

| |
|--|
| Numéro du rôle : 2891 |
| Arrêt n° 191/2004 du 24 novembre 2004 |

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 17, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et J.-P. Snappe, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 127.040 du 13 janvier 2004 en cause de E. Servais contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 22 janvier 2004, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, qui porte que ' Lorsqu'un acte ou un règlement d'une autorité administrative est susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, § 1er, le Conseil d'Etat est seul compétent pour ordonner la suspension de son exécution ', ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il exclut que soit ordonnée la suspension de l'exécution d'une décision implicite de rejet fondée sur l'article 14, § 3, des mêmes lois ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- E. Servais, demeurant à 1390 Grez-Doiceau, Ruelle des Croix 39;
- le ministre fédéral des Affaires sociales et de la Santé publique;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 21 octobre 2004 :

- ont comparu :

. Me P. Schaffner *loco* Me E. Demartin, avocats au barreau de Bruxelles, pour E. Servais;

. Me J. Sohier, qui comparaisait également *loco* Me P. Legros, avocats au barreau de Bruxelles, pour le ministre fédéral des Affaires sociales et de la Santé publique;

. Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- 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*

Saisi d'une demande de suspension d'une décision implicite de refus du ministre des Affaires sociales et de la Santé publique d'autoriser le transfert d'une officine pharmaceutique, le Conseil d'Etat constate que les conditions de la suspension sont réunies, mais relève que, l'article 17, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat renvoyant exclusivement à l'article 14, § 1er, des mêmes lois, et non à l'article 14, § 3, on peut

s'interroger sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle traiterait différemment les décisions de refus explicites et implicites, ou les décisions implicites de refus selon qu'elles sont acquises ou non dans les conditions prévues par l'article 14, § 3, desdites lois coordonnées. En conséquence, le Conseil d'Etat suspend provisoirement l'exécution de la décision attaquée, et pose à la Cour la question précitée.

III. *En droit*

- A -

Position de la requérante devant le Conseil d'Etat

A.1. La requérante devant le Conseil d'Etat constate que la question de la recevabilité d'une demande de suspension dirigée contre une décision implicite de rejet, déduite de l'application de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, a fait l'objet d'arrêts fort différents, et que sont ainsi apparus deux courants jurisprudentiels et doctrinaux opposés. Elle soutient que l'interprétation de la disposition en cause selon laquelle serait irrecevable une demande de suspension d'une telle décision implicite de rejet est erronée en droit parce qu'une analyse approfondie de la question montre que le législateur a souhaité que tous les actes administratifs visés au paragraphe 1er de l'article 14, dont font partie les décisions issues de l'application du paragraphe 3, puissent faire l'objet d'une suspension si les conditions de celle-ci sont réunies.

A.2. Elle estime en outre que cette interprétation de la disposition en cause est discriminatoire. Elle expose que les personnes qui font l'objet d'une décision implicite de refus déduite de la procédure décrite au paragraphe 3 de l'article 14 se trouvent dans une situation comparable à celle de toute personne faisant l'objet d'une décision administrative, spécialement lorsqu'on compare cette catégorie à celle des personnes qui font l'objet d'une décision de refus explicite ou d'une décision implicite de refus qui n'est pas issue de l'application de la procédure fixée par l'article 14, § 3. Dès lors, la différence de traitement critiquée ne repose sur aucun objectif légitime et apparaît disproportionnée. Elle ajoute qu'il n'y a, dans les travaux préparatoires, aucun motif de priver les personnes qui font l'objet d'une décision issue de cette procédure de la possibilité d'obtenir la suspension de l'exécution de cette décision.

A.3. Elle conclut en attirant l'attention de la Cour sur l'autre interprétation possible de la combinaison des articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, selon laquelle les personnes ayant fait l'objet d'une décision implicite de refus issue de l'application de l'article 14, § 3, sont recevables à introduire une demande de suspension.

Position de l'Etat belge

A.4. L'Etat belge, partie adverse devant le Conseil d'Etat, expose à son tour que la question qui fait l'objet du litige est controversée. Il cite les travaux préparatoires de la loi du 25 mai 1999 qui a notamment modifié l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et considère que les décisions explicites de refus qui peuvent faire l'objet d'une demande de suspension constituent une catégorie de décisions spécifiques et fondamentalement différentes des décisions implicites de refus obtenues en application de l'article 14, § 3, des lois précitées. Il souligne les différences de procédure entre les deux catégories de décisions, tenant notamment à l'écoulement d'un délai deux fois supérieur lorsqu'il s'agit d'une décision implicite de refus et estime que, par nature, une demande de suspension d'une telle décision est incompatible avec la notion d'urgence afférente à une procédure en référé. Il en conclut que la différence de traitement critiquée est justifiée.

Position du Conseil des ministres

A.5. A titre principal, le Conseil des ministres suggère à la Cour d'adopter une interprétation conciliante. Il estime que l'interprétation étendant l'application de l'article 17, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées aux décisions implicites de rejet a pour effet de traiter de façon égale les justiciables sollicitant la suspension de l'exécution d'une décision explicite et les justiciables sollicitant la même mesure à l'égard d'une décision implicite de rejet, et que dans cette interprétation, la disposition en cause ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.6. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres expose que, même interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas aux décisions implicites de rejet, l'article 17, § 1er, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Il estime que la référence expresse que l'article 17, § 1er, fait à l'article 14, § 1er, impliquant l'exclusion du champ d'application de la procédure en suspension à l'égard des décisions implicites de rejet, crée une différence de traitement qui repose sur l'existence d'une différence objective entre les deux types de décisions et qui apparaît raisonnablement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi.

- B -

B.1.1. L'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose :

« § 1er. 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 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.

[...]

§ 3. Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative. »

B.1.2. L'article 17, § 1er, alinéa 1er, des mêmes lois dispose :

« Lorsqu'un acte ou un règlement d'une autorité administrative est susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, § 1er, le Conseil d'Etat est seul compétent pour ordonner la suspension de son exécution. »

B.2. Le Conseil d'Etat interprète cette disposition comme excluant qu'il puisse ordonner la suspension de l'exécution d'une décision implicite de refus qui découle de l'application de l'article 14, § 3, et interroge la Cour sur sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'est créée, dans cette interprétation, une différence de traitement entre les justiciables qui ont obtenu une décision de refus explicite et ceux qui ont obtenu une décision de refus implicite en vertu de l'article 14, § 3, ainsi qu'entre les justiciables ayant obtenu une décision implicite de refus, selon que cette décision est acquise dans les conditions de l'article 14, § 3, ou en vertu d'une autre disposition, seules les demandes de suspension d'une décision implicite de refus issue de la procédure établie par l'article 14, § 3, devant être déclarées irrecevables.

B.3. Aucune disposition de la Constitution n'oblige le législateur à instaurer de manière générale une procédure de référé administratif. Toutefois, lorsque le législateur décide d'offrir la possibilité d'obtenir la suspension d'actes administratifs, il ne peut refuser cette possibilité à certaines catégories de sujets de droit s'il n'existe pas pour ce faire une justification raisonnable.

B.4. La différence de traitement repose sur un critère objectif tiré de la procédure d'obtention de la décision de refus attaquée. La Cour doit examiner cependant si ce critère est pertinent, compte tenu de l'objet de la mesure examinée.

B.5. Les travaux préparatoires ne contiennent aucune explication de la différence de traitement exposée en B.2, créée par le renvoi exclusif, dans l'article 17, § 1er, au premier paragraphe de l'article 14 des lois coordonnées précitées. Alors qu'il était invité par la section de législation du Conseil d'Etat, lors des travaux préparatoires de la loi du 25 mai 1999 modifiant notamment les lois sur le Conseil d'Etat, « à apprécier l'opportunité de se prononcer sur » la controverse constatée au sein même de la jurisprudence du Conseil d'Etat, section d'administration, en ce qui concerne la recevabilité des demandes de suspension de décisions implicites de refus acquises en vertu de l'article 14, § 3, « en adoptant une règle claire en cette matière » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1960/1, p. 22), le législateur n'a

ni tranché la question, ni justifié la différence de traitement créée dans l'une des interprétations controversées.

B.6. La procédure de suspension d'un acte administratif est un accessoire du recours en annulation de cet acte. Comme le contentieux objectif d'annulation auquel elle est essentiellement liée, la procédure de suspension a pour seul objectif de permettre d'éviter qu'un acte administratif qui est litigieux ne produise des effets de droit aux conséquences irréversibles alors même que des moyens sérieux d'annulation sont, dès l'introduction de la demande de suspension, invoqués et établis.

B.7. S'il est exact que les décisions implicites visées à l'article 14, § 3 précité, les décisions implicites visées par d'autres dispositions et les décisions explicites de refus sont acquises dans des conditions différentes, elles sont toutes susceptibles de faire l'objet d'une annulation par le Conseil d'Etat et peuvent entraîner des conséquences identiques pour les administrés qui peuvent avoir un intérêt égal à en obtenir la suspension.

Le fait que la décision de refus soit déduite du silence de l'autorité tenue de statuer et non d'une décision explicite de celle-ci ne présente pas de lien avec la possibilité pour le Conseil d'Etat d'en ordonner la suspension et ne peut dès lors justifier que les administrés concernés soient privés de la possibilité de demander la suspension de l'acte, alors qu'ils pourraient l'obtenir si l'autorité avait pris une décision explicite qui aurait le même contenu. La différence de traitement ne repose sur aucun critère pertinent.

B.8. La question appelle une réponse affirmative.

B.9. La Cour observe cependant que les dispositions en cause peuvent être interprétées comme n'excluant pas la possibilité pour le Conseil d'Etat d'ordonner la suspension d'une décision implicite de refus acquise dans les conditions fixées par l'article 14, § 3. Ce dernier, en effet, peut être considéré comme se limitant à définir les conditions du recours dirigé contre le silence gardé par une administration qui est tenue de statuer, de telle sorte que le

rejet implicite déduit du silence de l'administration constituée, en vertu de cette disposition, un acte administratif au sens de l'article 14, § 1er, susceptible de suspension en vertu de l'article 17, § 1er.

B.10. Dans cette interprétation, les dispositions concernées ne donnent pas lieu aux différences de traitement énoncées en B.2, de sorte que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Dans l'interprétation selon laquelle il exclut que soit ordonnée la suspension de l'exécution d'une décision implicite de rejet visée à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'article 17, § 1er, des mêmes lois viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Dans l'interprétation selon laquelle elle n'exclut pas que soit ordonnée la suspension de l'exécution d'une décision implicite de rejet visée à l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 24 novembre 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior