

Numéro du rôle : 7271
Arrêt n° 12/2020 du 23 janvier 2020

ARRÊT

En cause : le recours en annulation de l'article 15, 2°, du décret de la Région flamande du 29 mars 2019 « modifiant le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, et le Code flamand de la Fiscalité du 13 décembre 2013 », introduit par l'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht » et Pieter Jongbloet.

La Cour constitutionnelle, chambre restreinte,

composée du président A. Alen et des juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 octobre 2019 et parvenue au greffe le 30 octobre 2019, un recours en annulation de l'article 15, 2^o, du décret de la Région flamande du 29 mars 2019 « modifiant le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, et le Code flamand de la Fiscalité du 13 décembre 2013 » (publié au *Moniteur belge* du 29 avril 2019) a été introduit par l'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht » et Pieter Jongbloet, assistés et représentés par Me S. Boullart, avocat au barreau de Gand.

Le 14 novembre 2019, en application de l'article 71, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet ont informé le président qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour, siégeant en chambre restreinte, de rendre un arrêt constatant que le recours en annulation n'est manifestement pas recevable.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire justificatif.

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

II. *En droit*

- A -

A.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 15, 2^o, du décret de la Région flamande du 29 mars 2019 « modifiant le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, et le Code flamand de la Fiscalité du 13 décembre 2013 ».

A.1.2. À l'appui de son intérêt, la première partie requérante, l'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht », invoque l'article 3 de ses statuts, qui dispose que l'association a pour objet « de promouvoir l'étude scientifique du droit public et de défendre les intérêts de ses membres ». La seconde partie requérante justifie son intérêt en invoquant sa qualité d'avocat.

A.1.3. Les parties requérantes soutiennent, à l'appui de leur intérêt, que la disposition attaquée établit un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État, qui n'a pas d'effet suspensif. Elles soulignent que cette disposition organise ainsi une procédure à laquelle s'applique, non pas l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », mais bien l'arrêté royal du 25 avril 2014 « déterminant les règles de procédure de droit commun applicables aux procédures devant le Conseil d'État statuant au contentieux de pleine juridiction ». Selon les parties requérantes, ce règlement spécifique de procédure déroge, à plusieurs égards, au règlement général de procédure, notamment en ce qui concerne les délais, les mémoires et la possibilité de demander une indemnisation.

Les parties requérantes soulignent par ailleurs que non seulement la disposition attaquée, mais aussi de nombreuses autres normes législatives émanant des entités fédérées, ont organisé de tels recours dérogatoires qui sont suspensifs ou non et auxquels s'appliquent des délais de recours différents.

Une telle situation donnerait ainsi lieu à « une cacophonie de règles juridiques » et il deviendrait très difficile, pour les avocats comme pour les justiciables en général, de conserver une vue d'ensemble des différentes procédures, dotées de caractéristiques propres. De ce fait, les avocats risqueraient d'opter pour une mauvaise procédure, ce qui engagerait leur responsabilité. De plus, il se pourrait que les autorités administratives ne mentionnent pas correctement les moyens de recours disponibles.

A.2. Dans leurs conclusions établies en application de l'article 71 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs ont estimé qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour, siégeant en chambre restreinte, de rendre un arrêt constatant que le recours en annulation est manifestement irrecevable à défaut de l'intérêt requis.

A.3. Dans leur mémoire justificatif, les parties requérantes estiment justifier de l'intérêt requis au recours en annulation. Le fait que seul l'article 15, 2°, du décret du 29 mars 2019 est attaqué, alors que le préjudice allégué résulte de la combinaison d'un ensemble de normes législatives, n'exclut pas l'existence d'un intérêt, étant donné que des recours dirigés contre d'autres normes ont également été introduits devant la Cour, et le seront encore à l'avenir. Les parties requérantes répètent par ailleurs les arguments qu'elles ont invoqués à l'appui de leur intérêt dans leur requête.

- B -

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 15, 2°, du décret de la Région flamande du 29 mars 2019 « modifiant le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, et le Code flamand de la Fiscalité du 13 décembre 2013 ». La disposition attaquée remplace l'article 20, § 4, du Code flamand du logement comme suit :

« § 4. Dans le présent paragraphe, on entend par fonctionnaire verbalisant : le fonctionnaire désigné en application des règles, fixées par le Gouvernement flamand et chargé dans son ressort des missions visées au présent paragraphe.

Le bourgmestre et les fonctionnaires, visés au paragraphe 2, peuvent apposer les scellés aux habitations louées, mises en location ou mises à disposition, qui sont non conformes ou suroccupées, et aux biens tels que visés au paragraphe 1er, alinéa 2.

Un bien tel que visé à l'alinéa 2 peut également être scellé si un délit tel que visé à l'article 20, § 1er, est déjà constaté et si le bien n'est plus loué, mis en location ou mis à disposition.

Si l'apposition des scellés implique une expulsion forcée, le bourgmestre prend les initiatives nécessaires en vue du relogement des habitants concernés, visé à l'article 17bis.

Le bris des scellés est assimilé à une infraction au sens des articles 283 à 288 du Code pénal.

Le bailleur, le titulaire du droit réel et l'habitant peuvent introduire un recours auprès du Gouvernement flamand contre l'apposition des scellés, dans les dix jours après avoir [été] informés de l'apposition des scellés. Le recours n'est pas suspensif. Le Gouvernement flamand détermine la procédure d'introduction et de traitement du recours.

Le bailleur, le titulaire du droit réel et l'habitant peuvent introduire une demande de levée des scellés auprès de l'instance qui a apposé les scellés, si la demande concerne l'exécution de travaux de réparation ou vise à limiter ou éviter des dommages éventuels. Un recours contre un refus de lever les scellés peut être introduit auprès du Gouvernement flamand. Le Gouvernement flamand détermine la procédure d'introduction et de traitement du recours.

La violation des scellés ou le non-respect des conditions liées à la levée des scellés est passible d'une amende administrative de 500 euros à 5 000 euros. L'amende est imposée par le fonctionnaire verbalisant.

Le fonctionnaire verbalisant informe la personne à qui l'amende est infligée ou la personne morale par envoi sécurisé de son intention d'imposer une amende, et fait une proposition sur la base des éléments du dossier.

La personne à qui l'amende est infligée ou la personne morale peut introduire une défense écrite dans les trente jours après la remise à la poste de l'intention d'imposer une amende. Si l'intéressé souhaite également être entendu oralement, il le mentionne explicitement dans la défense écrite.

Le fonctionnaire verbalisant prend une décision sur la défense écrite dans les trente jours après sa réception. Ce délai peut être prolongé une seule fois, de trente jours. Si une audition orale a lieu, le délai de décision est de soixante jours suivant la réception de la défense écrite. Ce délai peut être prolongé une seule fois, de trente jours. La décision du fonctionnaire verbalisant est envoyée par envoi sécurisé. L'amende administrative est payée dans les trente jours après la remise à la poste de la décision.

Si l'amende n'est pas payée dans les trente jours après la remise à la poste de l'intention d'imposer une amende ou de la décision sur la défense écrite, le fonctionnaire verbalisant promulgue une contrainte, visée et déclarée exécutoire par le fonctionnaire dirigeant de l'entité dont le fonctionnaire verbalisant fait partie. La contrainte est signifiée par exploit d'huissier de justice. Dans un délai de trente jours après la signification de la contrainte, la personne ou la personne morale à laquelle cette contrainte est signifiée, peut, par exploit d'huissier, introduire une opposition motivée auprès du tribunal de l'arrondissement du lieu où se situe le bien scellé.

Les dispositions de la partie V du Code judiciaire portant saisies conservatoires et voies d'exécution s'appliquent à la contrainte.

Un recours contre la décision du fonctionnaire verbalisant sur la défense écrite peut être introduit auprès du Conseil d'État, qui a un pouvoir de pleine juridiction. Ce recours n'a pas d'effet suspensif ».

B.1.2. Il ressort de la requête que les griefs des parties requérantes sont uniquement dirigés contre le dernier alinéa de la disposition précitée, de sorte que la Cour limite son examen à celui-ci.

B.2.1. À l'appui de son intérêt, la première partie requérante, l'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht », invoque l'article 3 de ses statuts, qui dispose :

« L'association a pour objet de promouvoir l'étude scientifique du droit public et de défendre les intérêts de ses membres.

Elle ne se livre à aucune opération industrielle ou commerciale et ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel. Elle peut posséder ou recevoir tous les biens meubles et immeubles nécessaires à la réalisation de son objet et exercer sur ceux-ci tous les droits de propriété et autres droits réels ».

La seconde partie requérante justifie son intérêt en invoquant sa qualité d'avocat.

B.2.2. Les parties requérantes soutiennent, à l'appui de leur intérêt, que la disposition attaquée établit un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État, qui n'a pas d'effet suspensif. Elles soulignent que cette disposition organise ainsi une procédure à laquelle s'applique, non pas l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », mais bien l'arrêté royal du 25 avril 2014 « déterminant les règles de procédure de droit commun applicables aux procédures devant le Conseil d'État statuant au contentieux de pleine juridiction ». Selon les parties requérantes, ce règlement spécifique de procédure déroge, à plusieurs égards, au règlement général de procédure, notamment en ce qui concerne les délais, les mémoires et la possibilité de demander une indemnisation.

Les parties requérantes soulignent par ailleurs que non seulement la disposition attaquée, mais aussi de nombreuses autres normes législatives émanant des entités fédérées, ont organisé de tels recours dérogatoires qui sont suspensifs ou non et auxquels s'appliquent des délais de recours différents.

Une telle situation donnerait ainsi lieu à « une cacophonie de règles juridiques » et il deviendrait très difficile, pour les avocats comme pour les justiciables en général, de conserver une vue d'ensemble des différentes procédures, dotées de caractéristiques propres. De ce fait, les avocats risqueraient d'opter pour une mauvaise procédure, ce qui engagerait leur responsabilité. De plus, il se pourrait que les autorités administratives ne mentionnent pas correctement les moyens de recours disponibles.

B.2.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.2.4. La première partie requérante ne démontre pas en quoi la disposition attaquée l'empêcherait de poursuivre son but statutaire, qui consiste à promouvoir l'étude scientifique du droit public.

B.2.5. En ce que, selon ses statuts, la première partie requérante défend aussi les intérêts de ses membres, qui sont avocats, elle ne justifie pas davantage de l'intérêt requis que la seconde partie requérante.

Dans le cadre d'un recours en annulation, la Cour doit tout d'abord juger si les parties requérantes sont affectées directement et défavorablement par la norme législative attaquée dans le recours en question. En l'espèce, le préjudice allégué ne découle pas de la disposition attaquée en soi, mais de la combinaison de la disposition attaquée avec plusieurs autres normes législatives qui ne font pas l'objet du recours en annulation présentement examiné et qui, en outre, émanent de législateurs distincts.

À l'appui de leur intérêt, les parties requérantes soutiennent, par ailleurs, que les différentes procédures devant le Conseil d'État, qui sont établies par la disposition attaquée et par d'autres normes législatives, ont pour effet que la législation relative à la procédure devant le Conseil d'État manquerait de cohérence et de clarté. De ce fait, les avocats risqueraient d'opter pour une mauvaise procédure, de sorte que leur responsabilité pourrait être engagée.

B.2.6. La circonstance que la disposition attaquée contribuerait à rendre la réglementation plus complexe ne suffit pas en tant que telle pour justifier d'un intérêt, dès lors qu'une certaine complexité dans le droit n'est pas exceptionnelle.

La disposition attaquée mentionne explicitement qu'un recours contre la décision de l'autorité administrative concernée peut être introduit devant le Conseil d'État, qui statue en pleine juridiction. Elle indique également que le recours n'a pas d'effet suspensif. La disposition précise donc elle-même les modalités de la voie de recours.

En outre, l'article II.21, alinéa 1er, du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018, dispose :

« La notification d'une décision ou d'un acte administratif d'application individuelle ayant des conséquences juridiques sur un utilisateur précise si la décision peut faire l'objet d'un recours, devant quelle instance et dans quel délai ».

Enfin, en ce que les parties requérantes soutiennent que le risque existe que l'autorité ne mentionne pas correctement les modalités et les délais de recours, le préjudice qu'elles allèguent découlerait non pas de la disposition attaquée, mais de l'éventualité que l'autorité méconnaisse les obligations qui lui incombent.

B.2.7. Les parties requérantes ne justifient dès lors pas de l'intérêt requis, et le recours en annulation est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour, chambre restreinte,

statuant à l'unanimité des voix,

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 janvier 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen