Numéro du rôle : 7322
Arrêt n° 93/2020 du 18 juin 2020

ARRÊT

En cause : le recours en annulation des articles 132 et 133 du décret de la Région flamande du 26 avril 2019 « portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature et d'agriculture », introduit par l'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht » et Pieter Jongbloet.

La Cour constitutionnelle, chambre restreinte,

composée du président A. Alen et des juges-rapporteurs J. Moerman et J.-P. Moerman, assistée du greffier F. Meersschaut,

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 3 décembre 2019 et parvenue au greffe le 5 décembre 2019, un recours en annulation des articles 132 et 133 du décret de la Région flamande du 26 avril 2019 « portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature et d'agriculture » (publié au *Moniteur belge* du 19 juin 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 18 décembre 2019, en application de l'article 71, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs J. Moerman et J.-P. Moerman 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 des articles 132 et 133 du décret de la Région flamande du 26 avril 2019 « portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature et d'agriculture » (ci-après : le décret du 26 avril 2019).

A.1.2. La première partie requérante, l'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht », invoque, à l'appui de son intérêt, l'article 3 de ses statuts, qui dispose que l'association a pour but « 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 encore que les dispositions attaquées établissent un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État. Elles soulignent que ces dispositions organisent ainsi une procédure soumise à l'application non pas de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », mais bien de 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 les dispositions attaquées mais aussi de nombreuses autres normes législatives émanant des entités fédérées ont organisé de tels recours dérogatoires, suspensifs ou non et soumis à l'application de 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, avec leurs caractéristiques spécifiques. De ce fait, les avocats risqueraient d'opter pour une mauvaise procédure, ce qui engagerait leur responsabilité. Il se pourrait aussi 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, faute de l'intérêt requis.

A.3. Dans leur mémoire justificatif, les parties requérantes estiment disposer de l'intérêt requis pour introduire un recours en annulation. Selon elles, il ne saurait en tout cas être considéré que l'absence d'intérêt serait à ce point manifeste que leur intérêt pourrait être déclaré irrecevable sur la base de l'article 71 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Le fait que seuls les articles 132 et 133 du décret du 26 avril 2019 sont attaqués, 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 ont également été introduits devant la Cour contre d'autres normes et que d'autres le seront encore à l'avenir. Les parties requérantes réitèrent en outre les arguments qu'elles ont exposés dans leur requête, à l'appui de leur intérêt. Elles renvoient à cet égard à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dont il ressort qu'un système de recours trop complexe affecte dans sa substance le droit d'accès au juge.

- B -

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 132 et 133 du décret de la Région flamande du 26 avril 2019 « portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature et d'agriculture » (ci-après : le décret du 26 avril 2019 »).

L'article 132 du décret du 26 avril 2019 insère, dans le décret de la Région flamande du 28 juin 2013 « relatif à la politique de l'agriculture et de la pêche » (ci-après : le décret du 28 juin 2013), un article 58/1, qui dispose :

« § 1er. Le membre du personnel visé à l'article 58 peut décider que la décision d'infliger une amende administrative exclusive telle que visée à l'article 56 ne sera pas ou que partiellement mise en œuvre si, durant la période de cinq ans précédant la nouvelle infraction :

1° aucune amende administrative telle que visée à l'article 56 n'a été infligée au contrevenant;

2° le contrevenant n'a pas été condamné à une amende pénale de 50 à 500 euros, de 100 à 1000 euros, de 600 à 6000 euros ou à un emprisonnement de six mois à trois ans.

Une sanction pénale ou une amende administrative exclusive prononcée ou infligée antérieurement pour des faits découlant de la même intention délictueuse ne fait pas obstacle à l'octroi du sursis.

§ 2. Le membre du personnel visé à l'article 58 accorde le sursis par la même décision que celle par laquelle il inflige l'amende administrative exclusive.

§ 3. La période de référence ne peut pas être inférieure à un an et ne peut pas excéder trois ans à partir de la date de la notification de la décision d'infliger l'amende administrative exclusive.

§ 4. Le sursis est révoqué de plus droit si, durant la période de référence, une nouvelle infraction est commise, qui donne lieu à une amende administrative exclusive supérieure à celle pour laquelle le sursis a été accordé.

§ 5. Le sursis peut être révoqué si, durant la période de référence, une nouvelle infraction est commise, qui donne lieu à une amende administrative exclusive identique ou inférieure à celle pour laquelle le sursis a été accordé.

§ 6. Le sursis est révoqué par la même décision que celle par laquelle l'amende administrative exclusive est infligée pour la nouvelle infraction commise durant la période de référence.

La révocation du sursis dans la décision est mentionnée tant lorsque la révocation a lieu de plein droit que lorsque l'administration compétente évalue la révocation.

§ 7. L'amende administrative exclusive qui devient exécutoire par suite de la révocation du sursis est jointe sans restriction à l'amende administrative exclusive infligée du chef de la nouvelle infraction ».

L'article 133 du décret du 26 avril 2019 remplace l'article 59 du décret du 28 juin 2013 par ce qui suit :

« La personne à laquelle une amende administrative exclusive, telle que visée à l'article 56, a été infligée peut, à peine de déchéance, former un recours, dans le délai de soixante jours à compter de la notification de la décision, devant le Conseil d'Etat, qui statue avec compétence de pleine juridiction. Ce recours suspend la décision ».

B.1.2. Il ressort de la requête que les griefs des parties requérantes sont uniquement dirigés contre l'octroi, par les dispositions attaquées, de certaines compétences au Conseil d'État, de sorte que la Cour limite son examen à celui-ci.

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

« L'association a pour but 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 encore que les dispositions attaquées établissent un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État. Elles soulignent que ces dispositions organisent ainsi une procédure soumise à l'application non pas de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat », mais bien de 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 soutiennent 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, suspensifs ou non et soumis à l'application de 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, avec leurs caractéristiques spécifiques. De ce fait, les avocats risqueraient d'opter pour une procédure inadéquate, ce qui engagerait leur responsabilité. Il se pourrait aussi 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 les dispositions attaquées l'empêcheraient de poursuivre son but statutaire, qui consiste à promouvoir l'étude scientifique du droit public.

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

À l'appui de leur intérêt, les parties requérantes font valoir que les différentes procédures devant le Conseil d'État, qui sont établies par les dispositions attaquées 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. Il en résulterait que les avocats risqueraient d'opter pour une mauvaise procédure, de sorte que leur responsabilité pourrait être engagée.

B.2.6. Invoquer la circonstance que les dispositions attaquées contribueraient à rendre la réglementation plus complexe ne suffit pas en soi pour justifier d'un intérêt, dès lors qu'une certaine complexité dans le droit n'est pas exceptionnelle.

Les dispositions attaquées mentionnent explicitement qu'un recours contre la décision de l'autorité administrative concernée peut être introduit devant le Conseil d'État, lequel statue en pleine juridiction. Elles indiquent également dans quel délai ce recours doit être introduit. Les dispositions précisent donc elles-mêmes 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 ».

Dans la mesure où les parties requérantes soutiennent enfin 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 des dispositions attaquées, mais de l'éventualité que l'autorité ne respecte pas 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 18 juin 2020.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen