

Numéro du rôle : 7159
Arrêt n° 107/2020 du 16 juillet 2020

## ARRÊT

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 19, alinéas 1er et 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par l'arrêt n° 244.091 du 1er avril 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 avril 2019, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 19, alinéas 1er et 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, viole-t-il les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que, en son alinéa 1er, il subordonne la recevabilité des recours qu'il vise à leur introduction dans le délai qu'il habilite le Roi à déterminer et en ce que, en son alinéa 2, il édicte que les délais de prescription pour les recours en annulation des actes administratifs à caractère individuel ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter, sans toutefois également viser les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- H.G., assisté et représenté par Me P. Levert, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me N. Bonbled et Me C. Dupret Torres, avocats au barreau de Bruxelles.

H.G. a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 6 mai 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 20 mai 2020 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande du Conseil des ministres à être entendu, la Cour, par ordonnance du 20 mai 2020, a fixé l'audience au 18 juin 2020.

À l'audience publique du 18 juin 2020 :

- ont comparu :
  - . Me P. Levert, pour H.G.;
  - . Me N. Bonbled, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 21 novembre 2012, H.G. introduit une demande de pension de victime de guerre, conformément à la loi du 15 mars 1954 « relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit ». La Commission civile d'invalidité de Bruxelles rejette la demande, au motif que la loi ne serait pas applicable à H.G. Celui-ci attaque ensuite cette décision devant la Commission supérieure d'appel de Bruxelles, qui pose une question préjudicielle à la Cour. Par son arrêt n° 172/2015 du 3 décembre 2015, la Cour dit pour droit :

« L'article 1er, § 4, alinéa 2, a), de la loi du 15 mars 1954 ' relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit ', tel que cet article a été remplacé par l'article 1er de la loi du 17 février 1975, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qu'il impose au demandeur de façon générale et en toute circonstance d'avoir conservé sur le territoire national sa résidence habituelle de manière ininterrompue à compter du 1er janvier 1931 ou de sa naissance ».

L'affaire est renvoyée devant la Commission supérieure d'appel de Bruxelles, qui déclare la demande recevable et, par une décision du 30 juin 2017, conclut à une invalidité de 45 % dans le chef du requérant. Cette décision, qui ne contient aucune mention des recours ou délais de recours applicables, est notifiée par lettre du 7 juillet 2017, envoyée par courrier recommandé le 11 juillet 2017, dont H.G. accuse réception le 13 juillet 2017. Le 7 septembre 2017, H.G. introduit, devant le Conseil d'État, un recours en annulation de la décision de la Commission supérieure d'appel de Bruxelles. Le 23 janvier 2018, il introduit un recours en cassation administrative contre la même décision.

Le Conseil d'État constate que l'absence de mention des voies de recours n'est pas contestée. L'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, habilite le Roi à déterminer les délais pour les différents contentieux soumis au Conseil d'État, ce qu'il a fait en prévoyant des délais différents pour le contentieux d'annulation et pour la cassation administrative. Toutefois, le Conseil d'État estime que le défaut d'indication des voies de recours a bien une incidence sur les conditions d'exercice du recours introduit devant lui et, partant, sur l'étendue et sur l'effectivité du droit d'accès à un juge. Les arguments présentés devant lui ne lui paraissent pas justifier qu'il s'abstienne d'interroger la Cour.

Le Conseil d'État décide dès lors de poser la question préjudicielle reproduite plus haut.

### III. *En droit*

- A -

A.1.1. H.G., partie requérante devant le Conseil d'État, estime qu'il existe une différence de traitement entre les actes administratifs, qui sont susceptibles de recours en annulation, et les décisions juridictionnelles administratives, qui sont susceptibles de recours en cassation administrative, en ce que la mention des voies de recours n'est obligatoire qu'en ce qui concerne la première catégorie. Il en déduit qu'un individu est traité différemment selon qu'il est le destinataire d'un acte administratif individuel ou le destinataire d'une décision juridictionnelle administrative.

A.1.2. H.G. fait valoir que la procédure d'annulation, d'une part, et la procédure de cassation administrative, d'autre part, n'obéissent pas aux mêmes règles. Certes, la Cour s'est déjà prononcée sur la constitutionnalité des délais différents dans les deux contentieux, par son arrêt n° 38/2010 du 22 avril 2010, mais la question est différente, en l'espèce, dès lors qu'elle porte non pas sur les délais, mais sur l'information du justiciable en vue de lui garantir un accès effectif à un tribunal.

A.1.3. H.G. souligne que la mention des voies de recours est une mesure favorable au justiciable, qui renforce l'accès au juge et participe du but d'information lié aux obligations positives de l'État contenues dans l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, reconnu par le Conseil d'État dans ses arrêts n°s 244.091 du 1er avril 2019 et 175.286 du 3 octobre 2007.

A.1.4. Le Conseil d'État est une juridiction au sens de l'article 13 de la Constitution et des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour doit par conséquent examiner la question préjudicielle sous l'angle du droit au procès équitable et du droit d'accès à un tribunal. H.G. ajoute que la Cour a par ailleurs reconnu implicitement que la différence de traitement entre le contentieux en annulation et le contentieux en cassation administrative devant le Conseil d'État pouvait être examinée sous le prisme du droit, reconnu à un justiciable, à un recours juridictionnel effectif (arrêt n° 38/2010, B.3.5 et B.6.2).

A.1.5. S'il est admis que l'accès à la justice n'empêche pas de prévoir des modalités particulières, celles-ci doivent être justifiées et proportionnées. H.G. rappelle à cet égard que, par son arrêt n° 151/2015 du 29 octobre 2015, la Cour a jugé qu'en matière de saisie-arrêt conservatoire, l'absence d'une disposition prévoyant que l'acte de saisie doit contenir en caractères très apparents l'indication du délai de 5 jours prescrit à peine de déchéance par l'article 1408, § 3, alinéa 1er, du Code judiciaire était incompatible avec l'article 13 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.1. Le Conseil des ministres relève que les contentieux comparés font l'objet de régimes distincts. L'article 19 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées sur le Conseil d'État), a été spécifiquement modifié afin d'établir une distinction nette entre les recours en annulation et les recours en cassation administrative et il habilite le Roi à fixer des modalités différentes entre les deux procédures. Ainsi, l'arrêté royal du 30 novembre 2006 « déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État » prévoit un délai de prescription plus court que celui qui est applicable au recours en annulation, à savoir 30 jours à compter de la notification de la décision. L'obligation d'indiquer, dans l'acte administratif, de l'existence de recours, ainsi que des formes et délais à respecter, prévue par l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, concerne le seul contentieux de l'annulation.

A.2.2. À titre liminaire, le Conseil des ministres souligne que le législateur, lorsqu'il a introduit en 1994 l'obligation d'indiquer les voies de recours au contentieux de l'annulation, avait pour objectif de renforcer la transparence administrative et de se conformer à l'adoption, à la même époque, de l'article 32 de la Constitution, relatif aux documents administratifs, ainsi qu'à la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration ». Cette obligation a ensuite été, par souci de sécurité juridique, modifiée par la loi du 15 septembre 2006, qui prévoyait que le délai de prescription prend cours en tout état de cause quatre mois après que l'intéressé a pris connaissance de l'acte ou de la décision individuelle. À chaque étape, il a délibérément été choisi de ne pas prévoir cette obligation en ce qui concerne le contentieux de la cassation administrative.

A.2.3. Le Conseil des ministres fait tout d'abord valoir que la question préjudicielle, qui vise l'article 19, alinéas 1er et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ne concerne en réalité que l'alinéa 2, en ce que celui-ci prévoit l'obligation d'indication des voies de recours.

A.2.4. Le Conseil des ministres estime ensuite que les catégories que la Cour est invitée à comparer, à savoir les destinataires d'actes administratifs individuels et les destinataires de décisions de juridictions administratives, ne sont pas comparables. Les deux types de voies de recours, en annulation et en cassation administrative, sont fondamentalement différents; tout d'abord quant à leur nature, ordinaire pour le recours en annulation et extraordinaire pour le recours en cassation administrative, et ensuite quant à la nature du contrôle du Conseil d'État, qui examine en fait et en droit les recours en annulation portés devant lui, mais uniquement en droit les recours en cassation administrative et, enfin, quant à la nature des actes contrôlés, qui diffère également. En effet, le recours en annulation vise l'acte administratif, tandis que le recours en cassation administrative concerne les décisions contentieuses administratives. Le Conseil des ministres ajoute que lesdites décisions sont par ailleurs prononcées par des tribunaux qui garantissent le droit à un procès équitable et qu'elles sont revêtues de l'autorité de la chose jugée.

A.2.5. Quand bien même les situations seraient comparables, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement est fondée sur un critère objectif et pertinent. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. En l'espèce, la différence est fondée sur la nature de la voie de recours et non sur la personne de l'administré. Ce critère est pertinent en ce qu'il ne prive pas l'administré de son droit à un recours de pleine juridiction. En effet, en ce qui concerne le recours en cassation administrative, un examen devant une juridiction qui garantit le droit à un recours effectif a déjà eu lieu.

A.2.6. La différence de traitement est en tout état de cause proportionnée au but, légitime, qui consiste à garantir les principes de bonne administration et de la sécurité juridique, cette légitimité étant reconnue par la Cour (arrêt n° 38/2010 du 22 avril 2010). Le Conseil des ministres souligne qu'on peut en effet légitimement attendre du justiciable une attitude plus diligente dans le contexte d'un contentieux déjà en cours. En outre, le principe de la publicité des actes administratifs n'impose une publicité active qu'en ce qui concerne les documents administratifs, à l'exclusion des décisions juridictionnelles.

A.2.7. Enfin, en ce qui concerne les griefs tenant au droit d'accès à la justice, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement est compatible avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. L'accès à un tribunal, conformément à la disposition précitée, n'est pas absolu, et les États membres disposent d'une large marge de manœuvre pour le garantir, sauf à atteindre la substance même du droit protégé. Ainsi, l'article 6, paragraphe 1, de cette Convention n'oblige pas l'État membre à créer des cours d'appel ou des cours de cassation. Par ailleurs, le Conseil des ministres rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'accélération et la simplification de l'examen des affaires peuvent être considérées comme des buts légitimes.

A.3.1. Au surplus, le Conseil des ministres estime que H.G. reproche au législateur de ne pas introduire une exception à la prescription du délai de recours en cassation administrative. Or, ce délai a été validé par la Cour à de nombreuses reprises (arrêts n°s 1/2009 du 8 janvier 2009, 36/2009 du 4 mars 2009 et 67/2009 du 2 avril 2009).

A.3.2. H.G. réplique que les arrêts de la Cour de 2009 sont sans pertinence, dès lors qu'ils ne visent pas l'obligation d'indiquer les voies de recours, mais ont trait au filtre institué à l'entame de la procédure de cassation administrative.

- B -

B.1.1. L'article 19, alinéas 1er et 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées sur le Conseil d'État), dispose :

« Les demandes, difficultés et recours en annulation et recours en cassation visés aux articles 11, 12, 13, 14 et 16, 1° à 8°, peuvent être portés devant la section du contentieux administratif 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.

Les délais de prescription pour les recours visés à l'article 14, § 1er, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte ou la décision à portée individuelle ».

Il ressort de l'alinéa 2 de la disposition en cause que seuls les recours en annulation sont visés par l'obligation d'indiquer, dans la notification de l'acte administratif individuel ou de la décision, l'existence de ces recours, ainsi que les formes et délais à respecter et la modulation de la prise de cours des délais de prescription.

B.1.2. Les recours en cassation administrative font l'objet d'une réglementation distincte, à savoir l'arrêté royal du 30 novembre 2006 « déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat ». Cet arrêté royal ne prévoit pas une obligation, similaire, de mentionner, dans la décision attaquée en cassation, l'existence, les formes et les délais de recours.

B.2. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que l'obligation d'indiquer l'existence du recours ainsi que les formes et délais à respecter ne concerne que les recours en annulation, à l'exclusion des recours en cassation administrative, ce qui créerait une différence de traitement discriminatoire entre les destinataires d'une décision ou d'un acte contre lequel un recours en annulation est ouvert devant le Conseil d'État et les destinataires d'une décision rendue par une juridiction administrative contre laquelle un recours en cassation administrative est ouvert devant le Conseil d'État.

B.3. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.4. Le recours en annulation d'un acte administratif, tel qu'il est visé par l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, est un recours en première et dernière instance, qui permet de contester, tant en fait qu'en droit, la légalité d'un acte administratif. Le recours en cassation introduit auprès du Conseil d'État est, quant à lui, dirigé contre une décision contentieuse rendue en dernier ressort par une juridiction administrative devant laquelle le justiciable a pu contester, en fait et en droit, tous les éléments de la décision individuelle le concernant. Le Conseil d'État, saisi d'un recours en cassation, ne connaît pas du fond des affaires.

Par l'arrêt n° 38/2010 du 22 avril 2010, la Cour a jugé que la différence de traitement entre les personnes se trouvant dans le cadre des deux contentieux, qui découlait du délai plus court prévu pour former un recours en cassation administrative, était compatible avec la Constitution, dès lors que ce recours ne porte que sur des questions de droit et non sur l'ensemble du litige, ce recours faisant suite à au moins une instance qui a déjà permis aux personnes concernées de soumettre leurs griefs à une juridiction indépendante et impartiale. La Cour a jugé que la différence de traitement relative à la durée des délais de recours ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit du justiciable à un recours juridictionnel effectif.

B.5. La question préjudicielle porte non pas sur les différents délais qui sont applicables, d'une part, au recours en annulation et, d'autre part, au recours en cassation administrative devant le Conseil d'État, mais sur l'absence d'une obligation d'indiquer, dans la notification de la décision juridictionnelle administrative, l'existence un recours en cassation administrative, ainsi que les formes et délais applicables à ce recours.

B.6.1. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Ce droit serait vidé de tout contenu s'il n'était pas satisfait aux exigences du procès équitable garanti notamment par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.6.2. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect du droit à un procès équitable, peut être soumis à des conditions de recevabilité, notamment en ce qui concerne l'introduction d'une voie de recours dans un certain délai. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7. Le droit d'introduire un recours en cassation administrative contre une décision juridictionnelle administrative peut certes se prêter à des exigences procédurales spécifiques en ce qui concerne l'utilisation de voies de recours, mais ces exigences ne peuvent empêcher le justiciable de se prévaloir d'une voie de recours disponible.

B.8. L'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que la section du contentieux administratif statue sur les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives, pour contravention à la loi ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité.

B.9.1. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que les règles concernant les possibilités des voies de recours et les délais doivent être non seulement posées avec clarté, mais aussi portées à la connaissance des justiciables de la manière la plus explicite possible, afin que ceux-ci puissent en faire usage conformément à la loi (CEDH, 1er mars 2011, *Faniel c. Belgique*, § 30; 31 janvier 2012, *Assunção Chaves c. Portugal*, § 81). Toutefois, ces arrêts portaient uniquement sur la voie de recours de l'opposition contre une décision judiciaire rendue par défaut. Dans le cas d'un pourvoi en cassation, les conditions de recevabilité peuvent être plus rigoureuses (CEDH, grande chambre, 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, § 82).

B.9.2. L'indication de l'existence de voies de recours dans la notification d'une décision juridictionnelle constitue un élément essentiel du principe général de la bonne administration de la justice et du droit d'accès au juge, qui découle de l'article 13 de la Constitution.

B.10. Dès lors que les attentes liées au droit à un procès équitable et l'information du justiciable inhérente au droit d'accès au juge sont aussi réelles et légitimes chez les destinataires d'une décision d'une juridiction administrative que chez les destinataires d'un acte administratif individuel, l'absence de l'obligation précitée porte atteinte à ce principe, sans qu'existe à cet égard une justification raisonnable. L'absence de cette indication ne saurait être justifiée par l'objectif, invoqué par le Conseil des ministres, de garantir les principes d'une bonne administration et de la sécurité juridique. Certes, un tel objectif est légitime, mais il pourrait être tout autant garanti si la notification de la décision juridictionnelle administrative faisait mention des recours en cassation administrative ainsi que des formalités et délais à respecter.

B.11. Dans cette mesure, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.12. Il appartient au législateur de déterminer les modalités de l'obligation d'indiquer, dans la notification de la décision juridictionnelle administrative, l'existence d'un recours en cassation administrative ainsi que ses formes et délais. Dans l'attente d'une intervention du législateur, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée, en appliquant, par analogie, la réglementation contenue dans l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, viole les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, en ce qu'il ne prévoit pas l'obligation d'indiquer, dans la notification de la décision juridictionnelle administrative, l'existence d'un recours en cassation administrative ainsi que ses formes et délais.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 juillet 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût