



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 46/2025
du 20 mars 2025
Numéro du rôle : 8152**

En cause : le recours en annulation des articles 11 et 12 de la loi du 11 juillet 2023 « modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », introduit par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

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 24 janvier 2024 et parvenue au greffe le 25 janvier 2024, un recours en annulation des articles 11 et 12 de la loi du 11 juillet 2023 « modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 » (publiée au *Moniteur belge* du 24 juillet 2023) a été introduit par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », Geert Lambrechts, Dirk Bus, Jean de Ghellinck d'Elseghem Vaernewyck, Pascal Malumgré, Jan Creve et Annick Meurant, assistés et représentés par Me Philippe Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Le 30 janvier 2024, en application de l'article 71, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques 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.

Par ordonnance du 15 février 2024, la Cour a décidé de poursuivre l'examen de l'affaire suivant la procédure ordinaire.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Nicolas Bonbled, Me Sebastiaan De Meue et Me Junior Geysens, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 29 janvier 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques, 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

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 -

Quant à la recevabilité

A.1. Les parties requérantes soutiennent qu'à l'instar d'autres justiciables, elles sont lésées aux niveaux matériel et procédural en ce que les dispositions attaquées réduisent la protection juridique et limitent le droit d'accès au juge à divers égards. Elles sont en outre impliquées dans des procédures récemment achevées ou encore pendantes devant le Conseil d'État, si bien qu'elles justifient également d'un intérêt individuel. Par ailleurs, la première partie requérante, l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », intervient régulièrement dans des affaires environnementales devant le Conseil d'État. Et la cinquième partie requérante, en tant qu'avocat, justifie d'un intérêt à l'annulation de dispositions qui entravent l'exercice de la profession d'avocat.

A.2.1. Le Conseil des ministres soutient tout d'abord que le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre l'article 11 de la loi du 11 juillet 2023 « modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 » (ci-après : la loi du 11 juillet 2023 et les lois coordonnées sur le Conseil d'État), dès lors qu'il s'agit d'une disposition sans contenu normatif.

A.2.2. Ensuite, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi les dispositions attaquées les affecteraient personnellement, directement et défavorablement dans leur situation. L'intérêt qu'a toute personne au respect de la légalité en toute matière n'est pas suffisant. Le fait que certaines parties requérantes soient intervenues par le passé dans des procédures devant le Conseil d'État ou soient encore impliquées dans des procédures pendantes devant cette juridiction ne démontre pas en soi leur intérêt. Les dispositions attaquées ne s'appliquent en effet pas à ces litiges, dès lors qu'elles ne sont entrées en vigueur que le 1er septembre 2023. La première partie requérante ne démontre pas non plus en quoi les dispositions attaquées l'empêcheraient de poursuivre son but statutaire. De même, la cinquième partie requérante renvoie uniquement à des griefs matériels, ce qui n'indique en rien qu'elle justifie de l'intérêt requis.

Quant au fond

En ce qui concerne la première branche du moyen unique

A.3. Le moyen unique, en sa première branche, est pris de la violation, par l'article 38, §§ 1er à 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 159 et 160 de celle-ci, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de l'interdiction de la rétroactivité, en ce que l'ampleur du pouvoir réparateur permet à l'autorité administrative de prendre une décision réparatrice avec effet rétroactif.

Les parties requérantes estiment que les conditions de rétroactivité d'un acte ne sont pas remplies, dès lors que le pouvoir réparateur est formulé de manière trop générale, large et vague et que le législateur ne limite pas la prise d'une décision réparatrice rétroactive à des circonstances particulières étayant l'absolue nécessité de concrétiser rétroactivement un objectif d'intérêt général.

Ensuite, l'habilitation conférée à l'autorité de prendre une décision réparatrice rétroactive est déraisonnable. Le Conseil d'État a ainsi déjà constaté un vice dans un arrêt interlocutoire qui justifie une annulation; la réparation ne saurait être qu'une fiction. L'annulation *ex tunc* doit aussi s'appliquer effectivement, alors que la rétroactivité de la décision réparatrice a pour effet de réduire le recours effectif à une donnée juridique fictive.

A.4. Le Conseil des ministres soutient que les dispositions attaquées n'ont pas d'effet rétroactif. Elles ne sont entrées en vigueur que le 1er septembre 2023 (article 28, alinéa 1er, de la loi du 11 juillet 2023). Tous les recours et autres demandes qui ont été introduits devant le Conseil d'État avant cette date restent soumis aux règles qui étaient applicables avant cette même date (article 29, alinéa 2, de la loi du 11 juillet 2023).

D'autre part, le retrait de la disposition qui est jugée illégale dans l'arrêt interlocutoire s'inscrit parfaitement dans la doctrine du retrait qu'applique déjà le Conseil d'État. La nouvelle décision réparatrice que prend l'autorité administrative après une annulation ou un retrait ne peut en principe pas avoir d'effet rétroactif. Un tel effet rétroactif ne peut se justifier que lorsque cela s'avère indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Le fait que les travaux préparatoires indiquent que l'on ne saurait exclure qu'un effet rétroactif soit conféré à la décision réparatrice n'est rien de plus qu'un renvoi à la jurisprudence du Conseil d'État sur le sujet. La première branche n'est pas fondée.

En ce qui concerne la deuxième branche du moyen unique

A.5. Le moyen unique, en sa deuxième branche, est pris de la violation, par l'article 38, §§ 1er et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, de l'article 13 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 160 de celle-ci, avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec le principe général de la réparation en nature, le principe de l'accès au juge, le principe de l'État de droit, le principe du recours effectif, le principe de la légalité et le principe de la sécurité juridique, en ce que cette disposition permet que le retrait ou l'annulation d'actes ou de règlements qui ont été déclarés illégaux par le Conseil d'État, avec l'autorité de chose jugée, soient temporairement suspendus. Ensuite, il n'est pas raisonnable qu'après l'arrêt interlocutoire, les justiciables doivent rester soumis à des actes ou des règlements ayant été déclarés illégaux. La réparation et le recours effectif deviennent ainsi une fiction.

A.6.1. Le Conseil des ministres soutient, premièrement, que la deuxième branche repose sur la prémisse erronée selon laquelle une réparation effective en nature ne saurait naître que de l'annulation ou du retrait de l'acte ou du règlement attaqué. Dans de nombreux cas, une réparation complémentaire s'avérera nécessaire. Le respect de l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'État peut requérir la prise d'une nouvelle décision. Il sera même requis dans certains cas après une annulation ou un retrait que l'autorité administrative prenne une décision réparatrice avec effet rétroactif.

A.6.2. Deuxièmement, la Cour a déjà jugé à maintes reprises que la possibilité pour le juge administratif de maintenir d'office, pour des raisons exceptionnelles, par une décision spécialement motivée et après un débat contradictoire, les effets des dispositions réglementaires ou des actes administratifs individuels annulés, telle que prévue à l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État, n'était pas incompatible avec les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution. La possibilité prévue par la disposition attaquée d'autoriser la partie adverse à prendre

une décision réparatrice et, ce faisant, de maintenir temporairement la décision attaquée va manifestement moins loin que cela. Le maintien est par définition temporaire, dès lors que le délai dans lequel la décision réparatrice peut être prise ne peut excéder six mois. À défaut, la décision attaquée, si elle n'est pas retirée, est annulée par voie d'arrêt.

A.6.3. Troisièmement, la Cour a déjà jugé que le législateur décrétoal pouvait décider que les objectifs liés à la « boucle administrative » justifient une approche casuistique, le juge administratif pouvant considérer, au regard de la *ratio legis* de la règle de droit violée, qu'il est possible de remédier dans un délai raisonnable à cette violation par une décision de réparation et que, compte tenu de ce caractère réparable, la décision attaquée peut être maintenue temporairement. Pour ces mêmes motifs, le maintien temporaire de la décision attaquée dans les circonstances visées dans la disposition attaquée est raisonnablement justifié. La deuxième branche n'est pas fondée.

En ce qui concerne la troisième branche du moyen unique

A.7. Le moyen unique, en sa troisième branche, est pris de la violation, par l'article 38, § 9, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, des articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 160 de celle-ci, avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec le principe général de l'État de droit, le principe du recours effectif, le principe de la bonne administration de la justice, le droit d'accès au juge et le principe de l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'État, en ce que l'autorité publique peut procéder au retrait de la décision initiale dont l'arrêt interlocutoire a constaté, avec l'autorité de chose jugée, l'illégalité. Or, lorsqu'une juridiction constate l'illégalité d'un acte ou d'un règlement, l'annulation de cet acte ou de ce règlement doit immédiatement s'ensuivre, en tant que réparation nécessaire. Le retrait de l'acte ou du règlement attaqué n'est qu'une option pour l'autorité publique.

A.8. Le Conseil des ministres soutient que la critique rejoint en substance celle formulée dans la deuxième branche, dès lors que les parties requérantes se plaignent à nouveau du maintien temporaire de la décision attaquée après l'arrêt interlocutoire visé dans la disposition attaquée. Partant, le Conseil des ministres renvoie d'abord en substance à l'argumentation qu'il a développée à propos de la deuxième branche.

Ensuite, le caractère facultatif du dispositif pour la partie adverse est justifié par l'indépendance et l'impartialité du juge. Le dispositif et la justification relative à ce caractère facultatif formulée dans les travaux préparatoires rejoignent les motifs pour lesquels la Cour a annulé, dans son arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015 (ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103), le dispositif de la « boucle administrative ». La troisième branche n'est pas fondée.

En ce qui concerne la quatrième branche du moyen unique

A.9. Le moyen unique, en sa quatrième branche, est pris de la violation, par l'article 38 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 190 de celle-ci ainsi qu'avec le principe de la légalité et le principe de l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'État, en ce que ni la décision réparatrice ni la décision de retrait ne doivent être publiées et en ce qu'aucune publication immédiate n'est prescrite. Les parties ne prennent connaissance de l'existence de la décision réparatrice que de manière indirecte par le biais de la communication qui leur est faite par la section du contentieux administratif au sujet de la décision réparatrice, après quoi elles peuvent faire valoir leurs observations par écrit sur les modalités et la légalité de la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire. Elles n'ont pas connaissance de la décision réparatrice en tant que telle, si ce n'est par voie de consultation du dossier administratif.

A.10. Le Conseil des ministres soutient que la disposition attaquée ne viole nullement l'obligation de publication ou de notification des décisions de retrait ou de réparation. Il est par ailleurs manifestement erroné d'affirmer que le dispositif attaqué ne prévoit pas la notification de la décision réparatrice aux parties au procès. L'article 38, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, le prévoit justement expressément. Cette notification par le greffe fait commencer pour elles le délai pour la formulation des observations écrites. La quatrième branche n'est pas fondée.

En ce qui concerne la cinquième branche du moyen unique

A.11.1. Le moyen unique, en sa cinquième branche, est pris de la violation, par l'article 38, § 7, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec le principe général de l'État de droit, le principe du recours effectif, le principe de la bonne administration de la justice et le droit d'accès au juge, en ce que les parties au litige ne peuvent introduire aucun autre recours contre la décision réparatrice sur la base de la procédure d'annulation ordinaire.

A.11.2. Par son arrêt n° 153/2016 du 1er décembre 2016 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.153), la Cour a rejeté le recours en annulation introduit contre la nouvelle boucle administrative flamande au motif que les parties originaires avaient la possibilité d'introduire un recours contre la décision réparatrice, conformément à la procédure d'annulation ordinaire, de sorte que l'application éventuelle de la boucle administrative ne changeait rien aux possibilités de recours des parties intéressées. La disposition attaquée ne prévoit pas cette possibilité et viole dès lors le droit d'accès au juge.

A.11.3. Ce grief est d'autant plus fondé que l'autorité publique peut parvenir à une autre décision lors de la réparation et que l'appréciation de la décision réparatrice doit se faire *ex nunc*. L'on ne saurait dès lors prétendre qu'il ne serait pas nécessaire de suivre une procédure en annulation ordinaire parce que la procédure relative à la décision réparatrice ne fait qu'aboutir à une décision de confirmation après un nouvel examen, moyennant la correction du vice constaté par le Conseil d'État.

A.11.4. Ensuite, la disposition attaquée traite indûment de la même manière les parties requérantes et intervenantes, alors que la Cour, par son arrêt n° 128/2017 du 9 novembre 2017 (ECLI:BE:GHCC:2017:ARR.128), a insisté sur la distinction fondamentale entre ces parties.

A.12.1. Le Conseil des ministres soutient qu'aucun autre recours n'est ouvert pour les parties au litige contre la décision réparatrice sur la base de la procédure en annulation ordinaire, alors que d'autres personnes, qui n'étaient pas parties au litige, disposent de cette possibilité. Cette différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la qualité de partie au litige. Ce critère est également pertinent au regard de l'objectif poursuivi, à savoir éviter les « carrousels de recours » et apporter une « solution plus déterminante » au litige.

A.12.2. Le Conseil des ministres soutient en outre que la différence de traitement est raisonnablement justifiée. Premièrement, les parties au litige peuvent, dans les 30 jours de la notification de la décision réparatrice qui leur est adressée par la section du contentieux administratif, faire valoir leurs observations par écrit sur les modalités et la légalité de la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire. Les parties au litige disposent ainsi véritablement d'une possibilité de recours contre la décision réparatrice. Deuxièmement, l'exclusion des parties au litige doit être appréciée à la lumière de l'objectif poursuivi. Ainsi que l'indique le législateur, le dispositif vise tant l'intérêt général que l'intérêt de la partie requérante, puisque le litige est tranché et qu'il ne faut pas se livrer à un « nouveau tour de carrousel » de décisions et de recours. Une décision réparatrice sert la paix judiciaire et la sécurité juridique, si bien qu'elle est à l'avantage des parties au litige. Cet aspect justifie également que la possibilité de recours ordinaire soit exclue pour ces parties.

A.12.3. Pour ces motifs, il est logique que les parties requérantes et intervenantes soient soumises au même traitement dans le cadre de la procédure relative à la décision réparatrice. Il serait en effet contrevenu à l'objectif poursuivi si certaines parties au litige disposaient de la possibilité d'introduire un recours contre la décision réparatrice sur la base de la procédure en annulation ordinaire. L'arrêt n° 128/2017, précité, ne conduit pas à une autre conclusion, dès lors qu'il portait sur une situation fondamentalement différente.

A.12.4. En outre, la Cour a jugé dans l'arrêt n° 153/2016, précité, que, puisque les autres parties à la procédure en annulation disposaient toujours de la possibilité de faire connaître leurs points de vue par écrit au juge administratif au sujet de la décision réparatrice, le droit au contradictoire était garanti. Il en va de même du dispositif présentement attaqué. Il ne peut être recouru à la décision réparatrice qu'après que les autres parties ont pu communiquer leurs observations par écrit au sujet de la demande de la partie adverse. La décision réparatrice est ajoutée de plein droit à l'objet du recours en annulation. Les autres parties peuvent elles aussi faire valoir leurs observations par écrit sur les modalités et la légalité de la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire. Il n'est nullement question d'une réduction de la protection juridique existante. Les considérations

de la Cour dans l'arrêt précité relatives à la possibilité, pour toutes les parties intéressées, y compris les parties originaires au procès, d'introduire un recours contre la décision réparatrice ne sont en effet pas déterminantes dans l'appréciation de la Cour. La cinquième branche n'est pas fondée.

En ce qui concerne la sixième branche du moyen unique

A.13.1. Le moyen unique, en sa sixième branche, est pris de la violation, par l'article 38, §§ 7 à 9, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 160 de celle-ci, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 14, 24 et 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en ce que la nouvelle procédure relative à la décision réparatrice ne prévoit pas un rapport ou un avis de l'auditeur. Ledit rapport est une exigence formelle substantielle qui garantit un double examen et justifie notamment l'absence d'une possibilité générale de recours telle qu'elle existe devant les cours et tribunaux ou devant les juridictions administratives, ainsi que le confirme le mémorandum du Conseil d'État du 17 juillet 2019.

A.13.2. Le double examen est garanti par l'article 24 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et par les articles 12 et 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État » (ci-après : le règlement de procédure du Conseil d'État). Ce double examen garantit que les exceptions et les moyens invoqués soient déjà examinés et appréciés au préalable par l'auditeur, qui peut lui aussi soulever d'office des exceptions et des moyens. Les parties ont ensuite l'occasion de réagir par écrit au rapport de l'auditeur et peuvent prendre connaissance de son avis lors de l'audience. Ainsi, ce double examen favorise la contradiction des débats et permet à la chambre compétente de statuer sur la base d'un dossier complet et d'une solution étayée par un magistrat indépendant.

A.13.3. Il est sans pertinence qu'un rapport de l'auditorat concernant la décision initiale attaquée soit requis pour l'application de la procédure relative à la décision réparatrice, dès lors que l'auditeur n'a pas pu prendre connaissance de cette décision réparatrice. L'absence d'un nouveau rapport de l'auditorat est d'autant plus déraisonnable que la réparation peut avoir pour effet que l'autorité publique parvienne à une autre décision et que la décision réparatrice doive être mise en œuvre *ex nunc*. La procédure de réparation n'aboutit dès lors pas toujours à une simple décision de confirmation, qui ne nécessiterait pas de double examen.

A.13.4. Par ailleurs, conformément à l'article 93 du règlement de procédure du Conseil d'État, un rapport est également rédigé dans le cadre des demandes sans objet ou qui n'appellent que des débats succincts. Même si l'on considérait la procédure de réparation comme une procédure courte assortie de débats succincts, il n'est pas raisonnablement justifié d'exclure la garantie du double examen.

A.14. Le Conseil des ministres allègue que la sixième branche manque en fait et n'est donc pas fondée.

Premièrement, l'article 24, alinéa 1er, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été modifié par l'article 7 de la loi du 11 juillet 2023, dispose que l'application de l'article 38, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État exige un rapport examinant tous les moyens. S'il apparaît que les conclusions du rapport ne permettent pas d'apporter une solution satisfaisante au litige, le Conseil d'État, qui statue sur les conclusions du rapport, peut charger l'auditorat de l'examen d'un ou plusieurs moyens ou exceptions qu'il précise, ou de l'examen ultérieur du recours, et, le cas échéant, d'une mesure d'instruction qu'il ordonne dans son arrêt.

Deuxièmement, l'article 65/2 du règlement de procédure du Conseil d'État dispose que le membre de l'auditorat désigné rédige un rapport concernant la réparation dans la décision réparatrice, après quoi le président de chambre fixe une date d'audience. Cela signifie que l'auditorat rédige un rapport tant avant qu'après la décision réparatrice.

En ce qui concerne la septième branche du moyen unique

A.15.1. Le moyen unique, en sa septième branche, est pris de la violation, par l'article 38, §§ 6 à 8, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, des articles 10,

11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 160 de celle-ci, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe général de la bonne administration de la justice et de précaution et avec le devoir de minutie, en ce que les observations écrites ou les nouveaux moyens ne peuvent s'étendre qu'à toutes les nouvelles illégalités attachées à la décision réparatrice et que les parties ne peuvent pas invoquer d'autres vices contre la décision réparatrice.

A.15.2. Cette limitation n'est pas justifiée par le fait que le Conseil d'État n'a pas constaté d'illégalité dans l'arrêt interlocutoire sur la décision initialement attaquée. Il n'est en effet pas certain que, dans son arrêt interlocutoire, le Conseil d'État ait examiné tous les moyens et tous les vices. Ce grief est d'autant plus fondé qu'aucun autre recours n'est ouvert contre la décision réparatrice sur la base de la procédure d'annulation ordinaire.

A.15.3. Ensuite, l'autorité publique est toujours tenue de respecter le devoir de minutie et de prendre une décision en connaissance de cause. Cela vaut non seulement pour un retrait volontaire, mais également pour une autorisation de retrait, comme c'est le cas pour la procédure de réparation. La décision réparatrice reposera ainsi à tout le moins sur des données actuelles, et elle pourra avoir un autre contenu.

A.16.1. Le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement critiquée repose tout d'abord sur un critère objectif, à savoir la qualité de partie au litige. Ce critère est également pertinent au regard de l'objectif poursuivi, lequel consiste à éviter les « carrousels de recours » et à apporter une « solution plus déterminante » au litige. Les travaux préparatoires indiquent que le « rétrécissement » des motifs de recours participe de l'essence des règles relatives à la décision réparatrice. Permettre que ces mêmes illégalités soient invoquées contre la décision réparatrice compromettrait l'effet utile de la procédure relative à la décision réparatrice.

A.16.2. La différence de traitement est également raisonnablement justifiée. Les autres vices dont il est question dans le nouvel article 38, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne sont que des vices dont la décision initiale était déjà entachée. Les travaux préparatoires précisent que les observations écrites ou les nouveaux moyens doivent porter exclusivement sur les modalités et la légalité de la réparation, c'est-à-dire sur les éléments nouveaux dans la décision réparatrice. Les illégalités dont aurait été entachée la décision initiale et qui affecteraient maintenant également la décision réparatrice, mais qui n'ont pas été constatées dans l'arrêt interlocutoire, sont irrecevables.

Cette restriction n'est pas manifestement déraisonnable, compte tenu du fait que le Conseil d'État a déjà examiné ces autres vices dans le cadre de l'arrêt interlocutoire et qu'il a jugé que ceux-ci ne s'opposaient pas à une décision réparatrice. L'article 38, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose en effet que la section du contentieux administratif ne fait application de la procédure relative à la décision réparatrice qu'après avoir examiné tous les moyens. L'application de cette procédure exige en outre, conformément à l'article 24 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un rapport de l'auditorat examinant tous les moyens. Les travaux préparatoires précisent que l'examen des moyens n'implique pas nécessairement qu'ils soient tous arbitrés ou tranchés. Parfois, cela ne sera effectivement pas possible ou souhaitable en raison du fait qu'un moyen est subordonné à un autre moyen qui a déjà été déclaré fondé. Il ressort en outre de l'avis de la section de législation qu'il n'est pas question d'une réduction de la protection juridique existante. La septième branche n'est pas fondée.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Le recours en annulation est dirigé contre les articles 11 et 12 de la loi du 11 juillet 2023 « modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 » (ci-après : la loi du 11 juillet 2023 et les lois coordonnées sur le Conseil d'État).

Ces dispositions prévoient la possibilité pour le Conseil d'État d'autoriser, par arrêt interlocutoire, la partie adverse à prendre une décision réparatrice lorsqu'il a constaté dans l'acte ou le règlement attaqué un vice pouvant conduire à une annulation. Si le Conseil d'État juge ensuite que le vice est réparé et qu'aucune nouvelle irrégularité n'a été commise, il rejette le recours, et les parties au litige n'ont pas la possibilité d'introduire un recours en annulation distinct contre la décision réparatrice.

Ce dispositif remplace la boucle administrative, laquelle avait été instaurée par l'article 13 de la loi du 20 janvier 2014 « portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État », puis annulée par l'arrêt de la Cour n° 103/2015 du 16 juillet 2015 (ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103).

B.1.2. Les travaux préparatoires indiquent que ce nouveau dispositif « entend apporter une solution à ce que l'on peut appeler les 'recours ping pong', dans le cadre desquels les parties s'adressent de nouvelles décisions et de nouveaux recours » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3220/001, p. 25).

Par ce dispositif, le législateur vise « à la fois l'intérêt général, défendu par l'administration, et l'intérêt de la partie requérante qui, en règle générale, gagne à ce que le litige soit tranché et non à ce qu'un 'nouveau tour de carrousel' de décisions et de recours s'ensuive » (*ibid.*).

B.2.1. L'article 11, attaqué, de la loi du 11 juillet 2023 insère, dans le titre V (« De la procédure ») des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un nouveau chapitre V intitulé « La décision réparatrice ». Ce chapitre remplace le chapitre V (« De la boucle administrative »), qui a été annulé par l'arrêt n° 103/2015, précité.

B.2.2. L'article 12, attaqué, de la loi du 11 juillet 2023 insère dans le chapitre V du titre V des lois coordonnées sur le Conseil d'État un nouvel article 38, qui dispose :

« § 1er. En cas de recours en annulation visé à l'article 14, § 1er, la section du contentieux administratif peut, lorsqu'elle a constaté dans l'acte ou dans le règlement attaqué un vice qui peut conduire à une annulation, autoriser une partie adverse à corriger ce vice en retirant l'acte ou le règlement et en prenant une décision réparatrice.

§ 2. L'autorisation visée au paragraphe 1er est accordée par arrêt interlocutoire, uniquement à la demande de la partie adverse, et après que les autres parties ont pu disposer d'au moins quinze jours pour communiquer leurs observations écrites sur cette demande.

L'arrêt interlocutoire fixe le délai dans lequel la décision réparatrice peut être prise et, le cas échéant, doit être notifiée à la section du contentieux administratif. Ce délai peut être prolongé à la demande motivée de la partie adverse. La durée totale du délai ne peut pas excéder six mois.

La décision qui n'a pas été prise et notifiée à la section du contentieux administratif dans le délai prescrit n'est pas une décision réparatrice au sens du présent article.

§ 3. La section du contentieux administratif ne fait application du paragraphe 1er qu'après avoir examiné tous les moyens.

§ 4. La décision réparatrice reste limitée à la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire.

En vue de la réparation dans la décision réparatrice, la partie adverse peut, après le retrait de l'acte ou du règlement attaqué à la suite de l'arrêt interlocutoire, recommencer ou faire recommencer le processus décisionnel à partir du point affecté par le vice constaté.

§ 5. La partie adverse notifie la décision de retrait et la décision réparatrice à la section du contentieux administratif dans les meilleurs délais et au plus tard dans le délai visé au paragraphe 2.

La décision réparatrice est ajoutée de plein droit à l'objet du recours en annulation.

§ 6. Dans les trente jours de la notification de la décision réparatrice qui leur est adressée par la section du contentieux administratif, les autres parties peuvent faire valoir leurs observations par écrit sur les modalités et la légalité de la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire. Les observations écrites ou les nouveaux moyens peuvent s'étendre à toutes les nouvelles illégalités attachées à la décision réparatrice. A cet égard, elles ne sont pas recevables à invoquer d'autres vices contre la décision réparatrice.

§ 7. Si la section du contentieux administratif juge que le vice constaté dans l'arrêt interlocutoire est réparé et qu'aucune nouvelle irrégularité n'a été commise à cet égard, elle rejette le recours, tant en ce qui concerne l'acte ou le règlement initial attaqué et retiré, qu'en ce qui concerne la décision réparatrice.

Pour les parties au litige, aucun autre recours n'est ouvert contre la décision réparatrice sur la base de la procédure d'annulation ordinaire.

§ 8. Si la section du contentieux administratif juge que le vice constaté dans l'arrêt interlocutoire n'a pas été corrigé ou qu'une nouvelle irrégularité a été commise, et si elle ne fait

pas à nouveau application du paragraphe 1er, le recours contre l'acte ou le règlement initial attaqué et retiré, est rejeté et la décision réparatrice est annulée.

§ 9. Si la section du contentieux administratif n'est pas informée d'une décision réparatrice dans le délai prescrit, l'acte ou le règlement attaqué, s'il n'est pas retiré, est annulé par voie d'arrêt.

§ 10. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les contentieux auxquels le présent article est applicable ».

B.3. La section du contentieux administratif du Conseil d'État statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre des actes et règlements (article 14, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

Le Conseil d'État annule en règle un acte administratif attaqué lorsque celui-ci est irrégulier. Tel n'est toutefois pas le cas lorsque l'irrégularité n'était pas susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise, lorsqu'elle n'a privé les intéressés d'aucune garantie ou n'a pas eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte (article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

B.4. En vertu du nouvel article 38 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 12 attaqué, la section du contentieux administratif peut, en cas de recours en annulation visé à l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, « lorsqu'elle a constaté dans l'acte ou dans le règlement attaqué un vice qui peut conduire à une annulation, autoriser une partie adverse à corriger ce vice en retirant l'acte ou le règlement et en prenant une décision réparatrice » (article 38, § 1er). Le Roi détermine les contentieux auxquels cet article est applicable (article 38, § 10).

L'autorisation de prendre une décision réparatrice est accordée par arrêt interlocutoire, uniquement à la demande de la partie adverse. Cet arrêt interlocutoire fixe le délai dans lequel la décision réparatrice peut être prise (article 38, § 2). Si la partie adverse fait usage de cette autorisation dans le délai prescrit, la décision réparatrice est ajoutée de plein droit à l'objet du

recours en annulation (article 38, § 5, alinéa 2). Les autres parties peuvent faire valoir leurs observations par écrit sur les modalités et la légalité de la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire. Elles ne sont, à cet égard, pas recevables à invoquer d'autres vices contre la décision réparatrice (article 38, § 6). Si le Conseil d'État juge que le vice constaté dans l'arrêt interlocutoire est réparé et qu'aucune nouvelle irrégularité n'a été commise à cet égard, il rejette le recours, tant en ce qui concerne l'acte ou le règlement initial attaqué et retiré, qu'en ce qui concerne la décision réparatrice. Pour les parties au litige, aucun autre recours n'est ouvert contre la décision réparatrice sur la base de la procédure d'annulation ordinaire (article 38, § 7).

Quant à la recevabilité

B.5.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours en annulation en ce qu'il est dirigé contre l'article 11 de la loi du 11 juillet 2023, dès lors que cette disposition n'aurait pas de contenu normatif.

B.5.2. L'article 11 attaqué insère dans le titre V des lois coordonnées sur le Conseil d'État un nouveau chapitre V intitulé « La décision réparatrice ». Partant, l'article 11 est indissociablement lié à l'article 12 de la même loi, qui insère dans ce chapitre un nouvel article décrivant la procédure.

B.6.1. Parallèlement, le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes.

B.6.2. 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.

B.6.3. Les parties requérantes ont déjà introduit des recours en annulation devant le Conseil d'État par le passé et le feront probablement encore à l'avenir. Elles justifient dès lors de l'intérêt requis.

B.7. Les exceptions sont rejetées.

Quant au fond

B.8. Les différentes branches du moyen unique sont examinées comme suit :

- 1) la possibilité de prendre une décision réparatrice avec effet rétroactif (première branche);
- 2) les effets de l'arrêt interlocutoire (deuxième et troisième branches);
- 3) la publication de la décision de retrait et de la décision réparatrice (quatrième branche);
- 4) le rapport de l'auditorat dans le cadre de la procédure relative à la décision réparatrice (sixième branche);
- 5) les griefs et les possibilités de recours contre une décision réparatrice (cinquième et septième branches).

B.9. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

La Cour examine les branches du moyen unique dans la mesure où elles répondent à ces exigences.

1. *En ce qui concerne la possibilité de prendre une décision réparatrice avec effet rétroactif (première branche)*

B.10. Le moyen unique, en sa première branche, est pris de la violation, par l'article 38, §§ 1er à 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 159 et 160 de celle-ci, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de l'interdiction de la rétroactivité, en ce que l'ampleur du pouvoir réparateur permettrait de prendre une décision réparatrice avec effet rétroactif.

B.11. Le principe de la non-rétroactivité des actes et des règlements est une garantie qui a pour vocation de prévenir l'insécurité juridique. Ce principe n'est pas absolu mais peut être tempéré sous certaines conditions ou dans certaines circonstances. C'est notamment le cas lorsque la rétroactivité est nécessaire en vue du bon fonctionnement de l'administration ou de la régularisation d'une situation de fait ou de droit, en particulier lorsque la légalité doit être rétablie en exécution d'un arrêt du Conseil d'État. La rétroactivité doit cependant respecter les exigences de la sécurité juridique et ne peut, en principe, pas affecter des droits acquis (voy. CE, 21 novembre 2013, n° 225.552, ECLI:BE:RVSCE:2013:ARR.225.552, point 15.4; 19 avril 2010, n° 203.043, ECLI:BE:RVSCE:2010:ARR.203.043, point 60; 13 juin 2005, n° 145.836, ECLI:BE:RVSCE:2005:ARR.145.836, point 4.2.1).

Le retrait d'un acte juridique attaqué devant le Conseil d'État a des causes et des effets comparables à ceux de l'annulation de cet acte par le Conseil d'État. Partant, le remplacement avec effet rétroactif d'un acte ou règlement retiré peut être motivé par le bon fonctionnement du service public et par la régularisation d'une situation de fait. L'autorité doit cependant agir dans les limites précitées (voy. CE, 13 juin 2005, n° 145.836, précité, point 4.2.2).

B.12.1. La décision réparatrice reste limitée à la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire (article 38, § 4, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État). En principe, les dispositions attaquées ne confèrent pas d'effet rétroactif à la décision réparatrice. Cependant, les travaux préparatoires précisent qu'« [i] ne peut être exclu *a priori* que, dans

certaines circonstances, un effet rétroactif puisse être donné à la décision réparatrice » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3220/001, p. 29).

B.12.2. Il revient au Conseil d'État de juger si une décision réparatrice est conforme aux exigences qui découlent du principe de la non-rétroactivité d'un acte ou d'un règlement.

B.12.3. Les autres parties peuvent faire valoir leurs observations par écrit sur les modalités et la légalité de la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire. Les observations écrites ou les nouveaux moyens peuvent s'étendre à toutes les nouvelles illégalités attachées à la décision réparatrice (article 38, § 6). Cela signifie que, lorsque la partie adverse prend la décision réparatrice avec effet rétroactif, les autres parties peuvent également invoquer l'éventuelle illégalité de cette rétroactivité.

B.12.4. Si le Conseil d'État juge que, lors de la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire, une nouvelle irrégularité a été commise, notamment en raison de la rétroactivité de la décision réparatrice, il peut soit autoriser la partie adverse à prendre une nouvelle décision réparatrice, soit annuler la décision réparatrice (article 38, § 8).

B.13. Le moyen unique, en sa première branche, n'est pas fondé.

2. En ce qui concerne les effets de l'arrêt interlocutoire (deuxième et troisième branches)

B.14. Le moyen unique, en ses deuxième et troisième branches, est pris de la violation, par l'article 38 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, des articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 160 de celle-ci, avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec divers principes généraux, en ce que le dispositif attaqué permettrait que soient suspendus le retrait ou l'annulation d'actes ou de règlements qui ont été jugés illégaux par arrêt interlocutoire du Conseil d'État et que leur retrait soit facultatif. Les

justiciables demeureraient de la sorte soumis, après l'arrêt interlocutoire, aux effets d'un acte ou d'un règlement jugé illégal et ne pourraient pas immédiatement bénéficier d'une réparation.

B.15. Les parties requérantes n'exposent pas en quoi la disposition attaquée violerait le droit de propriété garanti par l'article 16 de la Constitution, l'interdiction de discrimination garantie par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et les divers principes généraux.

En ce que les deuxième et troisième branches du moyen unique sont prises de la violation de ces dispositions, elles sont irrecevables.

B.16.1. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Ce droit est également garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et par un principe général de droit.

L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à un recours effectif devant une instance nationale à toute personne dont les droits et libertés mentionnés dans cette Convention ont été violés. Pour être effectif, le recours doit pouvoir donner lieu à une réparation adéquate et en temps utile.

Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable, suppose qu'une décision administrative puisse être soumise au contrôle ultérieur d'un organe juridictionnel disposant d'une compétence de pleine juridiction.

B.16.2. L'article 160 de la Constitution dispose qu'« il y a pour toute la Belgique un Conseil d'État, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi », et que ce Conseil « statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi ». Par cette disposition, le Constituant a entendu consacrer le contrôle objectif de la légalité des actes administratifs.

B.17.1. En cas de recours en annulation, le Conseil d'État peut, lorsqu'il a constaté dans l'acte ou le règlement attaqué un vice qui peut conduire à une annulation, autoriser une partie

adverse à corriger ce vice en retirant l'acte ou le règlement et en prenant une décision réparatrice (article 38, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

Cette autorisation est accordée par arrêt interlocutoire après examen de tous les moyens. Cet arrêt interlocutoire fixe le délai dans lequel la décision réparatrice peut être prise, la durée totale du délai ne pouvant excéder six mois (article 38, §§ 2 et 3). La partie adverse doit notifier la décision de retrait et la décision réparatrice au Conseil d'État dans les meilleurs délais et au plus tard avant l'expiration du délai précité (article 38, § 5). Si le Conseil d'État n'est pas informé d'une décision réparatrice dans le délai prescrit, l'acte ou le règlement attaqué, s'il n'est pas retiré, est annulé par voie d'arrêt (article 38, § 9).

B.17.2. Par ces règles, le législateur entendait éviter que le délai relatif à la prise d'une décision réparatrice soit trop long, et il a été souligné dans les travaux préparatoires que la procédure vise par essence des illégalités dont la réparation n'est ni trop complexe ni trop longue (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3220/001, p. 28).

B.18.1. La procédure relative à la décision réparatrice vise dès lors à offrir une réparation adéquate et rapide conformément aux exigences mentionnées en B.16.1. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si l'application éventuelle de cette procédure contribuerait à un règlement efficace et définitif des litiges dans un délai raisonnable. Il peut aussi rejeter la demande de la partie adverse d'appliquer ladite procédure s'il estime que tel n'est pas le cas.

Il ne saurait être déduit des exigences mentionnées en B.16.1 une condition selon laquelle la constatation, par arrêt interlocutoire du Conseil d'État, d'un vice dans l'acte ou le règlement attaqué devrait immédiatement conduire à l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué. Par ailleurs, l'annulation ou le retrait de l'acte ou du règlement attaqué peuvent s'avérer insuffisants pour offrir une réparation adéquate, et la prise d'une nouvelle décision réparant le vice constaté peut être nécessaire. Après le rejet du recours faisant suite à la réparation, les parties requérantes peuvent en outre introduire une demande d'indemnité réparatrice (article 11*bis*, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

B.18.2. La disposition attaquée ne viole pas non plus les garanties, mentionnées en B.16.2, relatives à la compétence du Conseil d'État. L'acte ou le règlement attaqué est annulé par voie d'arrêt si la partie adverse ne respecte pas le délai et les conditions établis dans l'arrêt interlocutoire (article 38, § 9).

B.19. Le moyen unique, en ses deuxième et troisième branches, n'est pas fondé.

3. En ce qui concerne la publication de la décision de retrait et de la décision réparatrice (quatrième branche)

B.20. Le moyen unique, en sa quatrième branche, est pris de la violation, par l'article 38 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 190 de la Constitution ainsi qu'avec le principe de légalité et le principe de l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'État, en ce que la décision de retrait et la décision réparatrice ne doivent pas être publiées.

B.21.1. L'article 190 de la Constitution dispose :

« Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi ».

La publication est une condition essentielle de la force obligatoire des textes officiels. L'article 190 de la Constitution garantit le droit pour tous les justiciables de pouvoir prendre connaissance à tout moment de ces textes officiels avant que ceux-ci ne leur soient opposables. Ce droit est en outre inhérent à l'État de droit, puisque c'est cette connaissance qui permet à chacun de s'y conformer.

B.21.2. Un acte administratif à portée individuelle ne doit, en principe, pas être publié de manière générale. Cependant, le fait qu'un acte administratif à portée individuelle doive faire l'objet d'une communication individuelle aux personnes concernées constitue un principe général.

B.22. La disposition attaquée ne viole aucunement les garanties précitées, qui doivent toujours être respectées lors de la prise d'une décision de retrait et d'une décision réparatrice.

B.23. Le moyen unique, en sa quatrième branche, repose sur une prémisse erronée et n'est dès lors pas fondé.

4. En ce qui concerne le rapport de l'auditorat dans le cadre de la procédure relative à la décision réparatrice (sixième branche)

B.24. Le moyen unique, en sa sixième branche, est pris de la violation, par l'article 38, §§ 7 à 9, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 160 de celle-ci et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que la procédure relative à la décision réparatrice ne prévoit pas un rapport de l'auditorat.

B.25.1. L'application de l'article 38, § 1er, requiert un rapport de l'auditeur dans lequel tous les moyens sont examinés (article 24, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été modifié par l'article 7 de la loi du 11 juillet 2023).

B.25.2. Si la partie adverse prend une décision réparatrice dans le délai établi, le membre de l'auditorat désigné rédige un rapport concernant la réparation dans la décision réparatrice, après quoi le président de chambre fixe une date d'audience (article 65/2, § 2, dernier alinéa, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État » – ci-après : le règlement de procédure du Conseil d'État –, tel qu'il a été inséré par l'article 16 de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 « modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État »).

B.25.3. Il en ressort que la procédure relative à la décision réparatrice prévoit deux rapports de l'auditorat. Un premier rapport doit être rédigé préalablement à l'application de la

procédure. Une fois que celle-ci a été appliquée, un second rapport concernant la réparation dans la décision réparatrice est également rédigé.

B.26. Le moyen unique, en sa sixième branche, repose sur une prémisse erronée et n'est dès lors pas fondé.

5. En ce qui concerne les griefs et les possibilités de recours contre une décision réparatrice (cinquième et septième branches)

B.27. Le moyen unique, en ses cinquième et septième branches, est pris de la violation, par l'article 38, §§ 6 à 8, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été inséré par l'article 12 de la loi du 11 juillet 2023, des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 160 de celle-ci, avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec divers principes généraux, en ce que les parties au litige ne peuvent invoquer que des illégalités nouvelles attachées à la décision réparatrice et en ce qu'elles ne peuvent pas introduire un autre recours contre la décision réparatrice sur la base de la procédure d'annulation ordinaire, de sorte que les parties requérantes et intervenantes sont elles aussi indûment traitées de la même manière.

B.28. Le droit d'accès au juge, qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, c'est-à-dire de manière non discriminatoire, constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable et est fondamental dans un État de droit. Le droit de s'adresser à un juge concerne tout autant la liberté d'agir en justice que celle de se défendre.

Le droit d'accès au juge peut être soumis à des conditions de recevabilité. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre ce 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. Le droit d'accès au juge se trouve atteint lorsqu'une restriction de ce droit cesse de servir les buts de sécurité juridique et de bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond

par la juridiction compétente. La compatibilité d'une telle restriction avec le droit d'accès au juge dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, §§ 35-36; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, §§ 69-70; 17 juillet 2018, *Ronald Vermeulen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 43).

B.29. La décision réparatrice est ajoutée de plein droit à l'objet du recours en annulation (article 38, § 5, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

Les autres parties peuvent, dans les 30 jours de la notification de la décision réparatrice qui leur est adressée par le Conseil d'État, faire valoir leurs observations par écrit sur les modalités et la légalité de la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire. Les observations écrites ou les nouveaux moyens peuvent s'étendre à toutes les nouvelles illégalités attachées à la décision réparatrice. À cet égard, ces autres parties ne sont pas recevables à invoquer d'autres vices contre la décision réparatrice (article 38, § 6).

Pour les parties au litige, aucun autre recours n'est ouvert contre la décision réparatrice sur la base de la procédure d'annulation ordinaire (article 38, § 7).

B.30. Il ressort de ce qui précède que la procédure relative à la décision réparatrice contient, pour les parties au litige, des conditions de recevabilité qui restreignent leur accès au juge. Premièrement, elles ne sont recevables à formuler des observations écrites ou à invoquer des moyens que contre de nouvelles illégalités attachées à la décision réparatrice. Deuxièmement, elles ne peuvent pas introduire un nouveau recours contre la décision réparatrice sur la base de la procédure d'annulation ordinaire.

B.31.1. Comme il est dit en B.1.2, le législateur, en instaurant la procédure relative à la décision réparatrice, entend apporter une solution aux « recours ping pong » :

« Le dispositif en projet entend apporter une solution à ce que l'on peut appeler les 'recours ping pong', dans le cadre desquels les parties s'adressent de nouvelles décisions et de nouveaux recours. Le dispositif s'appuie sur un arrêt interlocutoire, qui indique les illégalités qui entachent une décision attaquée, après quoi la partie adverse se voit offrir la possibilité de remédier à ces illégalités spécifiques – et uniquement celles-ci – dans une décision nouvelle, qui est jointe à l'objet du recours. Si la partie adverse parvient à opérer cette réparation avec succès, le recours contre la décision réparatrice est rejeté et les parties au litige n'ont plus accès à un recours en annulation contre cette décision. Un autre recours distinct, sur la base de la procédure d'annulation ordinaire n'est, en ce qui les concerne, pas (plus) possible.

Le dispositif vise à la fois l'intérêt général, défendu par l'administration, et l'intérêt de la partie requérante qui, en règle générale, gagne à ce que le litige soit tranché et non à ce qu'un 'nouveau tour de carrousel' de décisions et de recours s'ensuive » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3220/001, p. 25).

B.31.2. La procédure relative à la décision réparatrice vise donc à favoriser le règlement définitif des litiges et à lutter contre les carrousels de procédures. Ces objectifs, axés sur la sécurité juridique et sur la bonne administration de la justice, sont légitimes.

B.32. La Cour doit ensuite vérifier s'il existe un lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens invoqués et les buts poursuivis. Les restrictions au droit d'accès au juge ne peuvent constituer une barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente. La Cour tient compte à cet égard des particularités de la procédure concernée ainsi que de l'ensemble de cette procédure.

B.33. Le dispositif attaqué a pour vocation d'organiser, en une procédure comportant plusieurs phases, le droit au contradictoire à l'égard d'un acte ou règlement jugé illégal ainsi que de la décision réparatrice. Aussi les travaux préparatoires indiquent-ils que les conditions de recevabilité spécifiques pour les parties au litige – soit la limitation des motifs de recours possibles – participent de l'essence du dispositif attaqué :

« Les observations écrites ou les nouveaux moyens doivent porter exclusivement sur les modalités et la légalité de la réparation, c'est-à-dire sur ce qui est nouveau dans la décision réparatrice, par rapport à la décision initiale attaquée. [...] Les illégalités qui auraient déjà entaché la décision initialement attaquée et qui, à présent, affecteraient également la décision réparatrice, mais qui n'ont pas été constatées dans l'arrêt interlocutoire, ne peuvent pas être recevables en tant que nouveau moyen contre la décision réparatrice. Ce 'rétrécissement' des motifs de recours participe de l'essence du dispositif examiné » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3220/001, p. 30).

Et :

« Le rejet du recours formé contre la décision réparatrice met fin au litige entre les parties en ce qui concerne la procédure en annulation. Elles ne pourront pas former un recours séparé selon la procédure d'annulation ordinaire contre la décision réparatrice sur laquelle elles ont déjà eu l'occasion d'exprimer leurs observations par écrit. Il s'agit là également d'un élément essentiel du dispositif en projet » (*ibid.*).

B.34. La procédure relative à la décision réparatrice connaît un déroulement différent de celui de la procédure d'annulation ordinaire et présente des garanties et des caractéristiques spécifiques.

B.35.1. Avant que la procédure relative à la décision réparatrice puisse être appliquée, un double examen de tous les moyens du recours en annulation doit être effectué par le membre désigné de l'auditorat et par la chambre concernée (articles 24, alinéa 2, et 38, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

Par ce double examen de tous les moyens, le législateur entend « éviter de devoir constater par la suite que la décision attaquée était encore entachée d'autres vices que la partie adverse aurait dû réparer » (*Doc. parl., Chambre, 2022-2023, DOC 55-3220/001, p. 28*). Cet examen s'étend à « l'illégalité qui pourrait éventuellement être soulevée d'office » (*ibid.*).

B.35.2. Avant que l'autorisation de prendre une décision réparatrice puisse être accordée par arrêt interlocutoire, les autres parties disposent de quinze jours pour communiquer leurs observations écrites sur la demande de la partie adverse (article 38, § 2).

B.36.1. Si la partie adverse prend une décision réparatrice, elle notifie la décision de retrait et la décision réparatrice au Conseil d'État dans les meilleurs délais et au plus tard dans le délai mentionné dans l'arrêt interlocutoire. La décision réparatrice est ajoutée de plein droit à l'objet du recours en annulation (article 38, § 5). La partie adverse joint le dossier administratif concerné à la décision réparatrice qu'elle communique au Conseil d'État (article 65/2, § 2, du règlement de procédure du Conseil d'État).

Après que le Conseil d'État leur a communiqué la décision réparatrice, les parties au litige disposent d'un délai de 30 jours pour faire valoir leurs observations par écrit ou pour invoquer de nouveaux moyens (article 38, § 6).

La partie adverse dispose ensuite d'un délai de 30 jours pour y répondre (article 65/2, § 2, du règlement de procédure du Conseil d'État).

B.36.2. Afin de garantir le droit d'accès au juge, à la suite de l'avis n° 72.602/AG du 25 janvier 2023 de la section de législation du Conseil d'État (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3220/001, p. 84), il a été clairement précisé dans la disposition attaquée que la possibilité pour les autres parties de faire valoir des observations ne se limite pas aux modalités et à la légalité de la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire, mais s'étend au contraire à toutes les nouvelles illégalités qui affecteraient la décision réparatrice (*ibid.*, p. 30). La réparation peut en effet impliquer que la partie adverse parvienne à une autre décision. Ainsi, la partie adverse doit tenir compte des données factuelles et juridiques actuelles, et elle peut recommencer ou faire recommencer le processus décisionnel à partir du point affecté par le vice constaté (*ibid.*, p. 29).

B.36.3. En outre, cette phase de la procédure prévoit à nouveau un double examen. Le membre de l'auditorat désigné rédige un rapport concernant la réparation dans la décision réparatrice, après quoi le président de chambre fixe une date d'audience (article 65/2, § 2, du règlement de procédure du Conseil d'État). Ce n'est que si le Conseil d'État juge que le vice constaté dans l'arrêt interlocutoire est réparé et qu'aucune nouvelle irrégularité n'a été commise à cet égard qu'il rejette le recours, tant en ce qui concerne l'acte ou le règlement initial attaqué et retiré qu'en ce qui concerne la décision réparatrice (article 38, § 7).

B.37.1. Il découle de ce qui précède que les parties au litige disposent de la possibilité, dans un délai raisonnable, d'invoquer tous leurs griefs à l'égard de la décision réparatrice. La procédure relative à la décision réparatrice prévoit des garanties spécifiques visant au respect de l'égalité des armes et du droit au contradictoire, de sorte que chacune des parties a la possibilité de faire valoir ses arguments. La procédure prévoit de surcroît un double examen, chaque phase exigeant un rapport de l'auditorat. Par ailleurs, les parties requérantes peuvent

introduire une demande d'indemnité réparatrice après le rejet du recours faisant suite à la réparation (article 11*bis*, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État).

B.37.2. Compte tenu des particularités de la procédure concernée et de l'ensemble de celle-ci, les conditions de recevabilité prévues ne constituent pas une barrière empêchant le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente. Les conditions de recevabilité sont proportionnées à l'objectif poursuivi consistant à favoriser un règlement définitif des litiges.

B.38. Les parties requérantes et intervenantes ne se trouvent pas non plus dans des situations essentiellement différentes qui empêcheraient une identité de traitement, dès lors qu'elles sont toutes deux des parties au litige et qu'elles peuvent, chacune de la même manière, formuler des observations écrites et invoquer de nouveaux moyens à l'égard de la décision réparatrice.

B.39. Le moyen unique, en ses cinquième et septième branches, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

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 20 mars 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen