

Numéro du rôle : 3893
Arrêt n° 177/2006 du 22 novembre 2006

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 36, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

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

Par arrêt n° 154.161 du 26 janvier 2006 en cause de E. Peelman contre la « Hogeschool Gent », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 9 février 2006, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 36, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973, lu en combinaison avec les articles 14 et 30, § 1er, de ces mêmes lois, viole-t-il les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée et le principe de légalité en ce qui concerne la composition, la compétence et le fonctionnement du Conseil d'Etat, inscrit à l'article 160 de la Constitution :

A. en tant que :

a) l'article 30, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que le Roi détermine notamment les délais de prescription pour l'introduction des demandes et recours prévus à l'article 14 et que ces délais sont de 60 jours au moins;

b) l'article 36 des lois coordonnées prévoit par ailleurs qu'une demande d'astreinte n'est recevable que si le requérant a enjoint à l'autorité, par pli recommandé à la poste, de prendre une nouvelle décision et qu'au moins trois mois se sont écoulés depuis la notification de l'arrêt en annulation;

B. de sorte que, contrairement à la procédure relative aux recours en annulation, le législateur a omis de fixer les principes en ce qui concerne les délais applicables à la prescription de la demande d'astreinte et que le requérant est donc privé d'une réglementation dont les principes ont été fixés par une assemblée démocratiquement élue ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- E. Peelman, ayant élu domicile à 1070 Bruxelles, boulevard Poincaré 72-74;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 4 octobre 2006 :

- a comparu Me D. D'Hooghe, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

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

Le 10 décembre 1987, le ministre de l'Enseignement décide d'engager, à titre temporaire, A. Van De Kerckove en qualité de chef de travaux en chimie à temps partiel à la « Industriële Hogeschool van het Rijk - BME » à Gand. Par décision du 29 septembre 1989 du président du conseil central du Conseil autonome de l'enseignement communautaire (« Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs » - ARGO), cette même personne est nommée, avec effet au 1er février 1989, chef de travaux en chimie à temps plein au sein de l'école supérieure précitée.

E. Peelman introduit devant le Conseil d'Etat une requête en annulation de ces décisions, ainsi que de la décision implicite de ne pas le nommer dans cette fonction. Par arrêt n° 55.044 du 6 septembre 1995, le Conseil d'Etat annule la décision du ministre de l'Enseignement du 10 décembre 1987 ainsi que la décision du président du conseil central de l'ARGO, précitées, de même que le refus, contenu implicitement dans les deux décisions précitées, de nommer E. Peelman à titre définitif dans la fonction susdite avec effet au 1er octobre 1987.

Le 18 mars 2004, le Syndicat libre de la fonction publique (ci-après S.L.F.P.), qui déclare agir sous mandat d'E. Peelman, invite la « Hogeschool Gent » à exécuter l'arrêt n° 55.044 du Conseil d'Etat dans le délai fixé à l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Entre-temps, E. Peelman engage une procédure civile contre l'Enseignement de la Communauté, déclarée irrecevable par jugement du Tribunal de première instance de Bruxelles du 11 juin 2004.

Le 12 juillet 2004, E. Peelman introduit devant le Conseil d'Etat une requête par laquelle il demande l'imposition d'une astreinte à la « Hogeschool Gent ».

Le Conseil d'Etat constate qu'aucune disposition ne précise le délai ultime d'introduction d'une demande ayant pour objet l'imposition d'une astreinte visée à l'article 36, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Selon le Conseil d'Etat, cela ne signifie pas que cette demande peut être formée sans aucune limitation dans le temps. On peut attendre, de la part du citoyen également, un minimum de prévoyance et de bon sens. Le Conseil d'Etat considère que toute personne qui « sciemment ou avec une extrême légèreté omet d'exercer le droit de demander une astreinte, durant un délai exagérément long, se place elle-même dans une situation dans laquelle, par l'effet de ses propres agissements, elle se voit déchu de l'exercice de ce droit ».

Le Conseil d'Etat affirme que, dans la mesure où le requérant a introduit sa demande après un délai excédant toutes les limites du raisonnable et a de la sorte adopté un comportement objectivement incompatible avec l'exercice du droit d'action sur la base de l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il doit être fait droit à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie défenderesse. Puisque le requérant risque ainsi de se voir opposer un délai de prescription qui n'a pas été fixé par la loi et donc par une assemblée délibérante démocratiquement élue, le Conseil d'Etat pose la question préjudicielle suggérée par le requérant.

## III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le requérant devant le Conseil d'Etat (ci-après le requérant) affirme qu'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat oblige l'autorité administrative compétente à une réparation adéquate. Il estime qu'en l'espèce, l'autorité était tenue de le nommer à compter de la date à laquelle l'autre personne avait été nommée de façon illégale, suivant les règles applicables au moment de la nomination illégale du tiers.

Il souligne que, dans le cadre du rétablissement effectif du droit, l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit la possibilité d'imposer une astreinte.

A.1.2. Le requérant analyse le principe de légalité inscrit à l'article 160 de la Constitution en ce qui concerne le Conseil d'Etat, par comparaison avec d'autres matières pour lesquelles la Constitution prévoit également un principe de légalité, à savoir l'enseignement (article 24, § 5, de la Constitution), l'armée (article 182 de la Constitution) et la police (article 184 de la Constitution). Il déduit de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que le principe de légalité en matière d'enseignement et d'armée diffère quelque peu de celui s'appliquant à la police et au Conseil d'Etat. Il estime toutefois qu'il ne faut pas déduire de la différence des termes utilisés par le Constituant, pour formuler ce principe de légalité dans les diverses dispositions, « des distinctions dogmatiques trop subtiles quant à leurs conséquences ». Il soutient néanmoins qu'il existe une distinction entre le principe de légalité en ce qui concerne le Conseil d'Etat, d'une part, et en matière d'enseignement, de police et d'armée, d'autre part. Dans le premier cas, le Roi peut non seulement se voir attribuer des missions portant sur l'exécution des principes fixés par le législateur, mais également des missions qui peuvent s'étendre à la fixation d'éléments essentiels de la procédure devant le Conseil d'Etat. Dans le deuxième cas, selon lui, le Roi pourrait seulement recevoir des missions portant sur l'exécution de principes fixés par le législateur lui-même, alors que les éléments essentiels ne pourraient être réglés que par le législateur. Il estime néanmoins que, bien qu'il appartienne au Roi de régler les éléments essentiels de la procédure en ce qui concerne le Conseil d'Etat, une intervention du législateur est encore toujours indispensable pour fixer les principes qui doivent fonder les éléments essentiels. Selon le requérant, les délais de prescription font partie des éléments essentiels des règles de procédure devant le Conseil d'Etat, de sorte qu'il revient au législateur de fixer au moins les principes de la réglementation.

A.2.1. Le Conseil des ministres souligne qu'aucune disposition ne précise dans quel délai il convient d'introduire une demande d'imposition d'une astreinte. La doctrine admet toutefois qu'une partie requérante ne pourra attendre indéfiniment avant d'introduire une requête. Il est également admis que le Conseil d'Etat, lors l'examen d'une demande d'astreinte, est tenu de procéder à une confrontation des intérêts.

A.2.2.1. Le Conseil des ministres relève que la question préjudicielle, outre la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, invoque également la violation directe du principe de légalité en ce qui concerne la composition, la compétence et le fonctionnement du Conseil d'Etat, inscrit à l'article 160 de la Constitution, alors que la Cour n'est pas compétente pour procéder à un contrôle direct au regard de cette disposition.

Concernant la prétendue violation des articles 10 et 11, combinés éventuellement avec l'article 160, de la Constitution, le Conseil des ministres soulève en ordre principal l'*exceptio obscuri libelli*, étant donné que ni la question préjudicielle ni la décision de renvoi ne permettent d'établir quelles catégories de personnes sont comparées, si bien que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

A.2.2.2. Le requérant dit dans son mémoire en réponse que le début de la question préjudicielle fait clairement apparaître une corrélation entre les différentes normes. Il souligne également que le Conseil des ministres définit parfaitement les catégories de personnes à comparer, si bien que l'exception du Conseil des ministres doit être rejetée.

A.2.2.3. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres persiste dans l'exception soulevée et estime que la distinction faite par le requérant entre le principe de légalité en ce qui concerne le Conseil d'Etat, d'une part, et en ce qui concerne les matières ayant trait à l'enseignement, à l'armée et à la police, d'autre part, ne peut être déduite de la question et entraîne une certaine confusion.

A.2.3.1. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres est d'avis que la question préjudicielle invite à comparer les personnes qui ont introduit un recours en annulation sur la base de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et qui sont soumises au délai de prescription à fixer par le Roi, conformément à l'article 30, § 1er, des mêmes lois, aux personnes qui introduisent une demande d'astreinte, conformément à l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et qui ne sont pas soumises à un délai de prescription spécifié par ou en vertu de la loi.

Le Conseil des ministres considère tout d'abord que l'inégalité de traitement ainsi soulevée concerne deux catégories fondamentalement différentes de personnes qui ne se trouvent pas dans la même situation. La première catégorie de personnes attaque la légalité d'un acte administratif et cherche à obtenir l'annulation de cet acte, ce qui entraîne une grande insécurité juridique pour la légalité de l'acte attaqué. Pour des motifs de sécurité

juridique, il n'est pas bon, de l'avis du Conseil des ministres, que cette situation de doute traîne trop longtemps ou que ne soit pas défini précisément le délai dans lequel l'annulation peut être poursuivie. Compte tenu de ces conséquences graves, le législateur a choisi d'offrir la sécurité nécessaire en subordonnant lui-même expressément la recevabilité d'une requête en annulation à un délai strict fixé par lui.

Le Conseil des ministres affirme que le fait d'introduire ou non une demande d'astreinte n'a pas d'effets aussi graves sur la sécurité juridique. Le Conseil d'Etat a déjà annulé l'acte administratif attaqué et celui-ci a dès lors disparu de l'ordre juridique. La mesure dans laquelle la partie requérante entend effectivement faire exécuter l'arrêt d'annulation n'intéresse plus la communauté, mais le requérant seul. Selon le Conseil des ministres, il n'est pas absolument nécessaire, dans ce cas, que le législateur fixe lui-même un délai strict, applicable à tous les demandeurs d'astreinte. Les principes de bonne procédure peuvent suffire en l'espèce.

Si la Cour devait néanmoins admettre la comparabilité des deux catégories, le Conseil des ministres est, quoi qu'il en soit, d'avis qu'il existe une justification objective et raisonnable pour la différence de traitement. Le Conseil des ministres relève que les citoyens sont tenus d'utiliser les voies de droit dans un délai raisonnable, même lorsqu'aucun délai pour ce faire n'est expressément prévu par ou en vertu d'une loi. Selon le Conseil des ministres, ce principe s'inscrit dans le cadre du « droit administratif réciproque » et plus particulièrement du principe de bonne citoyenneté et du principe de « chercher bonne justice ». Cette obligation peut également se déduire du devoir général de prévoyance (articles 1382 et 1383 du Code civil) et du principe en matière de renonciation tacite. Le Conseil des ministres conclut que l'obligation d'entamer les procédures dans un délai raisonnable ne doit pas nécessairement être prévue explicitement par ou en vertu d'une loi et il étaye ce point de vue en recourant à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Cependant, en dépit de l'existence d'un principe général invitant à adresser les requêtes aux juridictions civiles ou administratives dans un délai raisonnable, le législateur peut dans certains cas estimer nécessaire de fixer lui-même les délais de prescription à respecter. En ce qui concerne les recours en annulation fondés sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le législateur a choisi d'offrir la sécurité nécessaire en subordonnant lui-même expressément la recevabilité d'un recours en annulation à un délai strict. Ce choix peut s'expliquer objectivement, compte tenu des conséquences graves mentionnées plus haut, et il n'est pas manifestement déraisonnable, car il est dans l'intérêt général de limiter cette insécurité juridique. Dans le cadre de l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Conseil des ministres estime qu'une intervention du législateur ne s'impose pas d'une façon aussi impérieuse. Il appartient en premier lieu au requérant d'apprécier quand il s'indique d'introduire une demande d'astreinte. Ensuite, le Conseil d'Etat doit vérifier si cette demande a été introduite dans un délai raisonnable, en tenant compte des circonstances spécifiques de chaque affaire. Le Conseil des ministres souligne que le caractère raisonnable du délai peut différer de cas en cas, de sorte qu'il est non seulement inutile mais surtout pas souhaitable que le législateur fixe un délai de prescription applicable à toute demande d'astreinte.

A.2.3.2. Le requérant dit dans son mémoire en réponse qu'on ne peut nier que l'exécution correcte d'un arrêt d'annulation intéresse l'ordre public. Ceci ressort, selon lui, de ce que les conditions de recevabilité d'un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er ou § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat intéressent l'ordre public et de ce qu'un arrêt du Conseil d'Etat se voit attribuer l'autorité de chose jugée « *erga omnes* ». Bien que le requérant admette qu'aucune obligation générale n'incombe au législateur de fixer et de préciser, dans tous les cas, les délais de prescription, il estime que l'article 160 de la Constitution oblige bel et bien le législateur à fixer et à préciser, y compris pour les demandes d'astreinte, le délai à respecter. Il souligne que la jurisprudence citée par le Conseil des ministres concernant l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a entre-temps été modifiée. De même, l'article 7 du projet de loi « réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du Contentieux des Etrangers » montre, selon le requérant, que certaines chambres de la section d'administration du Conseil d'Etat ont discerné à tort des délais de prescription sur la base de principes généraux.

A.2.4.1. En ordre encore plus subsidiaire et, spécialement, pour le cas où la Cour procéderait à la lecture conjointe des articles 10 et 11 avec l'article 160 de la Constitution, le Conseil des ministres estime qu'on ne peut davantage conclure à la moindre violation. Il résulte de l'article 160 de la Constitution que le législateur est seulement tenu de fixer les règles essentielles du fonctionnement du Conseil d'Etat, ce qu'il a bel et bien fait en l'espèce. L'article 160 de la Constitution n'exige pas que le législateur fixe de façon exhaustive et dans le moindre détail les modalités d'application des différentes procédures par le Conseil d'Etat. On ne saurait pas non

plus déduire de cette disposition constitutionnelle que les principes généraux que le législateur n'aurait pas reproduits dans un texte législatif ne seraient pas applicables aux procédures devant le Conseil d'Etat. L'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat contient de manière suffisante les règles essentielles de la procédure par laquelle une astreinte peut être demandée et accordée lorsqu'un arrêt d'annulation n'est pas respecté.

A.2.4.2. Dans son mémoire en réponse, le requérant répète qu'il ne peut adhérer à la thèse du Conseil des ministres. Il estime que le législateur s'est abstenu à tort de fixer les principes qui président à l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

A.3. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres dit tout d'abord que la distinction faite par le requérant entre le principe de légalité en ce qui concerne le Conseil d'Etat, d'une part, et en ce qui concerne les matières relatives à l'enseignement, à l'armée et à la police, d'autre part, découle directement de la Constitution elle-même. Le Conseil des ministres attire l'attention sur la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle, lorsque le Constituant a opéré lui-même un choix, il n'appartient pas à la Cour d'apprécier ce choix. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres observe que la distinction soulevée par le requérant n'est pas une différence de traitement entre différentes catégories de personnes, mais bien une différence dans les modalités d'application de certains principes à des matières différentes. En ordre encore davantage subsidiaire, le Conseil des ministres dit que les catégories ainsi comparées par le requérant ne sont pas comparables parce qu'elles témoignent d'une imprécision et d'une généralité telles que la recherche d'un quelconque point de comparaison devient particulièrement difficile.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle concerne l'article 36, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 17 octobre 1990 et modifié par l'article 148 de la loi du 20 juillet 1991, qui énonce :

« Lorsque le rétablissement de la légalité signifie que l'annulation d'un acte juridique comme mentionné à l'article 14, doit être suivie d'une nouvelle décision des autorités ou d'un nouvel acte des autorités, la personne à la requête de laquelle l'annulation est prononcée, peut, si l'autorité ne remplit pas ses obligations, demander au Conseil d'Etat d'imposer une astreinte à l'autorité en question. Lorsqu'il ressort d'un arrêt en annulation une obligation d'abstention vis-à-vis de certaines décisions pour l'autorité administrative, la personne à la requête de laquelle l'annulation est prononcée peut demander au Conseil d'Etat d'ordonner à l'autorité sous peine d'une astreinte, de retirer les décisions qu'elle aurait prises en violation de l'obligation d'abstention découlant de l'arrêt d'annulation.

Cette requête n'est recevable que si le requérant a enjoint à l'autorité par une lettre recommandée à la poste, de prendre une nouvelle décision et qu'au moins trois mois se sont écoulés depuis la notification de l'arrêt en annulation. L'astreinte ne peut être encourue avant que l'arrêt qui la fixe ne soit notifié ».

B.1.2. Selon les termes de la question préjudicielle, la disposition en cause doit être combinée avec les articles 14 et 30, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat concerne la compétence d'annulation du Conseil d'Etat.

L'article 30, § 1er, des mêmes lois énonce :

« La procédure à suivre devant la section d'administration dans les cas visés aux articles 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 et 36 sera déterminée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

L'arrêté royal déterminera notamment les délais de prescription pour l'introduction des demandes et recours prévus aux articles 11 et 14, ces délais devant être de soixante jours au moins; il réglera les conditions d'exercice des oppositions et tierces oppositions, ainsi que des recours en révision; il fixera les tarifs des frais et dépens, ainsi que les droits de timbre et d'enregistrement; il prévoira l'octroi aux indigents du bénéfice du *pro deo* ».

B.2.1. Le Conseil des ministres soulève en ordre principal deux exceptions : d'une part, le Conseil des ministres est d'avis que la Cour n'est pas compétente pour effectuer un contrôle direct au regard de l'article 160 de la Constitution; d'autre part, on ne pourrait déterminer ni à partir de la question préjudicielle ni à partir de la décision de renvoi quelles catégories de personnes doivent être comparées, si bien que la question préjudicielle n'appellerait pas de réponse.

B.2.2. En tant que la question préjudicielle devrait être comprise en ce sens qu'elle a pour objet un contrôle direct au regard du principe de légalité en ce qui concerne la composition, la compétence et le fonctionnement du Conseil d'Etat, inscrit à l'article 160 de la Constitution, la Cour n'est pas compétente pour y répondre.

La question préjudicielle doit toutefois être lue, à la lumière de la décision de renvoi, comme une question portant sur la compatibilité de l'article 36, § 1er, combiné avec l'article 30, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat avec les articles 10 et 11, combinés avec l'article 160, de la Constitution, en comparant, sur le plan du respect du principe de légalité, la situation des personnes qui demandent l'imposition d'une astreinte visée à l'article 36, § 1er, avec la situation des personnes qui introduisent un recours en annulation visé à l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Aussi bien pour les recours visés à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat que pour les demandes d'astreinte visées à l'article 36, § 1er, de ces mêmes lois, l'article 30, § 1er, alinéa 1er, desdites lois confie la détermination de la procédure au Roi. Cependant, l'article 30, § 1er, alinéa 2, précité exige que cet arrêté royal détermine les délais de prescription pour l'introduction des recours visés à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et que ceux-ci soient de soixante jours au moins. Pour l'introduction d'une demande d'astreinte, en revanche, aucun délai de prescription n'a été déterminé par la loi.

Les exceptions du Conseil des ministres sont rejetées.

B.3.1. Par l'article 5 de la loi du 17 octobre 1990 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et la loi du 5 avril 1955 relative au traitement des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat s'est vu attribuer la compétence d'imposer une astreinte en vue d'assurer une exécution efficace de ses arrêts d'annulation.

Selon l'exposé des motifs :

« [l']instauration d'une astreinte dans ce contentieux s'impose, car la recherche scientifique révèle que l'efficacité d'un recours devant le Conseil d'Etat est de plus en plus compromise par le fait qu'un bon nombre d'arrêts ne sont pas exécutés par les autorités. Une situation dans laquelle l'administration – [considérant] comme étant légal ce que le juge administratif a jugé illégal – ne tient pas compte de l'arrêt, constitue la négation du principe même du juge administratif (Conseil d'Etat, 18 octobre 1978, Van Vuchelen, n° 19.197) » (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984/1, p. 8).

B.3.2. L'application de l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat suppose que le Conseil d'Etat ait au préalable rendu un arrêt d'annulation. Ce n'est que dans les cas où le rétablissement de la légalité implique que l'annulation d'un acte, visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, soit suivie d'une nouvelle décision d'une autorité ou d'un acte d'une autorité, ou dans les cas où une obligation d'abstention à l'égard de certaines décisions résulte, pour l'autorité administrative, d'un arrêt d'annulation, qu'une astreinte peut être imposée.



Le Conseil d'Etat ne peut décider d'imposer une astreinte qu'à la demande de la personne sur la requête de laquelle l'annulation a été prononcée et après avoir suivi une procédure particulière. La demande d'astreinte ne peut être formulée en même temps que l'introduction d'un recours en annulation; le Conseil d'Etat ne peut pas non plus imposer lui-même une astreinte dans l'arrêt d'annulation.

La demande n'est recevable que lorsque la partie requérante a, par courrier recommandé à la poste, sommé l'autorité de prendre une nouvelle décision et lorsqu'au moins trois mois se sont écoulés à compter de la notification de l'arrêt d'annulation.

B.3.3. En exécution de l'article 30, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en matière d'astreinte fixe la procédure pour la demande d'imposition d'une astreinte. Aux termes de l'article 2, alinéa 2, dudit arrêté royal, la requête n'est recevable qu'après que l'autorité a refusé de déférer à la mise en demeure de prendre une nouvelle décision ou, en cas de silence de l'autorité, après l'expiration du délai d'un mois suivant la mise en demeure.

B.4. Le législateur a estimé devoir confier au Roi le pouvoir de déterminer la procédure à suivre dans les cas visés aux articles 14 et 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (article 30, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

Dans le cas des recours en annulation visés à l'article 14 de ces lois, l'article 30, § 1er, alinéa 2, exige que le Roi détermine les délais de prescription pour l'introduction des recours et que ces délais soient de soixante jours au moins. Le législateur a estimé qu'une telle disposition était indispensable pour des motifs de sécurité juridique :

« Par sa gravité et l'importance des effets, valables *erga omnes*, qu'elle entraîne, l'annulation intéresse au premier chef l'ordre public. Aussi, ne convient-il pas que la validité des actes, règlements ou décisions demeure indéfiniment incertaine, au gré de la diligence mise par les parties à intenter les recours en annulation » (Rapport au Régent précédant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, *Moniteur belge*, 23-24 août 1948).

En ce qui concerne les demandes d'imposition d'astreinte, le législateur n'a pas posé pareille exigence. Ainsi, ni les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ni l'arrêté royal du 2 avril 1991 ne contiennent une disposition relative au délai dans lequel il convient d'introduire la requête en imposition d'une astreinte après sommation de l'autorité. Il peut se déduire de la décision de renvoi que le Conseil d'Etat exige à cet égard que la requête soit introduite dans un délai raisonnable.

B.5.1. L'article 160, alinéa 1er, de la Constitution dispose :

« Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'État, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe ».

B.5.2. La seconde phrase de cette disposition vise à maintenir la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, telle qu'elle était prévue par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vigueur lors de la publication, le 29 juin 1993, de l'article 160 de la Constitution. Elle confirme qu'il appartient au législateur de déterminer les prescriptions fondamentales de la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et au Roi de préciser les règles de procédure (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 831/1, pp. 2-4; *ibid.*, n° 831/3, p. 3).

Il a été observé, lors de cette révision constitutionnelle, que la circonstance que, depuis la création du Conseil d'Etat, la procédure était réglée par le Roi n'avait pas porté atteinte aux droits des justiciables (*ibid.*, n° 831/3, pp. 4 et 7).

La seconde phrase de la disposition constitutionnelle précitée concerne les matières qui pouvaient être réglées par le Roi en vertu des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, telles qu'elles étaient alors en vigueur (*ibid.*, n° 831/3, pp. 5 et 7; *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-48/2°, p. 3).

Le Constituant a dès lors établi la constitutionnalité non seulement de ce que les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne fixent elles-mêmes aucun délai de prescription pour l'introduction des demandes d'astreinte visées à l'article 36 de ces lois, mais également de la délégation au Roi en vertu de laquelle a été pris l'arrêté royal du 2 avril 1991 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat en matière d'astreinte, tel qu'il était en vigueur à l'époque.

La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur une option du Constituant.

B.5.3. Il s'ensuit que l'absence d'un délai de prescription pour l'introduction de demandes d'astreinte, résultant de la lecture conjointe des articles 30, § 1er, et 36, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, a pour fondement juridique l'article 160, alinéa 1er, de la Constitution et qu'elle ne pourrait dès lors violer les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 36, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ne viole pas les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 160, de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 22 novembre 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts