

| |
|--|
| Numéro du rôle : 2659 |
| Arrêt n° 13/2004 du 21 janvier 2004 |

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 14 et 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 116.005 du 17 février 2003 en cause de M. Kiebooms contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 10 mars 2003, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 10 et 11 de la Constitution sont-ils violés par les articles 14 et 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat interprétés en ce sens que le Conseil d'Etat peut récuser, en cours de procédure, la légitimité de l'intérêt du requérant à demander l'annulation de l'acte de refus d'une démission volontaire, en se basant sur la constatation que la demande de démission volontaire - objet de la requête en annulation - a été ultérieurement acceptée, mais sans que cet acte ultérieur prenne effet à la date de démission initialement demandée et sans que l'acte attaqué ait été par là retiré, et compte tenu aussi, d'une part, du fait que cette exception n'aurait pas été examinée si le Conseil d'Etat avait antérieurement examiné, sinon le fond de l'affaire, tout au moins la recevabilité et, d'autre part, du fait qu'il y a lieu d'accorder réparation en droit rétroactive ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;
- M. Kiebooms, ayant fait élection de domicile chez ses avocats G. Van Grieken et N. Houssiau à 1180 Bruxelles, Drève des Renards 4;
- E. Lardinois, ayant fait élection de domicile chez ses avocats G. Van Grieken et N. Houssiau à 1180 Bruxelles, Drève des Renards 4.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- M. Kiebooms et E. Lardinois;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 26 novembre 2003 :

- a comparu Me D. D'Hooghe, qui comparaisait également *loco* Me I. Vos, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le requérant devant le Conseil d'Etat conteste l'arrêté ministériel du 14 juin 1996 refusant sa démission parce que les conditions de rendement n'étaient pas remplies. Après qu'il eut obtenu plusieurs retraits temporaires d'emploi pour convenance personnelle, sa démission offerte le 26 mars 1996 a finalement été acceptée par arrêté royal du 15 janvier 1999, avec effet au 1er janvier 1999, et il a été versé à cette date, avec ses rang et ancienneté, dans le cadre des officiers de réserve de la force terrestre.

Le Conseil d'Etat a rejeté une extension du recours en annulation de l'arrêté royal précité. L'auditeur considère, sur la base de la jurisprudence établie, que le requérant ne justifie plus de l'intérêt requis. Le requérant conteste ce point de vue et souligne les effets possibles sur son ancienneté dans le cadre de réserve et l'absence de satisfaction complète, laquelle pourrait résulter d'une éventuelle réparation en droit rétroactive. L'exception soulevée ne l'eût pas été si le Conseil d'Etat avait examiné l'affaire avant que l'autorité ne donne satisfaction au requérant.

Le Conseil d'Etat observe que le requérant ne démontre pas que l'annulation puisse lui procurer un avantage tangible qui s'ajouterait aux avantages que lui donne déjà l'arrêté royal du 15 janvier 1999, de sorte que le recours n'est pas recevable parce qu'il n'est pas satisfait à une condition substantielle de l'intérêt. Etant donné que le requérant fait valoir une possible discrimination entre deux catégories de requérants, à savoir ceux qui, avant que le Conseil d'Etat ne se soit prononcé, obtiennent satisfaction sans rétablissement complet de droits et ceux dont le recours est examiné avant qu'une nouvelle décision de ce genre soit intervenue, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

A.1.1. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle n'est pas recevable parce qu'il n'a pas été dit quelles catégories de personnes doivent être comparées.

A.1.2. Le requérant devant le Conseil d'Etat et la partie intervenante estiment que la Cour se soustrairait, dans ce cas, à l'obligation qu'elle a d'offrir une protection juridique, d'autant que le Conseil d'Etat attend manifestement avec intérêt la réponse, faute d'unanimité en son sein pour mettre fin à une construction purement jurisprudentielle.

Quant à la recevabilité du mémoire en intervention

A.2.1. E. Lardinois, requérant devant le Conseil d'Etat dans une autre procédure, est intervenu dans la procédure devant la Cour. Il a lui aussi introduit devant le Conseil d'Etat un recours en annulation d'une décision de refus d'une demande de démission, recours qui risque d'être déclaré irrecevable en raison de l'absence d'intérêt actuel, notamment parce qu'il aurait également obtenu satisfaction à la suite d'une démission acceptée dans l'intervalle. Dans son dernier mémoire adressé au Conseil d'Etat, il a suggéré de poser la même question préjudicielle que celle qui est posée dans l'affaire présentement examinée.

A.2.2. Le Conseil des ministres fait valoir que la simple qualité de partie à une procédure analogue ne suffit pas à justifier l'intérêt requis pour intervenir dans une procédure. La partie en cause ne justifie nullement d'un intérêt dans l'affaire qui a conduit à la question préjudicielle et sa demande en intervention est donc irrecevable.

Quant au fond

Position du requérant devant le Conseil d'Etat et de la partie intervenante

A.3.1. Le requérant devant le Conseil d'Etat et la partie intervenante indiquent que deux catégories différentes de personnes, qui sont comparables, doivent *de facto* être distinguées. Le fait qu'une décision favorable est intervenue pour eux deux n'empêche pas qu'ils puissent être comparés aux personnes qui procèdent devant le Conseil d'Etat sans avoir obtenu une décision favorable dans l'intervalle, puisque eux non plus n'ont pas obtenu entière satisfaction.

A.3.2. La partie requérante devant le Conseil d'Etat souligne pour l'essentiel la nature particulière du recours devant le Conseil d'Etat, lequel permet d'obtenir *de jure* un rétablissement rétroactif des droits. La manière dont le Conseil d'Etat interprète la notion d'intérêt, et en particulier la condition de son caractère actuel, est une mesure qui excède l'objectif du législateur, qui est d'éviter l'action populaire.

La Cour a déjà dit dans différents arrêts que le fait de priver quelqu'un de la protection juridique du Conseil d'Etat constitue une discrimination. Cette protection juridique est à ce point fondamentale qu'elle ne peut être refusée, même si la technique juridique offre d'autres solutions. Une protection juridique suffisante implique qu'un rétablissement effectif du droit puisse être offert dans un délai raisonnable, de sorte qu'on ne peut pas conclure après de nombreuses années que l'on ne procédera plus - ou qu'il n'est plus possible de procéder - à l'examen de l'affaire. Dans son arrêt n° 28/2002, la Cour a garanti que, concernant aussi les régimes de démission des militaires, l'écoulement du temps ne pouvait avoir aucune incidence sur la protection juridique offerte.

Le requérant souligne ensuite que la politique judiciaire en matière d'intérêt actuel porte atteinte aux exigences de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, parce que le préjudice dont résulte l'intérêt légitime est évident dans l'instance principale, la décision de refus attaquée ayant produit ses effets du 1er juillet 1996 au 1er janvier 1999. La politique judiciaire en la matière a évolué dans un sens défavorable au requérant. En effet, par le passé, le Conseil d'Etat a jugé à diverses occasions que l'intérêt était conservé, dans une situation comparable, notamment parce qu'une éventuelle annulation revêtue de l'autorité de la chose jugée établit, dans la situation du requérant, un élément qui le place dans une position favorable pour porter devant le juge ordinaire une action en réparation. Dans l'arrêt n° 117/99, la Cour d'arbitrage a défendu en la matière un point de vue extrêmement nuancé, dans des considérants importants qui permettent de déduire la persistance d'un intérêt.

A.3.3. Le requérant devant le Conseil d'Etat souligne encore que, dans des affaires comparables, des décisions ont été prises à la même date, qui aboutissent à d'autres résultats, à savoir la recevabilité des recours en annulation, malgré l'exception identique d'irrecevabilité soulevée d'office par l'auditeur en raison de la perte d'un intérêt actuel.

Aussi longtemps que l'autorité n'a pas accordé un plein rétablissement des droits en nature, ce qui ne peut s'opérer en principe que par une décision de retrait, tout requérant a droit à une décision sur le fond, à moins qu'il ne soit question, au moment de l'introduction de la requête, d'une action populaire. En vertu de l'article 160 de la Constitution, la condition supplémentaire d'un intérêt « actuel » ne peut être instaurée que par une loi expresse et ne peut pas être laissée à l'appréciation du Conseil d'Etat. Il en est d'autant plus ainsi dans une procédure telle que celle-ci, sur le déroulement de laquelle le requérant n'a aucune prise. Il est constaté que ceux qui ont déserté avant d'avoir obtenu leur démission définitive conservent leur intérêt et sont par conséquent mieux lotis que le requérant, puisque eux obtiennent une décision sur le fond.

Position du Conseil des ministres

A.4.1. Le Conseil des ministres fait valoir, en ordre principal, que les catégories de personnes dont il est apparemment question, à savoir les requérants devant le Conseil d'Etat qui ont obtenu satisfaction durant le déroulement de la procédure et ont atteint l'objectif naturel de leur action et les requérants qui n'ont pas obtenu satisfaction au cours de la procédure, ne sont pas comparables. Dans le premier cas, une nouvelle décision est en effet intervenue qui est directement liée à ce qui est recherché par le recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

A.4.2. De plus, on n'aperçoit pas en quoi consisterait précisément le traitement inégal, étant donné que, conformément à l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, chaque partie requérante doit justifier d'une lésion ou d'un intérêt.

Le fait d'avoir obtenu satisfaction au cours de la procédure ne conduit par ailleurs jamais à la perte automatique de l'intérêt actuel, comme le montre aussi la décision de renvoi. En effet, le requérant a eu la possibilité de démontrer qu'en cas de poursuite de la procédure, une éventuelle annulation de la décision attaquée lui procurerait encore un avantage matériel concret ou une satisfaction morale concrète. La constatation qu'il n'a pas réussi dans cette entreprise n'y change rien.

Le Conseil des ministres observe aussi que même en cas d'annulation, il n'existe aucune garantie générale de rétablissement rétroactif des droits. Il a été constaté, à cet égard, dans l'instance principale que le requérant n'avait pas établi la plus-value qu'apporterait un éventuel rétablissement rétroactif de droits par rapport à la décision déjà intervenue en ce qui concerne la satisfaction.

A.4.3. En ordre subsidiaire, pour le cas où la Cour devrait considérer qu'il existe un traitement différent de situations comparables et égales, le Conseil des ministres fait valoir que cette différence de traitement est objectivement et raisonnablement justifiée.

La prise en considération de l'intérêt comme condition de recevabilité est dictée par le souci d'éviter que des procédures soient introduites par pur esprit de chicane. Le législateur a laissé au Conseil d'Etat le soin de définir la notion d'intérêt et la Cour a confirmé, dans son arrêt n° 117/99, que le Conseil d'Etat pouvait vérifier si l'intérêt d'une partie requérante doit se maintenir pour toute la durée de la procédure. En l'espèce, le Conseil d'Etat a posé, pour définir l'intérêt requis, que celui-ci devait notamment être actuel, ce qui implique que la partie requérante doit justifier, tant au moment de l'introduction du recours en annulation qu'au moment du prononcé, qu'elle subit un préjudice découlant de la décision attaquée et que l'éventuelle annulation peut lui procurer un avantage direct et personnel.

A.4.4. Il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés et l'objectif poursuivi. La survenance d'une décision qui a donné satisfaction au requérant ne conduit en effet pas à une perte automatique de l'intérêt. Le requérant conserve le droit de démontrer qu'une annulation peut encore lui offrir un avantage quelconque et qu'il garde son intérêt actuel, ce que le Conseil d'Etat appréciera, comme il l'a fait dans le litige qui a donné lieu à la question préjudicielle.

Cette appréciation ne conduisant à la perte de l'intérêt que s'il est établi que l'avantage ne va pas au-delà du simple fait d'entendre déclarer illégale la décision attaquée, sans qu'aucun avantage matériel ou moral concret puisse être démontré, la mesure n'est pas disproportionnée à l'objectif. Si la partie requérante a déjà atteint l'objectif naturel de son action, elle n'est pas privée non plus du droit à un recours effectif.

A.4.5. Le Conseil des ministres indique enfin que la jurisprudence citée par le requérant devant le Conseil d'Etat, tant celle de la Cour d'arbitrage que celle du Conseil d'Etat, soit n'est pas pertinente pour répondre à la question, parce qu'elle est souvent tirée de son contexte, soit vient précisément confirmer la position du Conseil des ministres, en tant que celui-ci a démontré plus haut que toute décision qui survient et donne une certaine satisfaction ne conduit pas automatiquement à la perte de l'intérêt actuel, et que cette jurisprudence se voit maintenant confirmée par l'analyse approfondie des données factuelles des causes qui ont conduit à une autre décision que l'affaire du requérant devant le Conseil d'Etat.

S'agissant de la référence à l'arrêt n° 117/99, le Conseil des ministres affirme que l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et la condition de l'intérêt actuel, tel que le Conseil d'Etat les interprète dans le contentieux des démissions, sont conformes à la teneur de cet arrêt de la Cour. Ce n'est que lorsque la perte a un caractère automatique que l'interprétation donnée à cette disposition a des effets disproportionnés.

- B -

B.1. La question préjudicielle vise à demander à la Cour si les articles 14, § 1er, et 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où le Conseil d'Etat interprète l'intérêt dont ces dispositions font une condition de recevabilité de chaque recours en annulation en ce sens qu'un requérant qui, en cours de procédure, a obtenu de l'autorité partiellement satisfaction doit démontrer quel avantage pourrait ensuite encore lui procurer l'annulation, tandis que l'intérêt requis du requérant qui n'a pas encore obtenu satisfaction n'est, pour cette raison, pas contesté. Il doit être tenu compte à cet égard de la circonstance de fait que la demande de démission volontaire d'un officier, dont le rejet est attaqué par un recours en annulation, a été acceptée ultérieurement mais sans effet rétroactif.

Quant à la recevabilité de l'intervention

B.2.1. E. Lardinois, requérant devant le Conseil d'Etat dans une procédure comparable à celle qui a donné lieu à la décision de renvoi, est intervenu dans la procédure devant la Cour en introduisant un mémoire. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité de cette intervention en raison de l'absence d'intérêt dans l'affaire qui est pendante devant le juge *a quo*.

B.2.2. Etant donné que le demandeur en intervention a demandé au Conseil d'Etat, dans une procédure analogue, de poser à la Cour une question préjudicielle portant sur le même problème, la demande d'intervention est recevable.

Quant au fond

B.3. L'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose :

« La section [d'administration] 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 des diverses autorités

administratives, ainsi que contre les actes administratifs 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 d'arbitrage, ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel. »

L'article 19 des mêmes lois coordonnées dispose :

« Les demandes, difficultés, recours en annulation et recours en cassation visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16 peuvent être portés devant la section d'administration 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.

[...] »

Le législateur a donc réservé aux personnes justifiant d'un intérêt la possibilité de demander au Conseil d'Etat, section d'administration, l'annulation d'un acte administratif.

La loi ne définit pas cet « intérêt ». Le législateur a laissé au Conseil d'Etat le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18).

B.4. Il ressort du libellé de la question préjudicielle que la Cour est interrogée sur la constitutionnalité notamment de l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, interprété comme conduisant à traiter différemment les parties requérantes qui attaquent un refus de leur demande de démission volontaire, selon qu'elles ont ou n'ont pas obtenu cette démission, sans effet rétroactif, au cours de l'examen de leur recours en annulation.

B.5. La Cour examine la question qui lui est posée, non pour se prononcer sur une jurisprudence du Conseil d'Etat, ce qui ne relève pas de sa compétence, mais en se plaçant dans l'hypothèse, postulée par la question préjudicielle, selon laquelle la disposition en cause commande l'interprétation qui y est formulée.

B.6. Un requérant devant le Conseil d'Etat ne perd pas nécessairement tout intérêt - moral ou matériel - à l'annulation *erga omnes* d'un refus lorsque, dans la suite de la procédure, sa demande initiale est acceptée sans effet rétroactif.

B.7. L'article 19 n'exprime aucune exigence en ce qui concerne le maintien de l'intérêt. Il peut être interprété en ce sens que l'officier qui attaque le refus de sa démission volontaire ne perd pas nécessairement son intérêt au recours lorsque sa demande est ensuite acceptée, sans effet rétroactif.

B.8. En tant qu'un requérant devant le Conseil d'Etat est invité à établir l'avantage qu'il pourrait retirer de l'annulation d'une décision administrative de refus, malgré l'acceptation ultérieure, sans effet rétroactif, de sa demande, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Il appartient dès lors au Conseil d'Etat, et non à la Cour, de se prononcer dans chaque cas sur ce sujet.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 14 et 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le requérant dont la demande de démission a été refusée ne perd pas nécessairement son intérêt au recours en annulation de cette décision lorsque sa demande est acceptée, sans effet rétroactif, dans la suite de la procédure.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 janvier 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts