

| |
|---------------------------------------|
| Numéro du rôle : 5108 |
| Arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012 |

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 14^{ter} des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 21 janvier 2011 en cause de l'ASBL « Clinique Saint-Jean – Kliniek Sint-Jan » et autres contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 février 2011, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'inséré par l'article 10 de la loi du 4 août 1996, est-il contraire aux articles 10, 11 et 13 de la Constitution combinés avec l'article 159 de la Constitution, interprété en ce qu'il empêcherait les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire d'écarter, conformément à l'article 159 de la Constitution, l'application d'un arrêté réglementaire annulé par un arrêt du Conseil d'Etat mais dont les effets sont maintenus jusqu'à la date de son prononcé et qu'il priverait un justiciable de contester la légalité de cet acte réglementaire alors que cette possibilité lui est ouverte dans les hypothèses où il n'a pas été fait application de l'article 14^{ter} précité, notamment parce qu'aucun recours n'aurait été formé devant le Conseil d'Etat contre l'acte réglementaire irrégulier ? ».

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

- l'ASBL « Clinique Saint-Jean – Kliniek Sint-Jan », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, boulevard du Jardin Botanique 32, l'ASBL « Centre hospitalier Notre-Dame et Reine Fabiola », dont le siège social est établi à 6000 Charleroi, Grand'Rue 3, et l'ASBL « Saint-Vincent », dont le siège social est établi à 1210 Bruxelles, rue du Méridien 100;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 22 novembre 2011 :

- ont comparu :

. Me B. Cambier et Me D.-H. Nguyen, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'ASBL « Clinique Saint-Jean – Kliniek Sint-Jan » et autres;

. Me A. Feyt, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'arrêté royal du 25 avril 2002 « relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux » subdivise le budget des hôpitaux en plusieurs parties et sous-parties, dont la sous-partie B8 consacrée aux « coûts spécifiques générés par l'hôpital ayant un profil de patients très faible sur le plan socio-économique ».

Les parties demanderesses devant le juge *a quo* sont des associations sans but lucratif actives dans le domaine des soins hospitaliers. Elles se virent chacune allouer, pour l'année 2004-2005, des sommes d'argent au bénéfice de la sous-partie B8 du budget des hôpitaux.

A la suite de la modification apportée à l'article 80 de l'arrêté royal du 25 avril 2002 par l'arrêté royal du 11 juillet 2005 « modifiant l'arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux », les parties demanderesses devant le juge *a quo* ne perçoivent plus aucun montant au titre de la sous-partie B8 du budget des hôpitaux.

Saisi d'un recours intenté notamment par les parties demanderesses devant le juge *a quo*, le Conseil d'Etat a annulé, par un arrêt du 16 septembre 2009, l'arrêté royal du 11 juillet 2005 tout en maintenant les effets jusqu'à cette date.

Dans l'intervalle, l'arrêté royal du 25 avril 2002 précité a été modifié à plusieurs reprises de telle sorte que pour les exercices 2006 et 2007, deux des trois parties demanderesses ont perçu des sommes d'argent, au titre de la sous-partie B8, lesquelles étaient toutefois inférieures à celles qu'elles avaient perçues en 2004-2005.

Les parties demanderesses sollicitent du juge *a quo* qu'il écarte l'application de l'arrêté royal du 11 juillet 2005 précité sur la base de l'article 159 de la Constitution et qu'il condamne l'Etat belge à recalculer les forfaits qui leur sont dus pour les années 2005-2006 et suivantes conformément à la version antérieure de l'arrêté royal du 25 avril 2002 précité.

Le juge *a quo* s'estime compétent pour connaître de la demande en raison du fait que les parties demanderesses ont un droit subjectif à faire valoir en tant qu'elles sollicitent l'application des règles qui étaient en vigueur avant d'avoir été remplacées par l'arrêté royal annulé par le Conseil d'Etat. En outre, les parties demanderesses se fondent sur l'article 1382 du Code civil, qui tombe dans le champ des compétences du juge judiciaire.

Le juge *a quo* s'interroge par la suite sur l'articulation entre l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et l'article 159 de la Constitution.

Malgré la justification apportée en l'espèce au maintien des effets de l'arrêté royal annulé (la continuité de fonctionnement des services hospitaliers concernés), le juge *a quo* estime que les effets de l'arrêté royal annulé ne sont pas uniquement maintenus en faveur de ceux qui ont bénéficié de son application. En effet, cette lecture se heurterait tant aux termes de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qu'à l'interprétation qui en est donnée par le Conseil d'Etat. En outre, cette interprétation aurait pour effet que ledit article 14^{ter} serait pour l'essentiel vidé de sa substance. Enfin, l'écartement des dispositions de l'arrêté royal en cause aurait pour conséquence d'imposer à l'Etat d'allouer une deuxième fois un budget déjà attribué et sans possibilité de récupérer celui-ci auprès des tiers dont le Conseil d'Etat a entendu protéger la situation.

Le juge *a quo* estime dès lors nécessaire de poser la question préjudicielle précitée.

III. En droit

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse dans la mesure où l'arrêté royal ayant été annulé par le Conseil d'Etat, il n'y a plus lieu de s'interroger sur son éventuel écartement par le juge *a quo*. Seuls les effets de l'acte annulé persistent.

L'arrêt d'annulation avec modulation des effets est un arrêt d'annulation à part entière, lequel dispose d'un effet *erga omnes*. Il n'y a donc pas de conflit possible entre la disposition en cause et l'article 159 de la Constitution, comme le confirme la jurisprudence récente du Conseil d'Etat.

A.2. La question préjudicielle n'appelle pas davantage de réponse dès lors que les parties demandresses devant le juge *a quo* sont aussi celles qui ont obtenu l'annulation de l'arrêté royal du 11 juillet 2005. En effet, à supposer même que l'arrêt du Conseil d'Etat n'ait pas une valeur absolue, il s'impose en tout cas *inter partes* ainsi qu'aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

S'il est vrai que la jurisprudence de la Cour de cassation ne s'inscrit pas dans ce sens, le fait pour le législateur d'avoir confié au Conseil d'Etat la compétence d'indiquer par voie de disposition générale les effets de l'acte annulé qu'il convenait de maintenir est un élément nouveau qui permet à la Cour de dire pour droit qu'à tout le moins le volet des arrêts d'annulation dans lesquels il est fait application de la disposition en cause a une autorité relative de chose jugée qui s'impose au pouvoir judiciaire.

A.3. Enfin, le Conseil des ministres estime que la question n'appelle pas de réponse également en raison du fait que la disposition en cause n'empêche pas les cours et tribunaux d'appliquer l'article 159 de la Constitution. Rien ne s'oppose à ce qu'un tiers à la procédure devant le Conseil d'Etat obtienne du juge judiciaire l'écartement de l'acte annulé, mais dont les effets ont été maintenus. Le problème ne se posera que lorsque le juge civil devra décider des conséquences qu'il peut tirer d'un tel refus d'application.

A.4. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que les catégories de personnes visées par la question préjudicielle ne sont pas comparables. En effet, les justiciables de la première catégorie se trouvent confrontés à une décision du Conseil d'Etat produisant des effets *erga omnes*, qui leur est donc opposable et lie les cours et tribunaux. Tel n'est pas le cas des justiciables de la seconde catégorie. La nature des contentieux dans le cadre desquels la légalité des décisions administratives en cause est examinée est fondamentalement différente.

A.5. A supposer même que les situations soient comparables, le Conseil des ministres estime que la question repose sur une prémisse inexacte. En effet, l'acte annulé est censé n'avoir jamais existé. La disposition en cause ne modifie pas la portée de l'annulation prononcée. Les effets de l'acte annulé ne trouvent dès lors pas leur fondement dans l'acte annulé mais dans le dispositif de l'arrêt d'annulation.

De plus, l'article 159 de la Constitution doit être lu en combinaison avec son article 160 qui consacre le pouvoir du législateur de déterminer les compétences et le fonctionnement du Conseil d'Etat, sans que ledit article 160 limite ce pouvoir.

Ainsi, s'il pouvait éventuellement être admis que l'article 159 de la Constitution soit interprété à l'encontre de son libellé formel pour fonder un contrôle de légalité incident, en tout temps, des décisions administratives individuelles, tel n'est plus le cas depuis que l'existence du Conseil d'Etat a été consacrée constitutionnellement. Depuis lors, notamment parce que des délais ont été fixés pour l'introduction d'un recours en annulation, seule l'interprétation textuelle de l'article 159 de la Constitution consacrée par le Conseil d'Etat est admissible.

Il s'ensuit que la disposition en cause est en toute hypothèse conforme à l'article 159 de la Constitution, à tout le moins lorsque les effets maintenus de l'acte réglementaire annulé sont des décisions à portée individuelle.

A.6. Enfin, en ce qui concerne l'article 13 de la Constitution, il y a lieu de relever que cette disposition, tout comme l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'implique pas, comme le soutiennent les parties demandereses devant le juge *a quo*, le droit d'obtenir gain de cause. En outre, ces dernières n'ont pas été empêchées d'accéder à un juge de l'ordre judiciaire, comme le démontre la question préjudicielle elle-même.

Inversement, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme protège le principe de l'autorité de la chose jugée et le principe de sécurité juridique qui en découle. Or, il est incontestable que cet article 6 prime l'article 159 de la Constitution, lu en combinaison avec ses articles 10 et 11, de telle sorte que le maintien des effets de la norme annulée par le Conseil d'Etat ne peut être ultérieurement mis en cause par une autre juridiction, fût-ce au titre de l'article 159 de la Constitution.

Position des parties demandereses devant le juge a quo

A.7. Les situations mises en évidence dans la question préjudicielle sont comparables, nonobstant le fait que le contentieux objectif et le contentieux des droits subjectifs présentent certaines différences.

A supposer toutefois que les situations soient jugées incomparables, aucune de ces situations ne pourrait s'imposer à l'autre. Les décisions résultant d'un type de contentieux ne pourraient donc influencer l'issue de l'autre contentieux.

A.8. L'article 159 de la Constitution relève de l'ordre public, s'impose à toute juridiction, n'est pas limité aux irrégularités manifestes, et doit être mis en œuvre à l'égard de tout acte administratif. En outre, il ne connaît pas de limite temporelle, à l'exception de la jurisprudence spécifique du Conseil d'Etat relative aux actes administratifs individuels. Toutefois, il ne s'agit pas ici de solliciter l'inapplication d'un acte individuel, mais bien d'un acte réglementaire.

En vertu du principe de la hiérarchie des normes, la disposition en cause doit être interprétée conformément à l'obligation constitutionnelle faite à toute juridiction de refuser d'appliquer tout acte administratif illégal. Par ailleurs, l'autorité absolue de chose jugée dont sont revêtus les arrêts d'annulation du Conseil d'Etat renforce le contrôle de légalité imparti aux cours et tribunaux, nonobstant le maintien des effets de l'acte annulé.

A.9. Inversement, si le maintien des effets d'un acte annulé empêchait l'application de l'article 159 de la Constitution, cela aboutirait à refuser à toute partie qui aurait été lésée par cet acte illégal de demander au juge de refuser d'appliquer cet acte à sa situation, ce qui constituerait une interdiction pour cette partie d'accéder à un juge de l'ordre judiciaire, en violation des articles 13, 144 et 145 de la Constitution.

A.10. S'il est vrai qu'en adoptant la disposition en cause, le législateur s'est inspiré de la compétence reconnue à la Cour constitutionnelle, il n'en demeure pas moins qu'il n'a pas précisé la portée à lui donner. La comparaison avec la Cour constitutionnelle est pertinente en ce qui concerne l'objectif de sécurité juridique visé par la modulation des effets de l'acte annulé, mais perd toute raison d'être dès l'instant où il s'agit de s'interroger sur la portée d'un tel maintien des effets au regard de l'article 159 de la Constitution, qui ne concerne pas les actes législatifs.

A.11. La jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle la disposition en cause lui permettrait de moduler les effets dans le temps avec un effet *erga omnes* consiste à lui permettre de statuer par voie de disposition générale, soit en quelque sorte de légiférer. Le dispositif de l'arrêt maintenant les effets aurait ainsi une valeur législative. Or, il n'est pas cohérent de permettre au Conseil d'Etat de statuer par voie de disposition générale puisqu'il n'a pas à connaître des textes de nature législative.

En outre, donner une portée absolue au maintien des effets pose problème en l'espèce. En effet, en maintenant les effets de l'arrêté royal annulé jusqu'au 16 septembre 2009, le Conseil d'Etat n'a pas pris en compte le fait que la réglementation pertinente a connu des changements depuis l'arrêté royal annulé. Il s'ensuit que le Conseil d'Etat a laissé plusieurs actes réglementaires produire des effets contradictoires et qui pourtant devraient s'imposer à tous puisque le maintien des effets de l'acte annulé a été décidé par voie de disposition générale.

A.12. Il est tout aussi inexact de soutenir que le fondement juridique des actes pris en exécution de l'acte annulé serait constitué par l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat. En effet, l'article 33 de la Constitution s'oppose à une telle interprétation. Si un texte est annulé en raison de son illégalité, « tous les actes pris en exécution de ce texte se trouvent sans fondement ». En outre, l'arrêt d'annulation étant postérieur aux actes exécutant l'acte annulé, il ne pourrait servir de base à ces derniers, sous peine de violer le principe de non-rétroactivité. Par ailleurs, le Conseil d'Etat disposerait de la sorte d'un pouvoir législatif et pourrait se substituer à l'autorité administrative. Enfin, à supposer que l'arrêt du Conseil d'Etat constitue le fondement juridique des actes exécutant l'acte annulé, ces derniers souffriraient d'un défaut de motivation formelle puisqu'ils ne viseraient pas le bon fondement légal.

A.13. On ne saurait davantage se fonder sur l'autorité prétendument relative de chose jugée du maintien des effets pour considérer que ce maintien s'impose aux parties demandresses devant le juge *a quo*, lesquelles étaient également parties requérantes à l'occasion de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du Conseil d'Etat maintenant les effets de l'arrêté royal contesté. En effet, ce raisonnement aurait pour conséquence qu'un tiers qui n'aurait pas agi devant le Conseil d'Etat disposerait de la possibilité d'invoquer l'article 159 de la Constitution, le maintien des effets ne lui étant pas opposable. Il s'agirait là d'une discrimination flagrante.

En réalité, chaque fois qu'il est fait application de la disposition en cause, l'arrêt du Conseil d'Etat est dépourvu de toute autorité de chose jugée, à l'image des arrêts de rejet.

A.14. Enfin, il est absurde de considérer, comme le fait le Conseil des ministres, qu'on peut écarter l'application d'un acte tout en maintenant les effets.

A.15. Seule l'interprétation selon laquelle les effets de l'acte illégal sont maintenus temporairement à l'égard des personnes qui ont pu en bénéficier ou qui n'en ont pas contesté la légalité en temps opportun permet de concilier adéquatement le principe de sécurité juridique et le principe de légalité contenu à l'article 159 de la Constitution. En l'espèce, les parties demandresses devant le juge *a quo* ont saisi le juge judiciaire, après l'introduction de leur recours en annulation, mais deux ans avant le prononcé de l'arrêt du Conseil d'Etat maintenant les effets.

Raisonnement autrement aboutirait à ce qu'un arrêt d'annulation maintenant les effets de la disposition annulée produise des conséquences plus graves pour les demandresses devant le juge *a quo* qu'un arrêt rejetant leur recours en annulation.

- B -

B.1.1. L'article 14^{ter} des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose :

« Si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions d'actes réglementaires annulées qui

doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine ».

B.1.2. L'article 13 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

B.1.3. L'article 159 de la Constitution dispose :

« Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois ».

B.2.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 14^{ter} précité avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec son article 159, dans l'interprétation selon laquelle il ne permet pas au justiciable d'obtenir que les cours et tribunaux écartent l'application d'un arrêté réglementaire que le Conseil d'Etat a annulé tout en maintenant ses effets, alors qu'une telle faculté est ouverte au justiciable dans les hypothèses où il n'a pas été fait application de la disposition en cause.

B.2.2. Il ressort de la décision de renvoi que les parties demanderesses devant le juge *a quo* ont saisi ce dernier avant qu'elles n'obtiennent, elles-mêmes, l'annulation par le Conseil d'Etat de l'arrêté royal réglementaire dont les effets ont cependant été maintenus jusqu'à la date du prononcé de son arrêt.

La Cour limite son examen à l'hypothèse dans laquelle aucun élément du litige ne ressortit au champ d'application du droit de l'Union européenne.

B.3. La disposition en cause est directement inspirée de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, qui confère à la Cour un pouvoir de modulation dans le temps des effets des arrêts d'annulation (*Doc. parl.*, Sénat, 1995-1996, n° 1-321/2, p. 7). Elle est motivée par le souci de préserver la sécurité juridique en évitant de « mettre à mal », par l'effet de l'annulation, « des situations juridiques acquises » (*ibid.*; voy. aussi *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 644/4, p. 3).

Au cours des travaux préparatoires, le ministre déposa une note aux termes de laquelle :

« La faculté d'indiquer, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérées comme définitifs ou maintenus provisoirement ne peut se concevoir qu'à l'égard des actes réglementaires.

L'obligation faite de procéder par la voie de disposition générale écarte en effet toute possibilité de se prononcer sur des actes individuels en tant que tels.

Néanmoins, quan[d] le Conseil d'Etat décide que l'annulation de l'acte réglementaire ne rétroagit pas, l'ensemble des actes individuels pris en exécution de cet acte réglementaire n'en sont pas moins maintenus » (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 644/4, pp. 6-7).

B.4. Selon le Conseil d'Etat, la faculté qui lui est reconnue par le législateur vise à tempérer la rigueur de l'annulation et ne peut être utilisée qu'avec sagesse et circonspection lorsqu'il est établi que l'annulation pure et simple de l'acte attaqué aurait des conséquences extrêmement graves du point de vue de la sécurité juridique (CE, 21 novembre 2001, *Etat belge*, n° 100.963; CE, 30 octobre 2006, *Somja et al.*, n° 164.258; CE, 8 novembre 2006, *Union professionnelle belge des médecins spécialistes en médecine nucléaire et al.*, n° 164.522). Tel n'est pas le cas lorsque l'atteinte à la sécurité juridique alléguée par la partie adverse est inhérente à l'annulation de toute disposition réglementaire illégale (CE, 3 novembre 2004, *Union professionnelle association belge des médecins spécialistes en médecine physique et réadaptation*, n° 136.961).

B.5.1. Le maintien des effets du règlement annulé a pour conséquence, selon le Conseil d'Etat, que les actes adoptés sur son fondement ne peuvent être réputés dépourvus de base légale (CE, 10 septembre 1998, *Ville de Wavre*, n° 75.712; CE, 8 mars 2001, *Evrard*, n° 93.800).

Le Conseil d'Etat juge par ailleurs :

« que lorsque le Conseil d'Etat décide de différer les effets d'un arrêt d'annulation sur base de l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il se prononce, ' par voie de disposition générale ', pour le maintien provisoire des effets de tout ou partie de l'acte annulé; qu'en énonçant que lorsqu'il décide de mettre en œuvre l'article 14ter précité, le Conseil d'Etat statue ' par voie de disposition générale ', le législateur a nécessairement

entendu conférer une valeur *erga omnes* à la décision du Conseil d'Etat ordonnant qu'un acte réglementaire irrégulier puisse produire des effets de droit; qu'une telle décision juridictionnelle, prise dans un souci de sécurité juridique, conforte temporairement l'acte réglementaire en cause et paralyse l'exercice de la censure de non application pour les mesures d'exécution prise durant la période correspondant au maintien de ses effets; qu'une telle paralysie temporaire de la censure de non application ne contrevient pas à l'article 159 de la Constitution dès lors que cette disposition ne vise que les règlements ou arrêtés et ne peut trouver à s'appliquer à ceux qui se voient reconnaître une valeur juridique temporaire par le dispositif d'un arrêt du Conseil d'Etat valant disposition générale; que la circonstance que le requérant n'était pas partie à la procédure ayant donné lieu à l'arrêt du 22 septembre 2006 ne peut remettre en cause l'autorité de chose jugée *erga omnes* qui s'attache à cette décision » (CE, 18 décembre 2009, *Debie*, n° 199.085).

B.5.2. Selon le Conseil d'Etat, le recours à l'article 14^{ter} des lois coordonnées aurait donc pour effet que le dispositif d'un arrêt du Conseil d'Etat, maintenant les effets d'un règlement annulé, confère une valeur juridique temporaire à celui-ci.

B.6. S'il appartient en règle aux juridictions judiciaires et administratives d'interpréter les normes législatives qu'elles appliquent, il incombe en revanche à la Cour d'interpréter les normes au regard desquelles elle est invitée à exercer son contrôle, en l'espèce l'article 159 de la Constitution, combiné avec les articles 10, 11 et 13 de celle-ci.

Dérogeant à l'effet rétroactif d'un arrêt d'annulation, la disposition en cause a pour effet que le règlement annulé, dont les effets ont été maintenus en tout ou en partie, ne disparaît pas de l'ordonnancement juridique et demeure par conséquent un règlement.

B.7. La différence de traitement soumise à la Cour repose sur un critère objectif, à savoir l'existence ou non d'un arrêt du Conseil d'Etat annulant un acte réglementaire tout en maintenant les effets, et poursuit l'objectif légitime de préserver la sécurité juridique.

Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, les catégories de justiciables mentionnées dans la question préjudicielle ne se trouvent pas dans des situations à ce point

différentes qu'elles ne puissent être comparées. Ceux-ci sollicitent en effet, dans les deux cas, l'application de l'article 159 de la Constitution à un acte réglementaire.

La Cour doit encore examiner la pertinence et la proportionnalité de la différence de traitement ainsi créée entre justiciables.

B.8.1. Si le contrôle juridictionnel incident de la légalité des actes administratifs, garanti par l'article 159 de la Constitution, a pu, à l'origine, être conçu comme absolu, il ne peut être fait abstraction aujourd'hui, pour en déterminer la portée, d'autres dispositions constitutionnelles et de conventions internationales.

L'article 160 de la Constitution consacre l'existence du Conseil d'Etat. Il attribue au législateur le pouvoir de déterminer ses compétences et son mode de fonctionnement. Dans la mesure où le Constituant a entendu, de la sorte, consacrer le contrôle objectif de la légalité des actes administratifs, le contrôle juridictionnel de légalité, prévu à l'article 159 de la Constitution, doit raisonnablement tenir compte de l'effet utile des arrêts d'annulation du Conseil d'Etat et des modalités dont ils peuvent être assortis.

En outre, le contrôle prévu à l'article 159 de la Constitution doit être interprété en combinaison avec le principe de la sécurité juridique qui est inhérent à l'ordre juridique interne, ainsi qu'à l'ordre juridique de l'Union européenne et à la Convention européenne des droits de l'homme (voir l'arrêt n° 125/2011, B.5.4). En effet, la Cour tient compte de ce principe lorsqu'elle exerce son contrôle sur la base des dispositions constitutionnelles au regard desquelles elle exerce un contrôle direct.

B.8.2. Il s'ensuit que, si l'article 159 de la Constitution ne prévoit, explicitement, aucune restriction au mode de contrôle de légalité qu'il consacre, une telle restriction se justifie néanmoins si elle est nécessaire pour assurer le respect d'autres dispositions constitutionnelles ou de droits fondamentaux. Tenu de garantir notamment le principe de sécurité juridique, le législateur se doit de régler le mode de contrôle de l'action administrative, ce qui peut exiger des restrictions au contrôle juridictionnel incident de la légalité des actes réglementaires, pour autant que ces restrictions soient proportionnées au but légitime poursuivi.

B.9.1. Par ailleurs, lorsqu'elle vérifie le respect par le législateur du principe d'égalité et de non-discrimination et de l'article 13 de la Constitution, la Cour doit également tenir compte des droits conférés aux justiciables par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.9.2. Cette disposition garantit à chacun le droit à ce qu'un juge connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil. Un tel droit d'accès constitue en effet un élément inhérent au droit au procès équitable (CEDH, 21 février 1975, *Golder c. Royaume-Uni*, § 36).

Bien que fondamental dans un Etat de droit, le droit d'accès au juge n'est toutefois pas absolu et « il y a place, en dehors des limites qui circonscrivent le contenu même de tout droit, pour des limitations implicitement admises » (*ibid.*, § 38).

B.9.3. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a accepté, à plusieurs reprises, que des actes d'autorités publiques continuent à produire leurs effets, malgré leur irrégularité, en raison du respect dû au principe de sécurité juridique (Comm. eur. D.H., décision, 26 juin 1996, *Mika c. Autriche*; CEDH, décision, 16 mars 2000, *Walden c. Liechtenstein*; CEDH, décision, 6 novembre 2003, *Roshka c. Russie*; CEDH, 22 juillet 2010, *P.B. et J.S. c. Autriche*, §§ 48-49).

En l'espèce, le législateur a cherché à ménager un équilibre entre le principe de légalité des actes réglementaires, consacré à l'article 159 de la Constitution, et le principe de sécurité juridique. Il a confié à une juridiction le soin de déterminer si des raisons exceptionnelles justifiaient que les effets d'un acte réglementaire illégal soient maintenus tout en exigeant qu'ils ne le soient que par voie de disposition générale afin d'éviter toute discrimination entre les justiciables. S'il l'estime nécessaire, en fonction des circonstances de l'espèce, le Conseil d'Etat peut néanmoins excepter du maintien des effets du règlement annulé les justiciables qui ont introduit, dans les délais, un recours en annulation contre ce règlement litigieux et ceci dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.9.4. Il s'ensuit qu'en adoptant la disposition en cause, le législateur a instauré un juste équilibre entre l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées.

B.9.5. Dans l'interprétation mentionnée en B.2.1, la disposition en cause n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.10.1. Quant à l'article 13 de la Constitution, il garantit à toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation le droit d'être jugées selon les mêmes règles en ce qui concerne la compétence et la procédure. Une différence de traitement à cet égard doit être raisonnablement justifiée.

Il découle de ce qui précède que la différence de traitement quant à l'accès au contrôle juridictionnel incident de la légalité prévu à l'article 159 de la Constitution est raisonnablement justifiée.

B.10.2. Dans l'interprétation mentionnée en B.2.1, la disposition en cause n'est dès lors pas davantage incompatible avec l'article 13 de la Constitution.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 14^{ter} des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ne viole pas les articles 10, 11 et 13, combinés avec l'article 159, de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 9 février 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

R. Henneuse