

Numéro du rôle : 7276
Arrêt n° 48/2020 du 26 mars 2020

ARRÊT

En cause : le recours en annulation de l'article 72, alinéas 5 et 6, du décret flamand du 15 février 2019 « relatif aux soins résidentiels », introduit par l'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht » et Pieter Jongbloet.

La Cour constitutionnelle, chambre restreinte,

composée du président A. Alen et des juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux,

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 4 novembre 2019 et parvenue au greffe le 5 novembre 2019, un recours en annulation de l'article 72, alinéas 5 et 6, du décret flamand du 15 février 2019 « relatif aux soins résidentiels » (publié au *Moniteur belge* du 3 mai 2019) a été introduit par l'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht » et Pieter Jongbloet, assistés et représentés par Me S. Boullart, avocat au barreau de Gand.

Le 20 novembre 2019, en application de l'article 71, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet 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.

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 -

A.1.1. L'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht » et Pieter Jongbloet ont introduit un recours en annulation de l'article 72, alinéas 5 et 6, du décret flamand du 15 février 2019 « relatif aux soins résidentiels ».

A.1.2. La première partie requérante, l'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht », invoque, à l'appui de son intérêt, l'article 3 de ses statuts, qui dispose que l'association a pour but « de promouvoir l'étude scientifique du droit public et de défendre les intérêts de ses membres ». La seconde partie requérante justifie son intérêt en invoquant sa qualité d'avocat.

A.1.3. Les parties requérantes soutiennent, à l'appui de leur intérêt, que la disposition attaquée établit devant le Conseil d'État un recours de pleine juridiction ayant un effet suspensif. Elles soulignent que cette disposition organise ainsi une procédure soumise à l'application non pas de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat », mais bien de l'arrêté royal du 25 avril 2014 « déterminant les règles de procédure de droit commun applicables aux procédures devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux de pleine juridiction ». Selon les parties requérantes, ce règlement spécifique de procédure déroge, à plusieurs égards, au règlement général de procédure, notamment en ce qui concerne les délais, les mémoires et la possibilité de demander une indemnisation.

Les parties requérantes soulignent par ailleurs que non seulement la disposition attaquée mais aussi de nombreuses autres normes législatives émanant des entités fédérées ont organisé de tels recours dérogatoires, suspensifs ou non et soumis à l'application de délais de recours différents.

Une telle situation donnerait ainsi lieu à « une cacophonie de règles juridiques » et il deviendrait très difficile, pour les avocats et pour les justiciables en général, de conserver une vue d'ensemble des différentes procédures, avec leurs caractéristiques spécifiques. De ce fait, les avocats risqueraient d'opter pour une mauvaise procédure, ce qui engagerait leur responsabilité. Il se pourrait aussi que les autorités administratives ne mentionnent pas correctement les moyens de recours disponibles.

A.2. Dans leurs conclusions, établies en application de l'article 71 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs ont estimé qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour, siégeant en chambre restreinte, de rendre un arrêt constatant que le recours en annulation est manifestement irrecevable, faute de l'intérêt requis.

A.3. Dans leur mémoire justificatif, les parties requérantes estiment disposer de l'intérêt requis pour introduire un recours en annulation. Le fait que seul l'article 72 du décret flamand du 15 février 2019 est attaqué, alors que le préjudice allégué résulte de la combinaison d'un ensemble de normes législatives, n'exclut pas l'existence d'un intérêt, étant donné que des recours ont également été introduits devant la Cour contre d'autres normes, et que d'autres le seront encore à l'avenir. Les parties requérantes réitèrent en outre les arguments qu'elles ont exposés dans leur requête, à l'appui de leur intérêt.

- B -

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre l'article 72 du décret flamand du 15 février 2019 « relatif aux soins résidentiels », en ce qu'il dispose que :

« Sans préjudice de l'application des articles 64, 65, 66 et 67 et selon le cas, une amende administrative de 2.500 à 25.000 euros peut être imposée à :

[...]

Sous peine de déchéance de son droit à l'introduction d'un recours dans un délai de soixante jours prenant cours le jour de la notification de la décision de l'imposition d'une amende administrative, la personne concernée peut introduire un recours contre cette décision auprès du Conseil d'État par voie de requête. Ce recours suspend l'exécution de la décision. Le Conseil d'État a un pouvoir de pleine juridiction.

S'il y a des circonstances atténuantes, les fonctionnaires visés à l'alinéa 4 ou, en cas de recours, le Conseil d'État, peuvent diminuer le montant de l'amende administrative imposée, même à un niveau en-dessous du montant minimal applicable.

[...] ».

B.2.1. La première partie requérante, l'ASBL « Genootschap Advocaten Publiekrecht », invoque, à l'appui de son intérêt, l'article 3 de ses statuts, qui dispose :

« L'association a pour but de promouvoir l'étude scientifique du droit public et de défendre les intérêts de ses membres.

Elle ne se livre à aucune opération industrielle ou commerciale et ne cherche pas à procurer à ses membres le moindre gain matériel. Elle peut posséder ou recevoir tous les biens meubles et immeubles nécessaires à la réalisation de son objet et exercer sur ceux-ci tous les droits de propriété et autres droits réels ».

La seconde partie requérante justifie son intérêt en invoquant sa qualité d'avocat.

B.2.2. Les parties requérantes soutiennent, à l'appui de leur intérêt, que la disposition attaquée établit devant le Conseil d'État un recours de pleine juridiction ayant un effet suspensif. Elles soulignent que cette disposition organise ainsi une procédure soumise à l'application non pas de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat », mais bien de l'arrêté royal du 25 avril 2014 « déterminant les règles de procédure de droit commun applicables aux procédures devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux de pleine juridiction ». Selon les parties requérantes, ce règlement spécifique de procédure déroge, à plusieurs égards, au règlement général de procédure, notamment en ce qui concerne les délais, les mémoires et la possibilité de demander une indemnisation.

Les parties requérantes soulignent par ailleurs que non seulement la disposition attaquée mais aussi de nombreuses autres normes législatives émanant des entités fédérées ont organisé de tels recours dérogatoires, suspensifs ou non et soumis à l'application de délais de recours différents.

Une telle situation donnerait ainsi lieu à « une cacophonie de règles juridiques » et il deviendrait très difficile, pour les avocats et pour les justiciables en général, de conserver une vue d'ensemble des différentes procédures, avec leurs caractéristiques spécifiques. De ce fait, les avocats risqueraient d'opter pour une mauvaise procédure, ce qui engagerait leur responsabilité. Il se pourrait aussi que les autorités administratives ne mentionnent pas correctement les moyens de recours disponibles.

B.2.3. 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; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.2.4. La première partie requérante ne démontre pas en quoi la disposition attaquée l'empêcherait de poursuivre son but statutaire, qui consiste à promouvoir l'étude scientifique du droit public.

B.2.5. Dans la mesure où, selon ses statuts, la première partie requérante défend aussi les intérêts de ses membres, qui sont des avocats, elle ne justifie pas davantage de l'intérêt requis que la seconde partie requérante.

Dans le cadre d'un recours en annulation, la Cour doit tout d'abord juger si les parties requérantes sont affectées directement et défavorablement par la norme législative attaquée dans ce recours. En l'espèce, le préjudice allégué ne découle pas de la disposition attaquée en soi, mais d'une combinaison de la disposition attaquée avec plusieurs autres normes législatives, qui ne font pas l'objet du recours en annulation présentement examiné et qui émanent en outre de législateurs distincts.

À l'appui de leur intérêt, les parties requérantes font par ailleurs valoir que les différentes procédures devant le Conseil d'État, qui sont établies par la disposition attaquée et par d'autres normes législatives, ont pour effet que la législation relative à la procédure devant le Conseil d'État manquerait de cohérence et de clarté. De ce fait, les avocats risqueraient d'opter pour une mauvaise procédure, de sorte que leur responsabilité pourrait être engagée.

B.2.6. Invoquer la circonstance que la disposition attaquée contribuerait à rendre la réglementation plus complexe ne suffit pas en soi pour justifier d'un intérêt, dès lors qu'une certaine complexité dans le droit n'est pas exceptionnelle.

La disposition attaquée mentionne explicitement qu'un recours contre la décision de l'autorité administrative concernée peut être introduit devant le Conseil d'État, lequel statue en pleine juridiction. Elle indique également le délai de recours et mentionne que le recours a effet suspensif. La disposition même précise donc les modalités de la voie de recours.

En outre, l'article II.21, alinéa 1er, du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018, dispose :

« La notification d'une décision ou d'un acte administratif d'application individuelle ayant des conséquences juridiques sur un utilisateur précise si la décision peut faire l'objet d'un recours, devant quelle instance et dans quel délai ».

Dans la mesure où les parties requérantes soutiennent enfin que le risque existe que l'autorité ne mentionne pas correctement les modalités et les délais de recours, le préjudice qu'elles allèguent découlerait non pas de la disposition attaquée, mais de l'éventualité que l'autorité ne respecte pas les obligations qui lui incombent.

B.2.7. Les parties requérantes ne justifient dès lors pas de l'intérêt requis et le recours en annulation est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour, chambre restreinte,

statuant à l'unanimité des voix,

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 26 mars 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen