

Numéros du rôle : 6905 et 6908
Arrêt n° 87/2019 du 28 mai 2019

## ARRÊT

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à l'article 2, § 2, alinéa 1er, de la loi du 17 janvier 2003 « concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges », posées par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par arrêt du 11 avril 2018 en cause de la SCRL « Société intercommunale pour la diffusion de la télévision » (BRUTELE) contre l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 19 avril 2018, la Cour d'appel de Bruxelles, section Cour des marchés, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2, § 2, alinéa 1er, de la loi du 17 janvier 2003 concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges, interprété en ce sens qu'il ferait courir le délai de recours contre une décision de l'IBPT à dater du jour de l'envoi de la notification, entendu comme le jour de l'envoi du pli recommandé avec accusé de réception, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce que le délai de recours commencerait à courir à un moment où le destinataire n'a pas encore connaissance de la teneur de la décision alors que les délais de recours, en matière judiciaire ou administrative, ne peuvent commencer à courir, lorsque la notification est faite par pli recommandé avec accusé de réception, que lorsque le pli a été présenté à son destinataire et ce tenant compte du fait que le destinataire du pli dispose d'un délai de soixante jours qui est supérieur au délai de recours du droit judiciaire commun et que ladite loi exclut l'application des principes de droit commun en matière judiciaire et administrative ? ».

b. Par arrêt du 11 avril 2018 en cause de la SA « Nethys » contre l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 avril 2018, la Cour d'appel de Bruxelles, section Cour des marchés, a posé la même question préjudicielle.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6905 et 6908 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SCRL « Société intercommunale pour la diffusion de la télévision », assistée et représentée par Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Depré et Me E. de Lophem, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 20 mars 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 24 avril 2019 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 24 avril 2019.

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 les procédures antérieures*

Par deux décisions du 27 avril 2017, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) a infligé une amende administrative à la SA « Nethys » et à la SCRL « Société intercommunale pour la diffusion de la télévision » (BRUTELE), pour infraction à l'article 4/1 de l'arrêté ministériel du 12 novembre 2009 fixant le niveau de détail de la facture de base en matière de communications électroniques. L'IBPT a constaté que les factures de base de ces deux entreprises, pour les contrats portant en tout ou en partie sur l'accès à internet, n'indiquent pas le volume de données consommées en Mégaoctet (Mo) pendant la période de référence.

Ces décisions ont été notifiées à la SA « Nethys » et à BRUTELE, par deux lettres recommandées à la poste du 28 avril 2017. Ces courriers ont été réceptionnés le 2 mai 2017.

BRUTELE et la SA « Nethys » décident de former un recours contre ces décisions.

Le 3 juillet 2017, BRUTELE et la SA « Nethys » déposent, chacune pour ce qui la concerne, une requête au greffe de la Cour d'appel de Bruxelles, section Cour des marchés.

Devant la Cour des marchés se pose la question de savoir si les recours sont irrecevables *ratione temporis*, en raison du dépôt tardif des requêtes.

Par deux arrêts du 11 avril 2018, le juge *a quo* décide de poser, dans chaque affaire, la question préjudicielle reproduite plus haut.

## III. *En droit*

- A -

A.1.1. Se fondant sur la jurisprudence de la Cour, BRUTELE soutient que choisir comme point de départ du délai pour former un recours la date d'envoi de l'acte administratif individuel devant être notifié limite de manière disproportionnée les droits de la défense du destinataire de l'acte. Dans ce cas, en effet, le délai de recours prend cours à un moment où le destinataire de l'acte n'a pas encore connaissance du contenu de celui-ci. En outre, ce point de départ a pour effet que les destinataires d'un acte notifié un vendredi, qui ne peut être reçu avant le lundi suivant, disposent, après avoir pris connaissance de l'acte, d'un délai plus court que les destinataires qui se voient notifier un acte administratif un autre jour de la semaine. La longueur du délai de recours importe peu à cet égard.

A.1.2. BRUTELE estime par ailleurs qu'une autre interprétation des dispositions en cause est possible. La loi du 17 janvier 2003 « concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges » ne traite pas explicitement du point de départ du délai de recours, mais renvoie aux dispositions judiciaires relatives à l'appel en ce qui concerne les aspects procéduraux devant la Cour des marchés. Il s'en déduit que l'article 53bis du Code judiciaire est applicable, de sorte que le délai de recours ne peut prendre cours qu'à partir du troisième jour ouvrable suivant celui où le pli a été remis à la poste, sauf preuve contraire du destinataire.

A.2.1. Le Conseil des ministres précise que la Cour des marchés a examiné concrètement, sur la base de la jurisprudence de la Cour, si la détermination du point de départ du délai n'emporte pas une violation disproportionnée des droits de la défense. La Cour des marchés a considéré que tel n'est pas le cas, compte tenu de la longueur du délai de recours par rapport au délai d'appel et de la procédure « comme en référé ». S'il en résulte que la durée du délai de recours est variable, tel est toutefois le cas, quelle que soit l'interprétation retenue. Le Conseil des ministres souligne encore que l'interprétation retenue par la Cour des marchés permet de déterminer de manière certaine la date de début du délai de recours, ce qui garantit la sécurité juridique. L'interprétation de la Cour des marchés n'a dès lors qu'un effet très limité sur les droits de la défense de la personne qui introduit le recours.

A.2.2. Le Conseil des ministres soutient, à titre subsidiaire, qu'une autre interprétation de la disposition en cause est possible. La notification peut être interprétée comme étant réalisée le jour ouvrable suivant l'envoi, qui constitue alors le premier jour du délai du recours.

A.3. BRUTELE répond qu'il s'agit d'une restriction disproportionnée des droits de la défense des destinataires de l'acte, non parce que le délai de recours serait de durée variable, mais parce que la date d'envoi d'un acte comme point de départ du délai de recours implique que ce délai prend cours à un moment où le destinataire n'a pas encore connaissance de la décision.

Concernant l'argumentation subsidiaire du Conseil des ministres, BRUTELE ne voit pas ce qui peut poser en principe que la notification doit viser le jour ouvrable qui suit l'envoi de l'acte.

A.4.1. Le Conseil des ministres répond que l'article 53bis du Code judiciaire n'est pas applicable en l'espèce, ni pertinent, puisqu'il vise la notification d'actes de procédure et que la décision de l'IBPT ne constitue pas un tel acte.

L'interprétation donnée à la disposition en cause par le juge *a quo* ne heurte pas la sécurité juridique et ne crée pas la différence de traitement dénoncée par BRUTELE, à savoir que les destinataires d'un acte à notifier disposent de délais de recours différents. Ce fait est uniquement imputable au calendrier. Dans le même sens, le délai est aussi plus ou moins long, selon que le dernier jour du délai est un jour ouvrable ou non.

A.4.2. Enfin, la disposition en cause ne peut recevoir l'interprétation proposée par BRUTELE. L'article 53bis du Code judiciaire ne concerne pas la notification de décisions administratives et n'exprime pas un principe général du droit. L'interprétation donnée par BRUTELE revient à modifier la règle contrôlée et, partant, à faire œuvre législative.

Seule l'interprétation alternative proposée par le Conseil des ministres peut être retenue. Elle ne substitue pas à la disposition en cause une notion de droit judiciaire, elle est compatible avec le texte de la norme contrôlée et elle préserve la sécurité juridique.

- B -

B.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 2, § 2, alinéa 1er, de la loi du 17 janvier 2003 « concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges » (ci-après : la loi « recours » du 17 janvier 2003), interprété en ce sens que le délai de soixante jours qui y est visé pour

introduire un recours contre une décision de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) prend cours à compter du jour de l'envoi de la décision.

B.2.1. L'article 2, §§ 1er et 2, de la loi « recours » du 17 janvier 2003 dispose :

« § 1er. Les décisions de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications peuvent faire l'objet d'un recours en pleine juridiction devant la Cour des marchés statuant comme en référé. L'Institut est partie adverse à la procédure.

Toute personne ayant un intérêt pour agir peut introduire le recours visé à l'alinéa 1er.

Le Ministre qui a les Télécommunications dans ses attributions ou le Ministre qui a le Secteur postal dans ses attributions peut introduire le recours visé à l'alinéa 1er.

§ 2. Les recours sont formés, à peine de nullité prononcée d'office, par requête signée et déposée au greffe de la cour d'appel de Bruxelles dans un délai de soixante jours à partir de la notification de la décision ou à défaut de notification, après la publication de la décision ou à défaut de publication, après la prise de connaissance de la décision.

[...] ».

B.2.2. Le juge *a quo* interprète la disposition en cause en ce sens qu'en cas de notification, le délai de recours de soixante jours prend cours à partir du jour de l'envoi de la décision, c'est-à-dire à partir du jour où le pli contenant la décision est déposé auprès des services postaux. Le juge *a quo* fonde son raisonnement sur l'arrêt de la Cour n° 59/2011 du 5 mai 2011. Il considère que, dans le cadre de recours contre des décisions de l'IBPT et compte tenu de ce que le délai de recours est de soixante jours, soit le double du délai d'appel de droit commun, le délai peut prendre cours à la date du dépôt du pli auprès des services de la poste, sans qu'il en résulte une limitation disproportionnée des droits de la défense du demandeur.

B.2.3. C'est dans cette interprétation que la Cour examine si la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.3.1. Par son arrêt n° 59/2011 du 5 mai 2011, la Cour a jugé :

« B.6.1. La Cour a déjà estimé à plusieurs reprises qu'une disposition en vertu de laquelle le délai dont dispose une personne pour introduire un recours juridictionnel (arrêts n° 170/2003, n° 166/2005, n° 34/2006, n° 43/2006 et n° 48/2006) ou administratif (arrêts n° 85/2007, n° 123/2007, n° 162/2007 et n° 178/2009) contre une décision prend cours au moment de l'envoi de cette décision, est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le droit de défense du destinataire est limité de manière disproportionnée du fait que ce délai court à partir d'un moment où le destinataire ne peut pas encore avoir connaissance du contenu de la décision.

B.6.2. Cela n'implique toutefois pas que le délai dont dispose une personne pour introduire un recours juridictionnel ou administratif contre une décision ne puisse débiter que le troisième jour ouvrable qui suit celui où le pli a été remis aux services de la poste, comme le prévoit l'article 53*bis*, 2°, du Code judiciaire. Il faut vérifier si le point de départ d'un délai, compte tenu de la nature de la procédure ainsi que de la durée et des effets de son non-respect, limite ou non de manière disproportionnée les droits de la défense.

B.7. L'article 1385*undecies* du Code judiciaire en cause dispose que l'action intentée contre l'administration fiscale doit l'être 'dans un délai de trois mois à partir de la notification de la décision'. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation mentionnée en B.3.2, une notification par pli recommandé est réputée accomplie le premier jour ouvrable qui suit le jour de la remise du pli à la poste. Aux termes de l'article 52 du Code judiciaire, un délai est calculé depuis le lendemain du jour de l'acte ou de l'événement qui y donne cours. Il résulte de ces éléments que le délai en cause ne commence pas à courir au moment de l'envoi de la décision relative au recours administratif, mais le lendemain du jour ouvrable qui suit celui de son envoi.

B.8.1. Le délai en cause prend par conséquent cours au moment où le destinataire de la notification peut raisonnablement être réputé en avoir pris connaissance. Ce délai est de trois mois à partir de la notification de la décision relative au recours administratif.

B.8.2. Le législateur a dès lors raisonnablement pu estimer qu'il n'était pas indispensable de prévoir que le délai ne commencerait à courir que le troisième jour ouvrable suivant celui de l'envoi de la décision.

L'option ainsi retenue par le législateur n'a pas d'effets disproportionnés compte tenu, d'une part, du principe général du droit selon lequel la rigueur de la loi peut être tempérée en cas de force majeure ou d'erreur invincible, principe auquel les dispositions en cause n'ont pas dérogé et, d'autre part, de ce que les intéressés, engagés dans une procédure et dès lors présumés prendre les mesures propres à la sauvegarde de leurs droits, ne sont pas tenus d'organiser leur défense dans des conditions qui devraient être considérées comme déraisonnablement difficiles.

B.9. Il résulte de ce qui précède que la disposition en cause ne limite pas de manière disproportionnée les droits de la défense du destinataire ».

B.3.2. Certes, la Cour a jugé, en B.6.2 de cet arrêt, qu'« il faut vérifier si le point de départ d'un délai, compte tenu de la nature de la procédure ainsi que de la durée et des effets de son non-respect, limite ou non de manière disproportionnée les droits de la défense ». Cette considération concerne toutefois une disposition soumise au contrôle de la Cour dans l'interprétation selon laquelle le délai de recours contre une décision de l'administration fiscale prend cours le lendemain de l'envoi de la décision, soit à un moment où le destinataire peut raisonnablement être réputé en avoir pris connaissance. Pour cette raison, la Cour a jugé que cette disposition ne limite pas de manière disproportionnée les droits de la défense du destinataire.

B.4. Dans l'interprétation donnée à la disposition en cause par le juge *a quo*, le délai de recours de soixante jours contre les décisions de l'IBPT prend cours à un moment où le destinataire ne peut en avoir connaissance, de sorte qu'il ne faut pas vérifier, au surplus, si ce point de départ, compte tenu de la nature de la procédure ainsi que de la durée et des effets de son non-respect, limite ou non de manière disproportionnée les droits de la défense.

De ce fait, la disposition en cause restreint de manière disproportionnée les droits de la défense du destinataire de la décision de l'IBPT.

B.5. Si, comme le relève le juge *a quo*, cette interprétation offre la sécurité juridique, puisque la date de départ du délai de recours et la date de son expiration peuvent être déterminées clairement étant donné que la preuve de la date d'envoi est rapportée sans contestation possible, tel est également le cas si, comme dans l'affaire soumise au juge *a quo*, la décision est notifiée par pli recommandé avec accusé de réception.

B.6. La Cour observe toutefois qu'une autre interprétation de l'article 2, § 2, alinéa 1er, de la loi « recours » du 17 janvier 2003 est possible, selon laquelle le délai de recours prend cours dès le jour où le destinataire de la décision de l'IBPT en a eu connaissance ou a pu, en toute vraisemblance, en prendre connaissance.

Dans cette interprétation, la disposition en cause ne restreint pas de manière disproportionnée les droits de la défense du destinataire.



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Interprété en ce sens que le délai de soixante jours pour introduire un recours contre les décisions de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) qui ont été notifiées à leurs destinataires prend cours à partir du jour de leur envoi, l'article 2, § 2, alinéa 1er, de la loi du 17 janvier 2003 « concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges » viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- Interprété en ce sens que le délai de soixante jours pour introduire un recours contre les décisions de l'IBPT qui ont été notifiées à leurs destinataires prend cours à partir du jour où ceux-ci ont eu connaissance ou pu, en toute vraisemblance, prendre connaissance des décisions notifiées, l'article 2, § 2, alinéa 1er, de la loi du 17 janvier 2003 « concernant les recours et le traitement des litiges à l'occasion de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et télécommunications belges » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 28 mai 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût