduction éventuelle de tout autre indemnité versée en raison du même fait dommageable, à titre permanent, à partir du 1^{er} janvier 2013, une pension annuelle de 4.695,90 €, rattachée à l'index des prix de détail»".

II. Procédure

Une ordonnance n° 12.701 du 2 février 2018 déclare le recours en cassation admissible.

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

M. Denis DELVAX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante sollicite d'être entendue par un courrier du 19 juin 2018.

Par une ordonnance du 10 septembre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 octobre 2018 à 10 heures.

M. David DE ROY, conseiller d'État, Président f.f., a exposé son rapport.

M^e Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Fabien HANS et Alicia GRAFÉ, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis DELVAX, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis.

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

III. Exposé des faits et antécédents de procédure

Tels qu'il convient d'en limiter l'exposé à ce stade, les faits et antécédents de procédures utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Le 21 novembre 2012, le requérant, enfant juif persécuté par les nazis durant la seconde guerre mondiale, introduit une demande de pension fondée sur la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, qu'il complète par diverses pièces le 7 janvier 2013.

2. Le 9 juillet 2013, la Commission civile d'invalidité de Bruxelles déclare la demande du requérant irrecevable au motif qu'il ne remplit pas la condition de résidence ininterrompue en Belgique prévue par la loi du 15 mars 1954.

3. Le 5 septembre 2013, le requérant interjette appel de cette décision auprès de la Commission supérieure d'appel.

4. Par une décision du 1^{er} octobre 2014, la Commission supérieure d'appel de Bruxelles pose la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

" L'article 1^{er}, § 4, a), de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit viole-t-il les principes d'égalité et de non-discrimination visés aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus seuls ou conjointement avec l'article 45.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui garantit la liberté de circulation et de séjour des personnes au sein de l'Union, en ce que, pour bénéficier d'une pension de dédommagement il impose aux personnes victimes civiles de la guerre qui ont la nationalité belge au moment de la demande de pension mais qui n'avaient pas cette nationalité au moment du fait dommageable ou qui n'avaient pas introduit une demande de naturalisation avant le 10 mai 1940, qui n'ont pas accompli leur 22^{ème} année avant le 10 mai 1940, ont eu leur résidence habituelle en Belgique depuis le 1^{er} janvier 1931 et ont acquis la nationalité belge avant le 1^{er} janvier 1960, une condition de résidence ininterrompue en Belgique depuis le 1^{er} janvier 1931 jusqu'au jour de la demande de pension, alors que cette condition n'est pas exigée des personnes victimes civiles de la guerre qui avaient la nationalité belge au moment du fait dommageable ou qui avaient introduit une demande de naturalisation avant le 10 mai 1940 ?".

5. Le 3 décembre 2015, la Cour constitutionnelle rend un arrêt n° 172/2015 dont le dispositif énonce que "L'article 1^{er}, § 4, alinéa 2, a), de la loi du 15 mars 1954 «relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit», tel que cet article a été remplacé par l'article 1^{er} de la loi du 17 février 1975, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union

européenne, en ce qu'il impose au demandeur de façon générale et en toute circonstance d'avoir conservé sur le territoire national sa résidence habituelle de manière ininterrompue à compter du 1^{er} janvier 1931 ou de sa naissance".

6. Le 12 avril 2017, la Commission supérieure d'appel de Bruxelles rend une décision concluant que la demande de pension d'invalidité est recevable, que la date de prise de cours théorique de la pension d'invalidité est fixée au 1^{er} janvier 2013 et qu'elle sursoit à statuer sur le fond de l'affaire dans l'attente de la communication et de l'examen du docteur DEBABECHE.

7. Le 30 juin 2017, la Commission supérieure d'appel rend une décision reconnaissant au requérant une invalidité de 45%, du chef de personnalité anxieuse et de culpabilité importante.

Cette décision, à la cassation de laquelle tend le présent recours, est communiquée au requérant par un courrier du 7 juillet 2017, dont il accuse réception le 13 juillet. Ce courrier ne fait pas mention des voies de recours.

8. Le 7 septembre 2017, le requérant introduit un recours en annulation contre cette décision.

Ce recours, enrôlé sous la référence G./A. 223.080/VI-21.085, est actuellement pendant.

Dans le cadre de cette procédure, la partie adverse a déposé un mémoire en réponse dans lequel elle soutient que le recours est irrecevable notamment car le requérant aurait dû introduire un recours en cassation et que celui-ci est par ailleurs tardif.

Ce mémoire en réponse est communiqué au conseil du requérant, à titre confraternel, par le conseil de la partie adverse le 19 décembre 2017, dont il est accusé réception le 20 décembre, et, à titre officiel, par un courrier du greffe du Conseil d'État du 21 décembre 2017, dont il est accusé réception le 26 décembre.

IV. Demande de poursuite de la procédure

Le rapport du premier auditeur, rédigé sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le

Conseil d'État, a été notifié le 22 mai 2018 au requérant. Par un courrier du 19 juin 2018, adressé au Conseil d'État, en réponse à cette notification à laquelle il se réfère expressément, le requérant a déclaré "solliciter son audition conformément à l'article 18 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État".

L'article 18, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité est libellé comme suit :

" Lorsque l'auditeur conclut à l'irrecevabilité ou au rejet du recours, le rapport est notifié par le greffier en chef à la partie requérante, qui a trente jours pour demander la poursuite de la procédure afin d'être entendue.
Si la partie requérante ne demande pas à être entendue, le greffier en chef transmet le dossier à la chambre, afin que celle-ci décrète le désistement d'instance, conformément à l'article 21, alinéa 7, des lois coordonnées. Le rapport de l'auditeur est notifié en même temps que l'arrêt aux parties qui ne l'auraient pas encore reçu.
Si la partie requérante demande à être entendue, le conseiller fixe par ordonnance la date à laquelle les parties auront à comparaître.
Le greffier en chef fait mention du présent paragraphe lors de la notification à la partie requérante du rapport concluant à l'irrecevabilité ou au rejet du recours".

Au regard de cette disposition ainsi libellée – particulièrement en ce qu'elle fait apparaître que la demande de poursuite de la procédure doit permettre à la partie requérante d'être entendue – il relèverait d'un formalisme excessif de considérer que la simple demande d'audition formulée par référence à l'article 18 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 n'est pas la demande de poursuite visée au paragraphe premier de cet article 18.

Il s'ensuit qu'au vu du courrier adressé par le requérant le 19 juin 2018, soit dans le délai qui lui était imparti, il n'y a pas lieu de décréter un désistement d'instance.

V. Recevabilité des derniers mémoires

Le Conseil d'État ne peut avoir égard aux derniers mémoires déposés par les parties après la notification du rapport de M. le Premier auditeur, ces écrits de procédures n'étant pas prévus par l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Si chacun de ces écrits doit être assimilé à une note d'audience, celle-ci n'est pas prévue par l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité et doit se comprendre comme un geste de courtoisie envers l'autre partie et le Conseil d'État. Elle n'est donc pas prise en considération comme pièce de procédure, mais uniquement à titre informatif.

VI. Recevabilité *ratione temporis* du recours

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

S'agissant de justifier de la recevabilité *ratione temporis* de son recours, le requérant expose ce qui suit :

- " Comme précisé ci-dessus, la décision attaquée est datée du 30 juin 2017. Elle a été notifiée au conseil du requérant, au cabinet duquel le requérant a fait élection de domicile pour la procédure devant la Commission supérieure d'appel de Bruxelles, par lettre datée du 7 juillet 2017 et recommandée à la poste le 11 juillet 2017. Elle n'indique ni l'existence de recours, ni les formes et délais à respecter [...].

La seule indication dont le requérant disposait est que selon l'article 23 de la loi du 15 mars 1954 précitée, «le recours en annulation est ouvert aux parties en cause, tant à l'état qu'aux requérants originaires, contre les décisions de la Commission supérieure d'appel, devant la section d'administration du Conseil d'état, conformément à l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946. Si l'annulation est prononcée, l'affaire est renvoyée devant la Commission supérieure d'appel autrement composée. Celle-ci se conforme à l'arrêt du Conseil d'état sur le point de droit jugé par lui».

Au contraire de ce qui est prévu pour les recours en annulation dirigés contre les actes et règlements des autorités administratives, visés à l'article 14, §1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, aucune disposition des lois coordonnées ne prévoit que lorsque votre Conseil est saisi au contentieux de la cassation administration en application de l'article 14, § 2, des mêmes lois, il y a lieu d'informer l'administré sur l'existence d'un recours en cassation administrative devant votre Conseil ainsi que les formes et délais à respecter.

S'il est exact que la Cour constitutionnelle a pu considérer, en termes de délai de recours, que la procédure en annulation d'un règlement ou d'un acte administratif ne pouvait se comparer avec la procédure en annulation d'une décision contentieuse administrative, il n'empêche que la Cour constitutionnelle n'a pas manqué de rappeler cette question devait être appréhendée aux regards des droits du justiciable à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 13 de la Constitution.

Par ailleurs, la Cour de cassation considère que la question des mentions des voies de recours participe du droit d'accès au juge garanti par l'article 6, § 1^{er}, de

la Convention européenne des sauvegardes des droits de l'homme et des libertés fondamentales. (ci-après CEDH) :

« Le droit à un tribunal n'implique pas seulement l'obligation, à charge de l'État, de s'abstenir d'apporter des entraves à l'accès à un tribunal, mais emporte également des obligations positives à l'effet de faciliter, le cas échéant, l'accès à la justice».

À cet égard, à propos du délai de cinq jours visés à l'article 1408, § 3 du Code judiciaire, la Cour constitutionnelle a-t-elle considéré ce qui suit :

« 8.7.4. Ainsi, à défaut d'avoir été informé, dans l'exploit d'huissier dénonçant la saisie, de l'existence du délai de cinq jours prévu à peine de déchéance, le tiers dont les biens sont saisis à titre conservatoire peut se voir privé du droit de faire valoir ses prétentions devant le juge des saisies lorsqu'il ne dispose pas des revenus visés à l'article 1409 du Code judiciaire. Non seulement l'absence de cette mention est susceptible d'atteindre les droits du tiers saisi sur les biens protégés par l'article 1409bis du Code judiciaire mais, en outre, elle porte atteinte d'une manière disproportionnée à son droit d'accès à un juge et n'est dès lors pas compatible avec l'article 13 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6.1. de la Convention européenne des droits de l'homme».

De même, il a été jugé que si le droit d'accès à la justice, à une bonne administration de la justice et à une assistance judiciaire effective, consacré par l'article 13 de la Constitution et les articles 6, alinéa 1^{er}, et 13 de la CEDH, n'empêche pas que l'exercice de la demande de poursuite de la procédure visée à l'article 21bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue d'une bonne administration de la justice, soit soumis à des modalités et des conditions de recevabilité précises, il n'empêche que ces modalités ou conditions, ne peuvent évidemment être sans rapport raisonnable de proportionnalité avec l'objectif poursuivi.

Par ailleurs, il est, d'une part, constant que le Conseil d'État est bien une juridiction répondant aux exigences des articles 6 et 13 de la CEDH et qu'il se doit que l'accès à cette juridiction se fasse dans le respect de ces dispositions ; d'autre part, qu'une contestation portant sur le droit à une pension au titre de victime civile de la guerre fondée sur la loi du 15 mars 1954 constitue bien une contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6 CDEH, comme l'enseigne la doctrine :

« Les droits que l'individu peut faire valoir à l'égard de l'État en sa qualité de citoyen mettent en cause des rapports de droit public. Selon la Commission, c'était le cas des dommages de guerre, des pensions de guerre, des pensions d'invalidité accordées aux personnes blessées en secourant autrui ou encore des remises accordées par l'État sur les factures d'électricité adressées aux indigents. Cette jurisprudence est dépassée par celle de la Cour, qui juge que les pensions à charge de l'État mettent en jeu, en raison de leur caractère patrimonial, un droit de caractère civil».

Il appert donc que la mention des voies de recours et de leurs modalités s'inscrit dans les garanties du droit à un procès équitable.

Or, il faut bien constater qu'au regard de ces garanties et devant la même juridiction qui est tenue d'assurer leur respect, le justiciable est traité différemment selon qu'il saisit votre Conseil au contentieux de l'annulation ou au contentieux de la cassation administrative.

Ainsi, l'article 19, alinéa 2 des lois coordonnées n'est applicable qu'aux seuls recours en annulation dirigés contre les actes et règlements des autorités

administratives, visés à l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Si l'on peut comprendre que des délais de procédure pour cette saisine diffèrent selon le type de contentieux en cause, il n'en est pas de même quant à l'indication des voies de recours et de leurs modalités. Ainsi, rien ne justifie la différence de traitement entre ces justiciables dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec l'objectif poursuivi.

Il s'impose dès lors de saisir la Cour constitutionnelle, à titre préjudiciel, de la question ainsi rédigée :

« L'article 19, alinéa 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6, § 1^{er} de la Convention européenne des sauvegardes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il édicte que les délais de prescription pour les recours en annulation des actes administratifs à caractère individuels ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter, sans toutefois également viser les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives, alors que ce faisant cet article 19 traite de manière discriminatoire, sans justification objective et raisonnable, pour ce qui est du point de départ des délais de prescription des recours devant votre Conseil, dirigés contre des actes administratifs et décisions contentieuses à caractère individuel, des catégories de justiciables comparables, à savoir des justiciables relevant du Conseil d'État, en privant les requérants en cassation administrative de la garantie procédurale de l'indication dans la notification de la décision contentieuse d'un recours en cassation administrative et du délai de recours comme point de départ du délai de prescription visé à l'article 3, § 1^{er} de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État ? ».

À cet égard, le requérant rappelle, d'une part, que

« B.3.3.2. La Cour (constitutionnelle) est compétente pour vérifier si le législateur a méconnu les garanties contenues dans les articles 10, 11 et 13 de la Constitution. Lorsqu'elle contrôle des normes ayant force de loi au regard des normes de référence précitées, la Cour est également compétente pour vérifier si les dispositions soumises à son contrôle sont compatibles avec les normes de droit international qui lient la Belgique et dont la violation est invoquée en combinaison avec les dispositions constitutionnelles précitées, comme en l'espèce l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme »;

d'autre part,

« une déclaration d'inconstitutionnalité du texte en question peut avoir une incidence déterminante sur la recevabilité de la requête; que l'incident s'inscrit dans la procédure au fond et que la constitutionnalité de la loi étant mise en question, l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle fait en principe au Conseil d'État l'obligation de poser la question préjudicielle; »

ce qui s'impose en l'espèce dès lors que la Cour n'a pas été précédemment saisie d'une question ayant un objet identique.

Pour le surplus, le requérant tient à souligner qu'il a introduit le présent recours en cassation dans les 30 jours de la notification du mémoire en réponse de la partie

adverse qui indique que le recours ouvert devant votre Conseil contre la décision attaquée est un recours en cassation administrative qui doit être formé dans les trente jours de la notification de cette décision".

B. Mémoire en réponse

En substance, la partie adverse indique que le recours a été introduit plus de trente jours après la notification de la décision attaquée (soit le délai applicable à un recours en cassation) et que l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, ne s'applique pas à ce contentieux.

Elle considère, par ailleurs, que, conformément à la loi du 6 janvier 1989, la question préjudicielle proposée par le requérant ne doit pas être posée ; que, premièrement, l'irrecevabilité du recours devrait être constatée indépendamment du sort qui serait réservé à la question préjudicielle car même le délai prolongé de quatre mois et trente jours n'a pas été respecté, car le recours a été introduit plus de trente jours après que le conseil du requérant a pris connaissance du mémoire en réponse mentionnant l'existence du recours en cassation et car il s'agit d'une question de fait (article 26, § 2, 1°, de la loi spéciale); que, deuxièmement, la Cour a déjà statué sur une question identique dans son arrêt n° 38/2010 du 28 avril 2010 et a considéré que la différence de traitement n'était pas discriminatoire (article 26, § 2, 2°, de la loi spéciale); que, troisièmement, la Constitution n'est manifestement pas violée car la Cour constitutionnelle l'a jugé dans son arrêt n° 38/2010, car le droit au recours effectif ne s'applique pas, car ce droit n'est pas violé, car l'article 13 de la Constitution et les articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales ne sont pas violés et car la différence de traitement est raisonnablement justifiée (article 26, § 4, alinéa 2, de la loi spéciale); et que la question n'est donc pas «préjudicielle» puisqu'il n'est pas nécessaire d'y répondre pour pouvoir trancher la question.

C. Mémoire en réplique

Après avoir rappelé l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le requérant réplique en ces termes :

"

a) A la lecture de cette disposition, il faut bien constater que l'exception selon laquelle il n'y aurait pas lieu de poser la question préjudicielle pour des motifs étrangers à ceux visés par la question préjudicielle, n'est pas fondée.

En effet, toute l'argumentation de la partie adverse revient à se fonder sur les conséquences d'une réponse à la question préjudicielle : «

Alors que le requérant entend s'autoriser d'une application de l'article 19, alinéa 2 aux actes juridictionnels, il entend néanmoins en faire une application « à la carte », en choisissant les parties de la disposition qui lui sont favorables, tout en excluant les autres. En effet, il dit vouloir suspendre le délai d'action à défaut de mention des voies de recours, conformément à l'article 19, alinéa 2 des « lois coordonnées sur le Conseil d'Etat », mais il retarde cette suspension jusqu'à la notification du mémoire en réponse par la partie adverse, considérant que c'est à ce moment seulement qu'il a pris connaissance des voies de recours qui s'offraient à lui.

La partie adverse n'aperçoit pas le moindre fondement juridique qui pourrait justifier un tel raisonnement (que le requérant ne précise d'ailleurs pas) puisqu'en application de l'article 19, alinéa 2 susmentionné, les délais commencent à courir dès la notification de la décision, même si ce délai peut être prolongé de quatre mois en l'absence de mention des voies de recours.

».

Il est donc clair que l'on se trouve dans l'hypothèse visée à l'article 26, §2, 1°, dernière partie de phrase : « 1° lorsque l'affaire ne peut être examinée par ladite juridiction pour des motifs d'incompétence ou de non-recevabilité, **sauf si ces motifs sont tirés de normes faisant elles-mêmes l'objet de la demande de question préjudicielle** ; ». ⁽¹²⁾.

Or, il n'appartient pas à votre Conseil de refuser de poser la question préjudicielle en supputant sur les conséquences qui s'attacheront à un arrêt de la Cour constitutionnelle.

Ceci s'impose d'autant plus que selon la jurisprudence de votre Conseil, la réponse à la question posée pourrait considérer aboutir au constat d'une lacune extrinsèque avec la conséquence que l'absence de l'indication des voies de recours n'a pu *de facto* ne faire courir aucun délai.

b) De même, quant au fait que le recours aurait été introduit plus de trente jours après que le requérant ait été informé de la voie de recours devant votre Conseil, il faut constater à nouveau que l'argument est lié au sort que la Cour constitutionnelle réservera à la question posée, sachant que celle-ci porte sur l'article 19, alinéa 2 qui précise que « *Lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte ou la décision à portée individuelle* ».

Du reste, il y a lieu de s'interroger sur les conséquences d'une notification « confraternelle », par courriel, visée par l'article 6.2. du Code de déontologie de l'avocat ⁽¹³⁾, du mémoire en réponse de l'Etat belge dans la procédure pendante sous le rôle G/A 223.080/VI-21085. En effet, cette notification ne s'entend nullement d'une notification officielle par la partie adverse, laquelle ne s'est opérée en fait que par la notification par le greffe du mémoire en réponse. Il n'y a donc pas lieu d'y avoir égard ⁽¹⁴⁾.

Si votre Conseil a pu, au contentieux de l'extrême urgence considéré que :
« Considérant qu'il apparaît en revanche que la formalité de l'envoi recommandé a pour but de certifier la date d'un envoi; que ce but peut être atteint par le courrier électronique qui mentionne la date et l'heure de l'envoi; que l'article 2281 du Code civil, dont il ne semble pas qu'il faille s'écarter en l'espèce, prévoit qu'une notification par courrier électronique est considérée comme une notification écrite; que c'est bien d'une notification qu'il s'agit en l'espèce, c'est-à-dire de l'envoi - et non de la remise par exploit d'huissier - d'un écrit de procédure; que le courrier électronique envoyé le 19 octobre 2007 à la personne qui a comparu pour la partie adverse devant la chambre de recours et qui l'y a donc représentée peut, *prima facie*, être considéré comme une notification valable de l'avis de la chambre de recours, notification qui a fait courir le délai d'un mois dans lequel la partie adverse devait se prononcer définitivement; qu'il importe peu à cet égard que la sanction prononcée soit moins lourde que la sanction initiale, dès lors qu'elle a été décidée tardivement; » dans un arrêt n° 177.816 du 12 décembre 2007, cette thèse n'a pas été confirmée par votre Conseil dans son arrêt au fond n° 211.212 du 14 février 2011, qui s'est abstenu de l'examiner l'auditorat n'ayant pas conclu que ce moyen était fondé.

On notera également que, selon l'article 56 de l'arrêté du 25 mars 1954 réglant la procédure pour l'application de la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit :

« Toute notification ou convocation destinée à l'intéressé est faite sous pli recommandé à la poste avec accusé de réception au dernier domicile ou à défaut de domicile à la dernière résidence révélée par le dossier ».

On aura encore égard aux considérations développées par Votre Conseil dans son arrêt n° 186.437 du 23 septembre 2008, s'agissant d'une notification par télécopie confirmée ensuite par courrier recommandé à la poste : *« que seul le rappel de la notification résultant de l'envoi recommandé du 19 décembre 2007 réceptionné le 20 décembre 2007 doit en conséquence être pris en compte; qu'il ne peut à cet égard être admis que ce rappel puisse faire rétroagir le délai pour la poursuite de la procédure à la date de la première notification faite par télécopie; qu'en effet ladite notification qui ne présentait pas toutes les garanties procédurales n'a pu, ainsi qu'il a été dit, faire courir le délai pour l'introduction de la demande de poursuite de la procédure; Considérant par ailleurs que dans un arrêt du 14 mai 2007, la Cour de cassation a consacré le principe suivant lequel en cas de double notification seule la seconde doit être prise en compte pour la prise de cours des délais prévus par la procédure (Cass. 14 mai 2007, n° de rôle S.06.0070.F.); que cet enseignement jurisprudentiel doit également trouver à s'appliquer lorsqu'après une première notification non conforme aux exigences procédurales, il est procédé à un rappel de celle-ci répondant auxdites exigences »*

c) La Cour constitutionnelle ne s'est pas prononcée sur une question identique. En effet, si dans un arrêt n°38/2010, du 28 avril 2010, la Cour s'est prononcée sur des questions préjudicielles relatives à l'article 30, § 1er, alinéa 4, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, posées par le Conseil d'Etat, force est de constater que le débat est quelque peu différent.

En effet, comme déjà précisé, cet arrêt a examiné la question de la différence de délai entre le contentieux de l'annulation et le contentieux de la cassation administrative :

« B.6.1. Le recours en annulation d'un acte administratif, tel qu'il est visé par l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, est un recours en première et dernière instance permettant de contester, tant en fait qu'en droit, la légalité d'un acte administratif. Le recours en cassation auprès du Conseil d'Etat est, quant à lui, dirigé contre une décision contentieuse rendue en dernier ressort par une juridiction administrative devant laquelle le justiciable a pu, comme il a été rappelé en B.3.5, contester en fait et en droit tous les éléments de la décision individuelle le concernant. Le Conseil d'Etat, saisi d'un recours en cassation, ne connaît pas du fond des affaires.

B.6.2. La différence entre le délai pour introduire un recours en annulation et le délai pour introduire un recours en cassation repose ainsi sur un critère objectif et est justifiée au regard du but poursuivi rappelé en B.3.1. Elle ne porte pas atteinte non plus de manière disproportionnée au droit reconnu à un justiciable à un recours juridictionnel effectif, ce dernier disposant d'un délai suffisamment large pour formuler ses griefs ».

La Cour ne s'est pas prononcée sur la question du point de départ de ces délais et de l'obligation ou non de les indiquer au contentieux de l'annulation et au contentieux de la cassation administrative. Il ne s'agit donc pas d'un arrêt portant sur un objet identique à la question préjudicielle postulée par le requérant.

Comme l'a écrit J.Th. DEBRY ⁽¹⁶⁾, lorsqu'il a inscrit les termes « objet identique » « le législateur a, en effet, insisté sur le fait que cette nouvelle dispense de poser une question préjudicielle ne peut être comprise comme une autorisation de « jouer sur l'interprétation par analogie des arrêts de la Cour d'arbitrage. C'est la raison pour laquelle les mots « même objet » ont été remplacés par les mots « objet identique », ce qui doit conduire à une application plus restrictive de l'exception à la saisine de la Cour constitutionnelle.

Le requérant renvoie à cet égard et par analogie à votre arrêt n°235.563, du 28 juillet 2016 qui témoigne d'une application de cette notion d'objet identique : « Les requérantes demandent en conséquence que soient posées à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle, divisée en trois branches, qu'elles formulent dans leur demande d'être entendues. Comme l'observent les requérantes, la Cour constitutionnelle a déjà, été amenée à diverses reprises à se prononcer au sujet de la compatibilité de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il est ainsi permis de renvoyer aux arrêts de la Cour 32/95 du 4 avril 1995, 27/97 du 6 mai 1997, 94/99 du 15 juillet 1999, 4/2000 du 19 janvier 2000, 50/2000 du 3 mai 2000, 72/2000 du 14 juin 2000, 87/2001 du 21 juin 2001, 150/2001 du 20 novembre 2001, 21/2002 du 23 janvier 2002, 112/2013 du 31 juillet 2013 et 157/2013 du 21 novembre 2013.

De même, l'une ou l'autre question préjudicielle à ce sujet est pendante devant la Cour constitutionnelle, notamment la question n° 6327 (NL) posée par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 233.358 du 23 décembre 2015 et publiée au Moniteur belge du 11 février 2016.

Enfin, la Cour constitutionnelle a également été amenée à se prononcer, dans le cadre de recours en annulation, sur l'un ou l'autre moyen mettant en cause la constitutionnalité de la procédure abrégée de perte d'intérêt prévue par l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. C'est, notamment, le cas de l'arrêt n° 103 du 16 juillet 2015 (B.37 à B.41).

Toutefois, une lecture attentive des questions préjudicielles ainsi posées à la Cour constitutionnelle ou des moyens d'annulation soulevés devant elle quant à la constitutionnalité de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, permet de considérer que la question préjudicielle que les requérantes demandent de poser n'a, en aucune de ses branches, le même objet que les questions préjudicielles déjà posées ou que les moyens d'annulation déjà invoqués devant la Cour constitutionnelle.

Au regard des arrêts précités de la Cour constitutionnelle de même que du contexte dans lequel les requérantes situent leur demande de question préjudicielle et formulent par ailleurs celle-ci, il y a lieu de considérer que l'on ne se trouve pas dans l'une des hypothèses prévues par l'article 26, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et qui autoriserait le Conseil d'Etat à refuser de poser cette question. L'on ne peut en particulier pas considérer que la Cour constitutionnelle aurait "déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique". 5 ⁽¹⁷⁾.

Pour le surplus, il n'y a pas lieu à un débat devant votre Conseil sur la portée des dispositions visées dans la question postulée par le requérant, dès lors que sont invoqués les articles 10 et 11 de la Constitution, sans qu'il ne soit référence à une disposition de droit européen ou international.

Il n'y a donc pas lieu de se référer à l'article 26, §4, al.1° de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et de procéder à un contrôle du caractère manifeste ou non de la violation de la Constitution. Ceci s'impose d'autant plus que dans la thèse de la partie adverse, l'article 13 de la Constitution n'a pas la même portée que l'article 6 CEDH.

Il est, en toute hypothèse, renvoyé *sub* 1.3.1. A cet égard, l'arrêt n° 219.316, du 10 mai 2016 cité par la partie adverse est sans incidence. En effet, le fait que le Conseil d'Etat, au contentieux de la cassation administrative, ne remplirait pas les exigences de l'article 6, §1^{er} de la CEDH n'enlève rien aux garanties procédurales qu'offre cette disposition, dès lors qu'une contestation patrimoniale est en jeu ⁽¹⁸⁾.

d) La question posée est bien une question préjudicielle, dès lors qu'il a été démontré *sub* a), b) et c) qu'elle était nécessaire à la solution du litige : « *qu'est préjudicielle une question qui échappe à la compétence du juge de l'excès de pouvoir et qui doit être tranchée avant qu'il puisse statuer définitivement* » ⁽¹⁹⁾.

".

VI.2. Appréciation du Conseil d'Etat

La décision contre laquelle est formé le présent recours en cassation a été notifiée au requérant par un courrier du 7 juillet 2017, recommandé à la poste, le 11 juillet 2017, et dont il n'est pas contesté qu'il ne contient pas d'indication d'un recours ouvert devant le Conseil d'Etat à l'encontre de cette décision.

Introduit par une requête déposée sur le site internet du Conseil d'État le 23 janvier 2018, ce recours en cassation l'a donc été plus de trente jours après la notification de la décision attaquée au requérant.

Le requérant tente de défendre la recevabilité *ratione temporis* de son recours dans, et nonobstant, les circonstances ainsi rappelées, en arguant de la différence de traitement ménagée par l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et qui – à son estime – cause préjudice aux destinataires de décisions contentieuses rendues en dernier ressort par des juridictions administratives. À cet égard, il invite le Conseil d'État à poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle qu'il formule dans les termes suivants :

" L'article 19, alinéa 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6, § 1^{er} de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il édicte que les délais de prescription pour les recours en annulation des actes administratifs à caractère individuel ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter, sans toutefois également viser les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives, alors que ce faisant cet article 19 traite de manière discriminatoire, sans justification objective et raisonnable, pour ce qui est du point de départ des délais de prescription des recours devant votre Conseil, dirigés contre des actes administratifs et des décisions contentieuses à caractère individuel, des catégories de justiciables comparables, à savoir des justiciables relevant du Conseil d'État, en privant les requérants en cassation administrative de la garantie procédurale de l'indication dans la notification de la décision contentieuse d'un recours en cassation administrative et du délai de recours comme point de départ du délai de prescription visé à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêt royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, et sans y attacher les conséquences qui s'y attachent en terme de délai différé du point de départ du délai de recours ?".

L'article 14, §§ 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, ainsi que l'article 19, alinéas 1^{er} et 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, sont libellés comme suit :

" Art. 14. § 1^{er}. Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :

- 1° des diverses autorités administratives;
- 2° des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement,

à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire.

[...]

§ 2. La section statue par voie d'arrêts sur les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives pour contravention à la loi ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité. Dans ce cas, elle ne connaît pas du fond des affaires.

[...]

Art. 19. Les demandes, difficultés, recours en annulation et recours en cassation visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16, 1^o à 8^o, peuvent être portés devant la section du contentieux administratif par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt et sont soumis par écrit à la section dans les formes et délais déterminés par le Roi.

Les délais de prescription pour les recours visés à l'article 14, § 1^{er}, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte ou la décision à portée individuelle".

Faisant usage de l'habilitation que Lui confère l'article 19, alinéa 1^{er}, précité, le Roi a déterminé les délais d'introduction des recours en annulation et en cassation respectivement visés aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 14.

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État est libellé comme suit :

" Les recours visés à l'article 14, §§ 1^{er} et 3 des lois coordonnées sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance".

L'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État est libellé comme suit :

" La requête en cassation est introduite au plus tard le trentième jour après la notification de la décision attaquée".

Il ressort des termes de l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, précitées, que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle susceptible de faire l'objet du recours institué par l'article 14, § 1^{er}, de ces lois n'indique pas l'existence de ce recours ainsi que les

formes et délais à respecter, le délai de prescription déterminé par le Roi ne prend pas cours, la volonté du législateur ayant été – ainsi qu'en rendent compte les travaux préparatoires de la loi du 24 mars 1994 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 – de sanctionner de l'absence de prise de cours du délai d'introduction d'un recours le défaut d'indication de l'existence de ce recours, ainsi que des formes et délais à respecter. L'effet de cette sanction est toutefois limité dans le temps, ainsi que l'a voulu le législateur lors des modifications ultérieures de cette disposition, en vertu desquelles, lorsque la condition d'indication de l'existence d'un recours, ainsi que des formes et délais à respecter n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte ou la décision à portée individuelle.

Même limitée dans le temps, la sanction du défaut d'indication de l'existence d'un recours au Conseil d'État et des formes et délais à respecter, a bien – à l'instar de cette exigence d'indication – une incidence sur les conditions d'exercice d'un recours au Conseil d'État et, partant, sur l'étendue et l'effectivité du droit d'accès au juge.

Par ailleurs, cette exigence, ainsi conçue, d'indication d'un recours ouvert au Conseil d'État est bien à l'origine d'une différence de traitement entre deux catégories de justiciables, dès lors qu'elle conditionne différemment l'accès au Conseil d'État selon que le requérant conteste un acte administratif individuel ou une décision contentieuse rendue en dernier ressort par une juridiction administrative : la sanction du défaut d'indication de la voie de recours, qui est favorable au destinataire d'un acte administratif individuel visé à l'article 14, § 1^{er}, précité, (puisqu'elle l'affranchit – à tout le moins dans une mesure limitée, depuis 2006 – de l'exigence du délai dans lequel il peut exercer son recours et lui rend ainsi l'accès plus étendu au juge), ne bénéficie pas au destinataire de la décision contentieuse d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, pour qui la prise de cours du délai de prescription n'est pas subordonnée à l'indication de l'existence du recours ouvert par l'article 14, § 2, précité.

Cette différence de traitement pourrait être considérée, par la Cour constitutionnelle, comme créant une discrimination entre ces deux catégories de requérants et il ne peut – au stade actuel de la présente procédure – être préjugé des suites qu'il y aurait lieu de réserver à un arrêt préjudiciel pour statuer sur la recevabilité du présent recours. Plus généralement – et outre que le contexte de la présente demande de question préjudicielle s'identifie à l'hypothèse visée à

l'article 26, § 2, alinéa 2, 1°, *in fine*, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle – il convient de relever qu'aucun des arguments exposés et développés par la partie adverse dans son mémoire en réponse ne paraît justifier que le Conseil d'État se dispense, en l'espèce actuellement examinée, d'interroger la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel :

- En ce qui concerne l'irrecevabilité du recours qui – à l'estime de la partie adverse – devrait être constatée quelle que soit la réponse apportée par la Cour constitutionnelle, elle ne peut être établie au stade actuel de la procédure devant le Conseil d'État, à tout le moins sur la base de l'argument aux termes duquel la présente requête a été introduite plus de quatre mois et trente jours après la notification, au requérant, de la décision dont la cassation est demandée.
- L'objet d'une question préjudicielle relative à l'obligation d'indication de l'existence d'un recours et à la sanction d'une méconnaissance de cette obligation n'apparaît pas identique à ce qui se rapporte aux durées respectives des délais de prescription des recours en annulation ou cassation ouverts devant le Conseil d'État. Il ne peut donc être admis, sans plus, que, par son arrêt n°38/2010 prononcé le 28 avril 2010, la Cour constitutionnelle aurait déjà statué sur une question identique à celle que le requérant invite le Conseil d'État à poser en l'espèce.
- S'agissant de l'argumentation de la partie adverse fondée sur l'article 26, § 4, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée, les longs développements qu'elle y consacre peinent à établir que les dispositions du titre II de la Constitution invoquées ne sont manifestement pas violées.
- Au vu des réponses qu'appellent les trois premiers arguments de la partie adverse, rien ne permet, au stade actuel de la procédure, de dénier le caractère "préjudiciel" de la question que le requérant invite le Conseil d'État à poser à la Cour constitutionnelle.

Pour l'ensemble de ces raisons, il y a lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle formulée au dispositif du présent arrêt.

VII. Dépersonnalisation de l'arrêt

Dans ses écrits de procédure, le requérant a sollicité la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir à tout moment de la procédure et jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas publiée.

Il n'y a pas lieu de s'opposer à cette demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

- " L'article 19, alinéas 1^{er} et 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, viole-t-il les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que, en son alinéa 1^{er}, il subordonne la recevabilité des recours qu'il vise à leur introduction dans le délai qu'il habilite le Roi à déterminer et en ce que, en son alinéa 2, il édicte que les délais de prescription pour les recours en annulation des actes administratifs à caractère individuel ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter, sans toutefois également viser les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives ?".

Article 3.

Sur le vu de la réponse donnée par la Cour constitutionnelle à la question posée, le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

Article 4.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

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

Imre KOVALOVSKY,	Président de chambre,
David DE ROY,	Conseiller d'État,
Nathalie VAN LAER,	Conseiller d'État,
Vincent DURIEUX,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Imre KOVALOVSKY.