

Numéros du rôle : 4547, 4548, 4549, 4552, 4553, 4554, 4555 et 4556
Arrêt n° 67/2009 du 2 avril 2009

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 20, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

a) Par ordonnance n° 3484 du 29 octobre 2008 rendue en procédure d'admissibilité des recours en cassation, en cause de Viktorya Galstyan contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 31 octobre 2008, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 20, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il l'article 149 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que cette disposition prévoit que le premier président, le président, le président de chambre ou le conseiller d'Etat ayant au moins trois années d'ancienneté de grade, désigné par le chef de corps qui est responsable de la section du contentieux administratif, se prononce sur l'admissibilité du recours en cassation, sans audience et sans entendre les parties alors qu'en tant qu'il dispose que le jugement est prononcé en audience publique, l'article 149 de la Constitution a pour but de permettre un contrôle public de la décision rendue et constitue de ce fait l'une des garanties d'un procès équitable ? »;

2. « L'article 20, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 149 de la Constitution et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que cette disposition prévoit que le premier président, le président, le président de chambre ou le conseiller d'Etat ayant au moins trois années d'ancienneté de grade, désigné par le chef de corps qui est responsable de la section du contentieux administratif, se prononce sur l'admissibilité du recours en cassation, sans audience et sans entendre les parties et en ce que cette disposition crée de ce fait une différence de traitement sans fondement légitime et raisonnable entre deux catégories de justiciables, étant d'une part ceux qui voient la décision du Conseil d'Etat prononcée sur leurs recours en annulation ou en suspension prononcée en audience publique et d'autre part, ceux qui voient la décision du Conseil d'Etat prononcée sur leurs recours en cassation prononcée sans audience ? ».

b) Par ordonnances n^{os} 3468 et 3467 du 24 octobre 2008 rendues en procédure d'admissibilité des recours en cassation, en cause respectivement de Natalia Bogdan et Samira Chamoun contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 5 novembre 2008, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 20, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec son article 149 et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que cette disposition prévoit que le premier président, le président, le président de chambre ou le conseiller d'Etat ayant au moins trois années d'ancienneté de grade, désigné par le chef de corps qui est responsable de la section du contentieux administratif, se prononce sur l'admissibilité du recours en cassation, sans audience et sans entendre les parties alors qu'en tant qu'il dispose que le jugement est prononcé en audience publique, l'article 149 de la Constitution a pour but de permettre un contrôle public de la décision rendue et constitue de ce fait l'une des garanties d'un procès équitable ? »;

2. « L'article 20, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 149 de la Constitution et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que cette disposition prévoit que le premier président, le président, le président de chambre ou le conseiller d'Etat ayant au moins trois années d'ancienneté de grade, désigné par le chef de corps qui est responsable de la section du contentieux administratif, se prononce sur l'admissibilité du recours en cassation, sans audience et sans entendre les parties et en ce que cette disposition crée de ce fait une différence de traitement sans fondement légitime et raisonnable entre deux catégories de justiciables, étant d'une part ceux qui voient la décision du Conseil d'Etat prononcée sur leurs recours en annulation ou en suspension prononcée en audience publique et d'autre part, ceux qui voient la décision du Conseil d'Etat prononcée sur leurs recours en cassation prononcée sans audience ? ».

c) Par ordonnances n^{os} 3506, 3509, 3502, 3510 et 3504 du 6 novembre 2008 rendues en procédure d'admissibilité des recours en cassation, en cause respectivement de Emmanuel Eloko Owanga et Marie Nshimba Malamba, Guysie Kienga Kikolo, Espérance Ubeme Mashakola, Liliane Mangabu Ntumba et Jean Kyubi Nenemali contre l'Etat belge, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 13 novembre 2008, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 20, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec son article 149 et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que cette disposition prévoit que le premier président, le président, le président de chambre ou le conseiller d'Etat ayant au moins trois années d'ancienneté de grade, désigné par le chef de corps qui est responsable de la section du contentieux administratif, se prononce sur l'admissibilité du recours en cassation, sans audience et sans entendre les parties et de ce fait crée sans fondement légitime une différence de traitement entre les justiciables suivant que ces derniers ont introduit un recours en cassation administrative au Conseil d'Etat ou une action devant les Cours et Tribunaux de l'Ordre judiciaire alors qu'en tant qu'il dispose que le jugement est prononcé en audience publique, l'article 149 de la Constitution a pour but de permettre un contrôle public de la décision rendue et constitue de ce fait l'une des garanties d'un procès équitable ? »;

2. « L'article 20, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 149 de la Constitution et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que cette disposition prévoit que le premier président, le président, le président de chambre ou le conseiller d'Etat ayant au moins trois années d'ancienneté de grade, désigné par le chef de corps qui est responsable de la section du contentieux administratif, se prononce sur l'admissibilité du recours en cassation, sans audience et sans entendre les parties et en ce que cette disposition crée de ce fait une différence de traitement sans fondement légitime et raisonnable entre deux catégories de justiciables, étant d'une part ceux qui voient la décision du Conseil d'Etat prononcée sur leurs recours en annulation ou en suspension prononcée en audience publique et d'autre part, ceux qui voient la décision du Conseil d'Etat prononcée sur leurs recours en cassation prononcée sans audience ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4547, 4548, 4549, 4552, 4553, 4554, 4555 et 4556 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- Natalia Bogdan, demeurant à 1040 Bruxelles, avenue des Gaulois 15, dans l'affaire n° 4548;

- Samira Chamoun, demeurant à 1082 Bruxelles, rue Kasterlinden 50, dans l'affaire n° 4549;

- Emmanuel Eloko Owanga et Marie Nshimba Malamba, demeurant à 1342 Ottignies-Louvain-la-Neuve, avenue des Capucines 11, dans l'affaire n° 4552;

- Guysie Kienga Kikolo, demeurant à 6230 Pont-à-Celles, rue des Ecoles 5, dans l'affaire n° 4553;

- Espérance Ubeme Mashakola, demeurant à 1932 Zaventem, Sint-Stefaansstraat 146, dans l'affaire n° 4554;

- Liliane Mangabu Ntumba, demeurant à 1000 Bruxelles, rue des Confédérés 119, dans l'affaire n° 4555;

- Jean Kyubi Nenemali, demeurant à 1020 Bruxelles, rue de Moorslede 162, dans l'affaire n° 4556;

- le Conseil des ministres, dans toutes les affaires.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Samira Chamoun, dans l'affaire n° 4549, Emmanuel Eloko Owanga et Marie Nshimba Malamba, dans l'affaire n° 4552, Guysie Kienga Kikolo, dans l'affaire n° 4553, Espérance Ubeme Mashakola, dans l'affaire n° 4554, Liliane Mangabu Ntumba, dans l'affaire n° 4555, et Jean Kyubi Nenemali, dans l'affaire n° 4556;

- le Conseil des ministres, dans les affaires n^{os} 4548, 4549, 4552, 4553, 4554, 4555 et 4556.

A l'audience publique du 17 mars 2009 :

- ont comparu :

- Me R. Fonteyn *loco* Me P. Lardinois, avocats au barreau de Bruxelles, pour Natalia Bogdan;

. Me R. Fonteyn, qui comparaisait *loco* Me R.-M. Sukennik, avocats au barreau de Bruxelles, pour Samira Chamoun, Emmanuel Eloko Owanga et Marie Nshimba Malamba, Guysie Kienga Kikolo, Espérance Ubeme Mashakola, Liliane Mangabu Ntumba, et Jean Kyubi Nenemali;

- . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Viktorya Galstyan, Natalia Bogdan, Samira Chamoun, Emmanuel Eloko Owanga et Marie Nshimba Malamba, Guysie Kienga Kikolo, Espérance Ubeme Mashakola, Liliane Mangabu Ntumba, ainsi que Jean Kyubi Nenemali ont introduit, auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, un recours en cassation administrative contre un arrêt du Conseil du Contentieux des étrangers.

Statuant sur l'admissibilité de ces recours sur la base de l'article 20 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, le Conseil d'Etat décide, tout en déclarant le recours admissible, de poser à la Cour les questions préjudicielles suggérées par les requérants et reproduites ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Natalia Bogdan (affaire n° 4548) estime que l'article 20, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat crée une distinction injustifiée entre des justiciables qui ont introduit un recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat : ceux qui ont introduit un recours en annulation et/ou en suspension peuvent être entendus et voir la décision du Conseil d'Etat prononcée publiquement, tandis que les justiciables qui ont introduit un recours en cassation devant le Conseil d'Etat sont privés de la possibilité d'être entendus et de voir la décision du Conseil d'Etat rendue en audience publique.

A.1.2. Bien que la Cour de cassation et le Conseil d'Etat considèrent que l'article 149 de la Constitution n'est applicable qu'aux tribunaux de l'ordre judiciaire, la requérante estime que cette disposition ne prévoit aucune exception au principe du prononcé en audience publique de tout jugement et qu'il n'y a pas de raison de considérer que les décisions d'un juge administratif réclament une publicité moindre que celle exigée à l'égard des décisions judiciaires.

En outre, l'article 28 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que tout arrêt « est prononcé en audience publique » : cette disposition énonce un principe général sans prévoir d'exception, de sorte qu'elle doit s'entendre comme englobant toutes les décisions émanant du Conseil d'Etat, y compris les ordonnances rendues sur la base de l'article 20, § 3.

Enfin, c'est la Cour constitutionnelle, et non la Cour de cassation, qui a pour mission de contrôler la constitutionnalité des lois.

A.1.3. La requérante devant le Conseil d'Etat considère par ailleurs que la disposition en cause méconnaît l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit, sauf exceptions strictement circonscrites, que le jugement doit être rendu publiquement.

Le principe de publicité des débats constitue une des garanties auxquelles la Cour européenne des droits de l'homme est le plus attachée, en protégeant l'individu d'une justice secrète et en lui permettant de prendre connaissance de la teneur des débats lors de l'audience.

A cet égard, l'exception à la publicité des débats et du prononcé ne respecte pas les prescriptions de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme : cette exception n'a pas été organisée par le législateur dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique; elle n'a pas pour objectif de protéger les intérêts des mineurs ou la vie privée des parties au procès; enfin, elle ne constitue pas une mesure qui aurait été jugée strictement nécessaire par le tribunal dans des circonstances spéciales ou exceptionnelles afin d'éviter que la publicité ne porte atteinte aux intérêts de la justice. Par son caractère général, cette exception ne respecte donc pas l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.4. La disposition en cause crée également une différence de traitement entre des justiciables qui ont introduit un recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

La requérante constate que la disposition en cause, qui prévoit une procédure de filtrage, a été adoptée dans un souci de résorber l'arriéré dans le contentieux des étrangers, en permettant au Conseil d'Etat, par le biais d'une procédure raccourcie et accélérée, de rejeter ou déclarer non admissible sur la base d'une motivation succincte chaque pourvoi introduit : cette disposition procède d'un souci d'efficacité qui peut constituer une justification objective.

Toutefois, concernant l'adéquation de la mesure au but poursuivi, la requérante se demande en quoi le fait de prévoir que les ordonnances sur l'admissibilité des recours seront rendues sans audience et sans entendre les parties permettra d'absorber l'arriéré judiciaire; et à supposer que cette mesure puisse contribuer à résorber cet arriéré, l'entorse à l'article 149 de la Constitution et à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Ainsi, la procédure de filtrage comporte suffisamment d'aspects qui limitent déjà les droits du justiciable qui se pourvoit en cassation administrative, et qui suffisent amplement à accélérer la procédure d'admissibilité (ordonnance rendue par un conseiller unique, délai de décision extrêmement bref, motivation succincte du refus d'admissibilité, pas de droit de recours contre l'ordonnance de refus d'admissibilité).

Enfin, si l'on procède à une balance des intérêts en présence, il apparaît clairement que le droit du justiciable à voir son jugement prononcé en audience publique prime le souci de résorber l'arriéré judiciaire du Conseil d'Etat : en effet, la publicité des arrêts et des jugements fait partie intégrante des garanties du procès équitable, pilier fondateur dans toute société démocratique, et ne peut souffrir une exception dans le seul but d'accélérer la procédure. Enfin, ce filtrage ne concerne que le seul contentieux des étrangers et ne peut donc résorber que l'arriéré relatif à ce contentieux, alors que l'arriéré relatif à l'ensemble du contentieux administratif du Conseil d'Etat est tout aussi important que celui propre au contentieux des étrangers, sans que le législateur ait toutefois osé élargir la disposition en cause à l'ensemble du contentieux dévolu au Conseil d'Etat.

La disposition en cause n'est donc ni proportionnée ni valablement justifiée.

A.2.1. Samira Chamoun, Emmanuel Eloko Owanga et Marie Nshimba Malamba, Guysie Kienga Kikolo, Espérance Ubeme Mashakola, Liliane Mangabu Ntumba, ainsi que Jean Kyubi Nenemali (affaires n^{os} 4549 et 4552 à 4556) interprètent les questions comme visant l'absence d'audience, et non spécifiquement l'absence d'audience publique.

A.2.2. Ils estiment que la différence de traitement entre celui qui demande l'annulation ou la suspension d'un acte administratif et celui qui demande la cassation d'une décision juridictionnelle administrative est fondée sur l'objectif légitime de réduction de l'arriéré du Conseil d'Etat et de la durée de l'examen de recours manifestement voués à l'échec. Ils considèrent cependant que cette différence de traitement n'est pas raisonnable en ce que la disposition en cause n'instaure pas une procédure de filtrage identique pour tous les autres types de recours adressés au Conseil d'Etat. Ils observent que les travaux préparatoires de cette disposition n'exposent pas

la raison pour laquelle une telle procédure n'est pas prévue pour les recours en annulation et demandes de suspension des actes administratifs. La différence de traitement entre les recours en cassation et en annulation n'apparaît guère pertinente en considération de l'objectif de réduire l'arriéré du Conseil d'Etat.

Ils ajoutent que cette différence de traitement n'est ni raisonnable ni proportionnée parce que l'objectif de célérité pouvait, selon eux, être atteint par d'autres procédures tout aussi rapides et moins attentatoires aux droits de la défense. Ils remarquent que les travaux préparatoires n'expliquent pas en quoi la procédure de filtrage contestée est meilleure que les procédures abrégées prévues par l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et par les articles 26 et 27 de l'arrêté royal du 9 juillet 2000 portant règlement de procédure particulier au contentieux des décisions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers. Ils considèrent que, à la différence des audiences tenues dans le cadre de ces procédures et qui se résument généralement à un renvoi aux écrits, l'absence d'audience ne permet pas de prévenir l'erreur manifeste d'appréciation d'un juge. Ils notent aussi qu'une telle erreur ne peut être corrigée par l'opposition, la tierce opposition ou la révision.

A.2.3. Ces requérants allèguent enfin que la différence de traitement précitée est disproportionnée au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils reprochent à la procédure critiquée de n'autoriser ni débat ni contrôle public sur le caractère manifeste de l'incompétence du Conseil d'Etat, sur la perte d'objet du recours ou sur le fondement des moyens. Ils en déduisent que, compte tenu du caractère succinct de la motivation d'une ordonnance relative à l'admissibilité d'un recours en cassation, ladite procédure met en péril le droit à un procès équitable et privilégie l'intime conviction du magistrat et le « huis clos subjectif », de sorte qu'elle ouvrirait la voie à l'arbitraire.

Ils allèguent, enfin, que la comparaison que fait le Conseil des ministres avec d'autres procédures belges ou étrangères ne pourrait être pertinente que si ces procédures constituaient aussi un filtre utilisé par un « juge suprême et unique » qui, sans audience, prend une décision non réformable dans une affaire qui n'a pas au préalable été soumise à deux autres juridictions. Ils soutiennent qu'un tel filtrage n'a jamais été jugé conforme à l'exigence de procès équitable par la Cour européenne des droits de l'homme. Ils allèguent que les différentes législations belges ou étrangères évoquées par le Conseil des ministres prévoient que la décision est prise par une instance collégiale, ou que le requérant peut, sinon être entendu, à tout le moins déposer un mémoire; aucune comparaison - nationale ou internationale - ne permet donc de justifier cette atteinte disproportionnée aux droits de la défense.

A.3.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Conseil des ministres observe que la Cour n'est pas compétente pour statuer sur la compatibilité d'une disposition législative avec l'article 149 de la Constitution ou avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.3.2. Par ailleurs, le Conseil des ministres constate que les parties requérantes devant le Conseil d'Etat n'invoquent, dans leur mémoire, aucune discrimination entre les justiciables selon qu'ils forment un pourvoi devant la Cour de cassation, juridiction de l'Ordre judiciaire, ou devant le Conseil d'Etat.

A supposer que la première question préjudicielle soit interprétée comme invoquant pareille discrimination, le Conseil des ministres observe que la Cour constitutionnelle a rappelé dans son arrêt n° 169/2008 que les différences d'organisation et de procédure entre les cours et tribunaux, d'une part, et les autres juridictions, d'autre part, ne sont pas contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution. Il en va nécessairement de même lorsque la différence affecte, comme en l'espèce, la procédure applicable aux pourvois formés respectivement devant la Cour de cassation et le Conseil d'Etat.

A.4.1. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Conseil des ministres estime que le libellé de la question préjudicielle ne permet pas de dire si le grief qui l'inspire provient de l'absence d'audience ou de l'absence d'un prononcé en audience publique. Il soutient que, dans les deux cas, la disposition en cause ne viole pas les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 149 de la Constitution et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.2. Le Conseil des ministres observe que l'article 20, § 3, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, n'interdit pas au Conseil d'Etat de prononcer en audience publique les ordonnances par lesquelles il statue sur l'admissibilité d'un recours en cassation administrative. Il ajoute que l'absence de prononcé en audience publique provient de l'article 47 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat. Il rappelle que la Cour n'est pas compétente pour examiner la constitutionnalité de dispositions non législatives. Par ailleurs, il n'y a pas lieu de se prononcer sur une discrimination qui opposerait, d'une part, une disposition légale et, d'autre part, une disposition réglementaire.

Le Conseil des ministres considère au surplus que, même si la différence de traitement visée par la seconde question préjudicielle résultait de l'article 20, § 3, des lois coordonnées le 12 janvier 1973, elle est non seulement légitime, mais en outre inexistante dans les faits. Il avance qu'une différence de traitement entre, d'une part, une décision portant exclusivement sur l'admission d'un recours en cassation administrative et, d'autre part, des décisions statuant sur un recours en annulation ou sur une demande de suspension n'est pas disproportionnée. Il relève, en outre, que le prononcé en audience publique des arrêts portant sur un recours en cassation administrative, un recours en annulation ou une demande de suspension, tel qu'il est prévu par l'article 28 des lois coordonnées le 12 janvier 1973, n'est pas réalisable et n'a, par conséquent, plus lieu qu'à titre exceptionnel.

A.4.3.1. En ce qui concerne l'absence d'audience, le Conseil des ministres reconnaît qu'il n'existe pas de procédure d'admission, à la suite du dépôt d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension d'un acte administratif. Il souligne d'emblée que l'examen d'un tel recours ou d'une telle demande n'est pas précédé, comme l'est l'examen d'un recours en cassation, de l'intervention d'une autre juridiction. Le recours en cassation est une voie de recours extraordinaire, appelée à s'exercer en dernier ressort, de sorte que l'accès à un juge aura été assuré, tandis que la procédure en annulation ou en suspension est primaire.

Par ailleurs, depuis la loi du 15 septembre 2006, c'est le Conseil du Contentieux des étrangers qui est la juridiction administrative de droit commun en matière de droit des étrangers, sous réserve d'un recours en cassation administrative devant le Conseil d'Etat.

Le Conseil des ministres rappelle que la procédure d'admission critiquée a été créée pour éviter l'apparition d'un arriéré dans le traitement par le Conseil d'Etat des recours en cassation administrative dirigés contre les décisions du Conseil du Contentieux des étrangers et pour garantir le traitement des recours en cassation administrative dans un délai raisonnable. Il observe que le législateur a entendu souligner le caractère exceptionnel de ce type de recours et souhaiter que la procédure d'admission soit efficace. Il estime que ces considérations justifient l'absence d'audience permettant aux parties de faire valoir leur point de vue. Le Conseil des ministres ajoute que la tenue d'un débat succinct exigerait l'intervention de l'auditorat du Conseil d'Etat, ce qui, d'une part, retarderait la prise de décision relative à l'admissibilité du pourvoi en cassation et, d'autre part, accroîtrait la charge de travail de l'auditorat, alors que cette charge explique déjà l'impossibilité pour les auditeurs d'examiner les recours en annulation et demandes de suspension dans un bref délai. La seule circonstance que l'accélération des procédures d'annulation ou de suspension ne soit pas atteinte de façon suffisamment rapide ne constitue pas un motif permettant de contester l'objectif poursuivi dans le contentieux des étrangers.

Selon le Conseil des ministres, il est, en outre, déraisonnable, voire désobligeant, de considérer qu'un conseiller d'Etat, statuant seul, ne serait pas en mesure de prévenir une erreur manifeste d'appréciation portant sur la question spécifique de la recevabilité d'un recours en cassation administrative.

A.4.3.2. Le Conseil des ministres allègue ensuite que la tenue d'un procès équitable n'exige pas l'intervention d'une juridiction collégiale, un avis extérieur, ou l'existence d'un recours en réformation, de sorte qu'il est permis de confier à un magistrat unique la compétence spécifique de se prononcer sur la seule admissibilité d'un recours juridictionnel.

Le Conseil des ministres observe, en outre, que l'absence d'un débat contradictoire n'est, compte tenu de la spécificité de la procédure de recevabilité d'un pourvoi, pas critiquable. Il remarque, à cet égard, que les articles 71 et 72 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 prévoient une procédure préliminaire permettant à la Cour constitutionnelle de « traiter succinctement » certains recours en annulation. Il renvoie aussi à trois propositions

de loi visant à instituer une procédure d'admission des pourvois en cassation déposés devant la Cour de cassation, tout en soulignant qu'aucune de ces propositions ne prévoit la possibilité pour les parties de faire valoir leurs arguments sur l'admissibilité de leur pourvoi lors d'une audience ou par le dépôt d'un mémoire.

Le Conseil des ministres note également que la procédure d'admissibilité est bien connue dans d'autres Etats membres de l'Union européenne. Il évoque, à cet égard, les règles applicables au pourvoi en cassation adressé au Conseil d'Etat de France, qui n'ont pas été condamnées au regard des articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (Cour européenne des droits de l'homme (décision), 9 mars 1999, *Immeubles Groupe Kosser* c. France). Il décrit ensuite succinctement une procédure d'admission applicable aux pourvois adressés à la Cour de cassation de France, ainsi que des procédures simplifiées en vigueur au *Hoge Raad* et au *Raad van State* des Pays-Bas, ainsi qu'au *Verwaltungsgerichtshof* d'Autriche. Il affirme, en outre, qu'il existe aussi des procédures similaires dans douze autres Etats membres de l'Union européenne. Il fait enfin référence aux articles 27.1, 28 et 35.3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- B -

B.1.1. La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat est, en vertu de l'article 14, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 - tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi du 25 mai 1999 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat, ainsi que le Code judiciaire » -, compétente pour « statue[r] [...] sur les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives ».

L'article 20 des lois coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'il a été rétabli par l'article 8 de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des étrangers, indique, en son paragraphe 1er, que ce type de recours « n'est traité que lorsqu'il est déclaré admissible », son paragraphe 4 rappelant que la procédure en cassation n'est engagée que lorsque le recours en cassation est déclaré admissible.

L'article 20, § 2, des mêmes lois coordonnées précise les critères d'admissibilité d'un tel recours :

« Chaque recours en cassation est, dès qu'il est porté au rôle, et sur le vu de la requête et du dossier de la procédure, immédiatement soumis à la procédure d'admission.

Les recours en cassation pour lesquels le Conseil d'Etat est incompétent ou sans juridiction ou qui sont sans objet ou manifestement irrecevables ne sont pas déclarés admissibles.

Sont seuls déclarés admissibles les recours en cassation qui invoquent une violation de la loi ou la violation d'une règle de forme, soit substantielle, soit prescrite à peine de nullité, pour autant que le moyen invoqué par le recours ne soit pas manifestement non fondé et que cette violation soit effectivement de nature telle qu'elle peut conduire à la cassation de la décision querellée et a pu influencer la portée de la décision.

Sont également déclarés admissibles, les recours en cassation pour lesquels le Conseil d'Etat n'est pas incompétent ou sans pouvoir de juridiction pour statuer sur le recours en cassation ou qui ne sont pas sans objet ou manifestement irrecevables et dont l'examen par la section s'avère nécessaire pour assurer l'unité de la jurisprudence ».

B.1.2. L'article 20, § 3, des lois coordonnées le 12 janvier 1973, tel qu'il a été modifié par l'article 99 de l'arrêté royal du 25 avril 2007 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat », définit les éléments essentiels de la procédure d'admissibilité du recours en cassation administrative.

Il dispose :

« Le premier président, le président, le président de chambre ou le conseiller d'Etat ayant au moins trois années d'ancienneté de grade, désigné par le chef de corps qui est responsable de la section du contentieux administratif, se prononce, par voie d'ordonnance, dans les huit jours à compter de la réception du dossier de la juridiction, sur l'admissibilité du recours en cassation, sans audience et sans entendre les parties. Aussitôt après réception de la requête, le greffier en chef demande communication du dossier de la juridiction à la juridiction administrative dont la décision est contestée par un recours en cassation. Cette juridiction communique le dossier dans les deux jours ouvrables suivant la demande de communication au Conseil d'Etat.

L'ordonnance qui refuse l'admissibilité du recours motive succinctement le refus.

L'ordonnance est directement signifiée aux parties en cassation selon les modalités fixées par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Cet arrêté royal peut également déterminer les cas dans lesquels une notification aux autorités administratives en cause visées à l'article 14, § 2, du dispositif ainsi que de l'objet suffit, ainsi que la forme et les conditions selon lesquelles cette notification est faite et la manière dont ces ordonnances sont intégralement accessibles à cette partie.

Aucune opposition, ni tierce opposition ne peut être formée contre les ordonnances prononcées en vertu de la présente disposition, lesquelles ne sont pas davantage susceptibles de révision ».

Le Roi est, en outre, habilité à « détermine[r], par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la procédure relative à l'examen de l'admissibilité en cassation » (article 20, § 5, des lois coordonnées le 12 janvier 1973).

B.2. Il ressort du libellé de la première question préjudicielle dans l'affaire n° 4547 qu'elle invite la Cour à examiner la compatibilité de l'article 20, § 3, alinéa 1er, première phrase, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 avec l'article 149 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La première question préjudicielle dans les affaires n^{os} 4548, 4549 et 4552 à 4556 invite la Cour à examiner la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 149 de la Constitution et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La première question préjudicielle dans les affaires n^{os} 4552 à 4556 précise que la Cour est interrogée sur la disposition en cause, en ce qu'elle créerait « une différence de traitement entre les justiciables suivant que ces derniers ont introduit un recours en cassation administrative au Conseil d'Etat ou une action devant les Cours et Tribunaux de l'Ordre judiciaire ».

B.3.1. La deuxième question préjudicielle interroge la Cour sur la compatibilité du même article 20, § 3, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 avec « les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 149 de la Constitution et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme » et elle fait grief également à cet article 20, § 3, de permettre que la décision sur l'admissibilité du recours en cassation soit prononcée « sans audience et sans entendre les parties ».

Les questions sont indissolublement liées, de telle sorte qu'elles doivent être reformulées, en une seule question, de la manière suivante :

« L'article 20, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec son article 149 et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que, en prévoyant que le premier

président, le président de chambre ou le conseiller d'Etat ayant au moins trois années d'ancienneté de grade, désigné par le chef de corps qui est responsable du contentieux administratif, se prononce sans audience et sans entendre les parties, sur l'admissibilité du recours, cette disposition crée une double différence de traitement : d'une part, entre les justiciables auxquels s'applique cette disposition et ceux qui bénéficient, en vertu de l'article 149 de la Constitution, d'un jugement prononcé en audience publique; d'autre part, entre les justiciables qui, ayant introduit un recours en annulation ou une demande de suspension devant le Conseil d'Etat, voient celui-ci se prononcer en public après une audience et ceux qui, ayant introduit un recours en cassation devant le même Conseil d'Etat, voient celui-ci se prononcer sur l'admissibilité de ce recours sans audience ? ».

B.3.2. L'article 149 de la Constitution dispose :

« Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique ».

Si la première phrase de l'article 149 de la Constitution exprime une règle générale qui s'impose à toute juridiction, la seconde phrase s'applique uniquement aux juridictions de jugement relevant du pouvoir judiciaire, ce qui toutefois n'interdit pas au législateur compétent de rendre explicitement applicable aux autres juridictions la règle qu'elle contient. Pour le surplus, le Constituant a lui-même créé une distinction entre les « cours et tribunaux » - dont le statut constitutionnel est réglé par les dispositions du chapitre VI (« Du pouvoir judiciaire ») du titre III (« Des pouvoirs ») de la Constitution - et les autres juridictions telles que le Conseil d'Etat, dont la base constitutionnelle est l'article 160 de la Constitution.

La question préjudicielle doit donc être examinée uniquement en ce qu'elle allègue la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.3.3. La disposition en cause a été adoptée à l'occasion de la réforme du contentieux relatif à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, opérée par la loi du 15 septembre 2006 précitée. La procédure de cassation administrative concerne en grande partie les recours introduits contre les décisions du Conseil du Contentieux des étrangers, lequel est une juridiction administrative, « seule compétente pour connaître des recours introduits à l'encontre des décisions individuelles prises en application

des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers » (article 39/1, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, introduit par la loi précitée du 15 septembre 2006). Ces contestations ne portent ni sur des droits et obligations de caractère civil ni sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale, de telle sorte que les dispositions de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ne leur sont pas applicables (CEDH, 5 octobre 2000, *Maaouia* c. France, § 40; CEDH, 14 février 2008, *Hussain* c. Roumanie, § 98).

B.3.4. Toutefois, le législateur a modifié, de manière générale, la procédure de cassation administrative, laquelle peut aussi s'appliquer à des contestations qui entrent dans le champ d'application de l'article 6.1 de la Convention précitée.

B.4. Sauf règles de procédure particulières, la personne qui a introduit un recours en annulation ou une demande de suspension devant le Conseil d'Etat est en mesure de faire valoir, lors d'une audience, ses observations (article 27, § 1er, des lois coordonnées le 12 janvier 1973). L'arrêt du Conseil d'Etat sera rendu en audience publique (article 28, alinéa 1er, des mêmes lois).

B.5.1. La disposition en cause, qui déroge à ces règles, s'insère dans un ensemble de mesures législatives visant à maîtriser et à éliminer un arriéré juridictionnel considérable et persistant mettant en péril le bon fonctionnement du Conseil d'Etat, et s'expliquant notamment par la multiplication de recours abusifs, dilatoires ou « déficients » déposés auprès de cette juridiction administrative (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2479/001, pp. 4-12 et 14-15).

B.5.2. La procédure d'admission en cassation a pour but « d'éviter que la plus haute juridiction administrative soit simplement considérée par les requérants comme une instance d'appel et que le Conseil d'Etat soit astreint à examiner et à statuer au fond [sur] des pourvois en cassation dont un examen préalable sommaire fait apparaître qu'ils n'ont aucune chance d'être accueillis vu les moyens invoqués ». Cette procédure libère « un espace [...] pour des

affaires qui requièrent un examen approfondi, ce qui contribue à une administration de la justice équitable et efficace » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2479/001, p. 34).

Cette procédure d'admission - « raccourcie et accélérée » - constitue un « filtre des pourvois en cassation introduits auprès du Conseil d'Etat » (*ibid.*, p. 36). Sa rapidité est considérée comme l'une des garanties de son efficacité (*ibid.*, p. 40). Il en va de même de l'absence d'audience et de débat contradictoire (*ibid.*, p. 41). La procédure d'admission s'inspire de celles qui existent dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne ainsi que dans les règlements de procédure des juridictions européennes (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2479/001, pp. 35 et 41).

B.5.3. Compte tenu de ce que l'objectif poursuivi est de nature à contribuer à une bonne administration de la justice et de ce que le refus d'admission n'est permis que lorsqu'un examen préalable fait apparaître que le recours n'a aucune chance d'être accueilli, le législateur a pu prévoir des règles de procédure spécifiques qui diffèrent de celles de la demande de suspension ou du recours en annulation.

Il convient toutefois d'examiner si ces règles de procédure spécifiques entraînent une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.5.4. A la différence de la personne qui introduit auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat une demande de suspension ou un recours en annulation pour contester une décision individuelle, celui qui forme, auprès de la même juridiction, un recours en cassation a déjà eu l'occasion de soumettre ses griefs à une instance juridictionnelle indépendante et impartiale.

En outre, l'ordonnance relative à l'admissibilité du recours en cassation est rendue sans que la partie adverse soit en mesure de faire valoir ses éventuelles observations sur cet aspect du recours. L'auditorat du Conseil d'Etat ne participant pas à l'examen de l'admissibilité de ce type de recours (article 76, § 1er, alinéa 5, des lois coordonnées le 12 janvier 1973, inséré par l'article 33 de la loi du 15 septembre 2006), l'ordonnance sur l'admissibilité n'est donc rendue que sur la base de la requête en cassation et du dossier de la juridiction administrative

dont la décision est contestée. Il n'est donc pas porté atteinte au principe de l'égalité des armes.

B.6.1. L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit que toute personne a droit à ce que sa cause soit « entendue [...] publiquement » et que « le jugement doit être rendu publiquement ». Toutefois, spécialement lorsqu'il s'agit d'une procédure de cassation et que celle-ci ne porte que sur des questions de droit, il peut se justifier, d'une part, qu'il n'y ait pas d'audience, d'autre part, que la publicité de la décision soit assurée autrement que par une lecture en audience publique (CEDH, 8 décembre 1983, *Pretto et autres c. Italie*; 8 décembre 1983, *Axen c. Allemagne*; 22 février 1984, *Sutter c. Suisse*; 17 janvier 2008, *Ryakib Biryukov c. Russie*).

B.6.2. Le recours en cassation intervient après une procédure juridictionnelle qui est contradictoire. Il ne porte que sur des questions de droit. La procédure en cause ne concerne que l'admissibilité du recours et celle-ci ne peut être refusée que dans les conditions énumérées à l'article 20, § 2, précité de la loi. Si le recours est déclaré admissible, il est en principe traité en audience publique, après échange de mémoires.

B.6.3. Si la décision de non-admissibilité n'est pas lue en audience publique, tant l'article 20, § 3, alinéa 3, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 que l'article 11, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat prévoient que l'ordonnance de non-admission est communiquée « sans délai » aux parties, lesquelles peuvent également en prendre connaissance au greffe du Conseil d'Etat. Selon l'article 28, alinéa 3, des lois coordonnées précitées, « les arrêts et les ordonnances visées à l'article 20, § 3 du Conseil d'Etat sont accessibles au public ».

B.6.4. Enfin, en disposant que « l'ordonnance qui refuse l'admissibilité du recours motive succinctement le refus », l'article 20, § 3, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 n'autorise pas le Conseil d'Etat à méconnaître la règle générale, rappelée à l'article 28 de ces lois, selon laquelle tout jugement est motivé. Il signifie uniquement que, en raison même de leur caractère évident, les motifs d'inadmissibilité ne requièrent pas de longs développements.

B.7. Il découle de ce qui précède que le législateur a pu traiter les personnes qui exercent un recours en cassation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat différemment, d'une part, des justiciables exerçant un recours devant une juridiction à laquelle s'applique l'article 149, deuxième phrase, de la Constitution, d'autre part, des personnes exerçant un recours en annulation ou une demande de suspension devant la même section du Conseil d'Etat.

En effet, comme cela a été relevé en B.3.3 et B.3.4, l'article 20, § 3, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 s'applique sans distinction aux Belges et aux étrangers, de sorte que cette disposition n'est pas incompatible avec l'article 191 de la Constitution.

B.8. En disposant que l'ordonnance sur l'admissibilité n'est pas précédée d'une audience et en ne prévoyant pas qu'elle est rendue au cours d'une audience publique, le législateur a pris une mesure qui n'est pas incompatible avec les articles 10, 11 et 191 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 20, § 3, alinéa 1er, première phrase, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ne viole pas les articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 2 avril 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior