

de la Convention, 10.000 euros (dix mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, toutes causes de préjudices confondues ;

- b. qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Siég. : Mme I. Karakaş (prés.), MM. N. Vučinić, P. Lemmens, V. Gričco, Mmes K. Turković, S. Mourou-Vikström et M. G. Ravarani. Greffier : M. S. Naismith.

Plaid. : M^e Y. Oschinsky et M. M. Tysebert.

J.L.M.B. 17/308

Observations

Quel avenir pour le mémoire de synthèse dans la procédure en cassation administrative devant le Conseil d'État ?

1. La procédure en cassation administrative devant le Conseil d'État exige du requérant qu'à la suite du mémoire en réponse déposé par la partie adverse, il transmette un mémoire en réplique – ou, le cas échéant, ampliatif – qui doit prendre la forme d'un mémoire de synthèse¹.

Simple en apparence, l'exigence a conduit à une jurisprudence nourrie dont certains traits, empreints de sévérité, ont mené un requérant à saisir la Cour européenne des droits de l'homme. L'intéressé estimait, en effet, qu'il n'avait pas bénéficié d'un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui, on le sait, consacre notamment le droit d'accès à un tribunal.

Le 18 octobre dernier, la juridiction européenne lui a donné raison².

2. Après avoir exposé le cadre de l'affaire ayant conduit à la saisine de la Cour et rappelé les termes de l'exigence afférente au dépôt du mémoire de synthèse (I), l'on présente l'enseignement qui se dégage de l'arrêt commenté (II), pour en mesurer les conséquences sur la procédure en cassation administrative devant le Conseil d'État, voire sur d'autres procédures ouvertes devant la même juridiction (III).

1. Les données de la cause et l'exigence afférente au dépôt du mémoire de synthèse

3. L'affaire ayant donné lieu à l'arrêt commenté concerne la mise en œuvre de la loi du 1^{er} août 1985, qui crée un Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels³.

¹ Sur la procédure en cassation devant le Conseil d'État, voy. notamment D. RENDERS et G. PIJCKE, « La procédure en cassation administrative », *A.P.T.*, 2006, pp. 229-248 ; D. RENDERS et G. PIJCKE, « La procédure en cassation administrative à l'épreuve de la pratique », in P. LEWALLE (sous la direction de), *Le contentieux administratif. Questions d'actualité*, Liège, Anthemis, 2008, 178 pages ; G. DELANNAY, « La procédure en cassation devant le Conseil d'État : bilan dans le contentieux des étrangers au 31 mars 2009 », *C.D.P.K.*, 2009, pp. 419-434 ; T. EYSKENS, « Een standpunt over de samenvattende memorie in de cassatieprocedure bij de Raad van State », *C.D.P.K.*, 2009, pp. 72-83 ; P. LEJEUNE, « Chronique de jurisprudence. Les spécificités de la cassation administrative (2006-2009) », *J.T.*, 2010, pp. 185 et s. ; E. BREWAEYS et A. DE SMET, « De cassatieprocedure voor de Raad van State. Een overzicht van de rechtspraak », *T. Vreemd.*, 2011, pp. 218-240 ; S. RIXHON, « Le fait en cassation administrative – Établissement, appréciation, qualification et politique jurisprudentielle du Conseil d'État », *Rev. fac. dr. Liège*, 2014/3, pp. 387-433 ; D. DELVAX « Le Conseil d'État statuant comme juge de cassation », in D. DELVAX, M. GRÉGOIRE et D. VANDERMEERSCH, *Le point sur les procédures de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 47-95.

² Cour eur. D.H., 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, aff. 31517/12.

³ Loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.



Dans le respect de certaines conditions⁴, cette loi permet l'octroi d'une indemnité aux personnes qui, notamment, « *subissent un préjudice physique ou psychique important résultant directement d'un acte intentionnel de violence* »⁵.

L'indemnité ne peut être allouée que lorsque la réparation du préjudice causé à la personne visée n'est pas assurée de façon effective et suffisante par l'auteur ou le civilement responsable, *via* un régime de sécurité sociale, une assurance privée ou tout autre mécanisme conduisant à ce résultat⁶.

Elle est fixée en équité par une institution créée à cet effet : la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels⁷.

L'aide est allouée par acte intentionnel de violence et par requérant, pour tout dommage excédant 500 euros. Elle est, pour l'heure, plafonnée à un montant de 125.000 euros⁸.

4. En termes de procédure, la demande d'aide doit être introduite par requête et se conformer à des règles tant de forme que de fond⁹.

Le requérant peut être entendu s'il en fait la demande écrite ou si la commission l'estime nécessaire. Il peut, par ailleurs, se faire assister ou représenter par son avocat, ou par le délégué d'un organisme public ou celui d'une association agréée.

Le ministre de la Justice ou son délégué peut, s'il le souhaite, rendre un avis écrit relatif au point de savoir si les conditions permettant de bénéficier de l'indemnité sont, en l'espèce, respectées¹⁰.

Dûment éclairée, la commission rend alors une décision motivée que le requérant, comme le ministre de la Justice, peut contester au moyen d'un recours en cassation administrative devant le Conseil d'État¹¹.

L'on précise encore que l'aide, si elle est octroyée, est directement versée au requérant par le ministre de la Justice, en tenant compte des moyens dont dispose le fonds¹².

5. En l'espèce, Monsieur Vivian Miessen avait, au cours de la nuit du 18 au 19 décembre 2003, été victime d'un acte intentionnel de violence, sans que l'auteur ait pu être appréhendé, en sorte que son dossier avait été classé sans suite par le procureur du Roi de Bruxelles.

En date du 13 août 2009, l'intéressé a, dès lors, introduit une demande en vue de l'obtention d'une aide financière qu'il évaluait à 21.934,09 euros.

Par une décision du 14 septembre 2010, la commission déclare la demande de Monsieur Miessen irrecevable pour n'avoir pas été introduite dans le délai de trois ans suivant la décision de classement sans suite, ce que requiert pourtant la loi du 1^{er} août 1985¹³.

⁴ Article 31*bis* de la loi du 1^{er} août 1985.

⁵ Article 31, 1^o, de la loi du 1^{er} août 1985.

⁶ Article 31*bis*, 5^o, de la loi du 1^{er} août 1985.

⁷ Articles 30 et 34*sexies* de la loi du 1^{er} août 1985.

⁸ Article 33, paragraphe 2, de la loi du 1^{er} août 1985. À l'époque de l'affaire *Miessen*, la loi prévoyait que l'indemnité se limitait à un maximum de 62.000 euros. C'est suite à une loi du 31 mai 2016 que cette limite est désormais fixée à un montant de 125.000 euros (article 5 de la loi du 31 mai 2016 modifiant la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, *M.B.*, 17 juin 2016).

⁹ Article 34 de la loi du 1^{er} août 1985.

¹⁰ Article 34*ter* de la loi du 1^{er} août 1985.

¹¹ Article 34*quater* de la loi du 1^{er} août 1985. Malgré le terme utilisé par la loi, il s'agit bien d'un recours en cassation administrative, ce que le Conseil d'État a confirmé (C.E., 16 juin 2006, *Malolepszy*, n° 160.236 ; C.E., 8 septembre 2009, ordonnance n° 4868).

¹² Article 38 de la loi du 1^{er} août 1985.

¹³ Article 31*bis*, paragraphe 1^{er}, 3^o de la loi du 1^{er} août 1985.

Mécontent de cette décision, l'intéressé introduit alors, le 18 octobre 2010, un recours en cassation administrative à l'encontre de cette décision.

6. La procédure en cassation administrative est, on le sait, organisée par les articles 14, paragraphe 2, et 20 des lois coordonnées « *sur le Conseil d'État* », ainsi, tout spécialement, que par l'arrêté royal du 30 novembre 2006 « *déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État* »¹⁴.

L'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal précité dispose, à cet égard, que :

« Le mémoire en réplique ou ampliatif prend la forme d'un mémoire de synthèse ordonnant l'ensemble des arguments de la partie requérante. Sans préjudice de la recevabilité du recours et des moyens, le Conseil d'État statue au vu du mémoire de synthèse ».

7. Au sujet de l'exigence posée par l'article 14, alinéa 3, le rapport au Roi précédant l'adoption de l'arrêté qui le contient précise que :

« Le mémoire de synthèse doit présenter les arguments de la requête et de la réplique dans un tout ordonné. La partie requérante, qui doit être assistée d'un avocat, sera ainsi amenée à déposer un écrit complet reprenant l'exposé des faits, ses éventuelles réponses à des exceptions d'irrecevabilité et ses moyens dans une argumentation unique et pertinente. Le mémoire ne peut donc se limiter à une pure compilation. Ce système est inspiré d'un avant-projet de loi insérant notamment un article 748bis dans le Code judiciaire au sujet duquel la section de législation a donné l'avis 41.063/2/V le 22 août 2006. Dans cet avis, la section de législation n'a émis aucune objection fondamentale sur l'obligation qui serait imposée aux parties de déposer des conclusions de synthèse.

*L'obligation de déposer un mémoire de synthèse a pour conséquence que le Conseil d'État n'a plus, en principe, à statuer au vu de l'exposé des faits et des moyens figurant dans la requête. Le Conseil d'État peut toutefois se référer à la requête pour trancher des questions de recevabilité du recours ou des moyens (par exemple, afin de déterminer si un moyen figurant dans la réplique est un moyen nouveau) »*¹⁵.

L'objectif recherché par le Roi est ainsi de faciliter l'examen du recours par le Conseil d'État, en permettant à ce dernier de ne devoir statuer que sur la base d'un seul acte de procédure : la synthèse¹⁶.

8. L'exigence suivant laquelle le mémoire en réplique ou ampliatif doit prendre la forme d'une synthèse a été érigée, par le Conseil d'État lui-même, au rang des causes d'irrecevabilité, ce que n'a pas manqué de critiquer la doctrine¹⁷.

Aucune disposition législative ou réglementaire n'assortit, en effet, d'une sanction le non-respect de l'exigence d'un mémoire de synthèse. C'est la jurisprudence de la haute juridiction qui enseigne que ne pas se plier à cette exigence engendre l'irrecevabilité, pure et simple, du recours en cassation¹⁸.

L'on doit, par ailleurs, souligner qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne précise ce que requiert précisément la confection d'un mémoire de synthèse. À cet égard, l'article 14, alinéa 3, se contente de préciser que le mémoire doit « *ordonner l'ensemble des arguments de la partie requérante* ».

Sur ce point, le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 novembre 2006 est, certes, plus loquace. Ainsi qu'on l'a déjà relevé, l'on peut y lire que le mémoire de

¹⁴ Pour un exposé de cette procédure dans son ensemble, voy. notamment D. RENDERS et G. PIJCKE, « La procédure en cassation administrative », A.P.T., 2006, pp. 229-248 ; D. RENDERS, Th. BOMBOIS, B. GORS, C. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif*, tome III, *Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 344-381.

¹⁵ Rapport au Roi, M.B., 4 mai 2007, p. 23752, mentionné par P. LEJEUNE, « Les spécificités de la cassation administrative – Chronique de jurisprudence (2006-2009) », J.T., 2010, p. 187.

¹⁶ E. LONCKE, « De strikte benadering van de "samenvattende memorie" : overformalisme in de cassatieprocedure bij de Raad van State », T.B.P., 2017/02, p. 89.

¹⁷ P. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 187 ; T. EYSKENS considère, quant à lui, que l'article 14, alinéa 3, ne constitue pas une disposition fondamentale de la procédure dont la violation pourrait être sanctionnée par le Conseil d'État comme cause d'irrecevabilité (T. EYSKENS, « Een standpunt over de samenvattende memorie in de cassatieprocedure bij de Raad van State », C.D.P.K., 2009, pp. 72-83).

¹⁸ Voy. par exemple, C.E., 3 mars 2011, X., n° 211.782 ; C.E., 17 mars 2011, X., n° 212.094 ; C.E., 14 octobre 2011, X., n° 215.765 ; C.E., 17 février 2015, X., n° 230.223 ; C.E., 23 avril 2015, X., n° 230.954 ; C.E., 18 février 2016, X., n° 233.851.

synthèse doit correspondre à « *un écrit complet reprenant l'exposé des faits, ses éventuelles réponses à des exceptions d'irrecevabilité et ses moyens dans une argumentation unique et pertinente* ».

Pour autant, l'on ne saurait prêter au rapport au Roi une valeur égale à celle de l'arrêté royal proprement dit¹⁹.

9. Malgré la réalité du droit dont on vient de rapporter les contours, la jurisprudence du Conseil d'État, toutes chambres confondues, enseigne qu'est irrecevable le recours dans la procédure duquel le mémoire en réplique ou ampliatif ne prend pas la forme du mémoire de synthèse attendu par la juridiction²⁰, soit, parmi tant d'autres exemples :

- un mémoire dont l'argumentation « n'est axée que sur la réfutation des arguments de fond développés par la partie adverse »²¹ ou qui « se contente de répliquer aux arguments du mémoire en réponse sans reprendre le développement des moyens de la requête »²² ;
- un mémoire qui, de manière générale, se limite à réfuter les arguments de la partie adverse ou à y répondre²³, sans reproduire l'exposé des faits et des moyens du recours²⁴ ;
- un mémoire qui reproduit les moyens de la requête sans l'adapter « au caractère partiel de l'ordonnance d'admissibilité »²⁵ ;
- un mémoire qui reproduit le contenu de la requête « sans chercher à répondre à l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse »²⁶ ;
- un mémoire qui reproduit textuellement la requête et ne vise pas le mémoire en réponse, s'abstenant d'y répliquer²⁷ ;
- un mémoire qui résume les moyens, même s'il répond à la partie adverse²⁸ ;
- un mémoire qui renvoie aux moyens repris dans la requête introductive²⁹ ou à certains d'entre eux³⁰.

Ce n'est que dans l'hypothèse d'un mémoire ampliatif – soit en l'absence de mémoire en réponse déposé par la partie adverse – que le degré d'exigence de la jurisprudence du Conseil d'État tend à s'atténuer.

Dans cette hypothèse, le Conseil d'État considère alors que le mémoire ampliatif peut se contenter de renvoyer à la requête, en la reproduisant ou non. C'est que, selon la juridiction, l'objectif de simplification est atteint puisque celle-ci est conduite à pouvoir statuer sur le vu d'un seul acte de procédure³¹.

¹⁹ T. EYSKENS, *op. cit.*, p. 77.

²⁰ Dans un arrêt du 22 janvier 2015, le Conseil d'État a même considéré que la question de la régularité du mémoire de synthèse touchait à l'ordre public et que les parties devaient, dès lors, pouvoir s'en expliquer (C.E., 22 janvier 2015, X., n° 229.954).

²¹ C.E., 17 février 2015, X., n° 230.223 ; C.E., 23 avril 2015, X., n° 230.954.

²² C.E., 28 juin 2012, X., n° 220.068.

²³ C.E., 30 août 2011, X., n° 214.899 ; C.E., 22 mai 2012, X. et Y., n° 219.426 ; C.E., 2 juillet 2014, X., n° 227.968.

²⁴ C.E., 10 décembre 2008, X., n° 188.695 ; C.E., 16 février 2009, X., n° 190.469 ; C.E., 30 mars 2009, X., n° 191.987.

²⁵ C.E., 23 janvier 2014, X., n° 226.194 ; C.E., 5 novembre 2014, X., n° 229.071.

²⁶ C.E., 7 mai 2013, n° 223.430, A.P.T., 2013/3, p. 344.

²⁷ C.E., 16 février 2012, X., n° 218.076.

²⁸ C.E., 18 mai 2009, X., n° 193.382 ; C.E., 9 octobre 2009, X., n° 196.780.

²⁹ C.E., 26 octobre 2007, X., n° 176.192 ; C.E., 30 août 2011, X., n° 224.897 ; C.E., 24 octobre 2012, X., n° 221.162.

³⁰ C.E., 18 février 2016, X., n° 233.851.

³¹ C.E., 20 juin 2007, X., n° 172.500, n° 172.501, n° 172.502 ; C.E., 4 juin 2015, X., n° 231.441. Le Conseil d'État précise en ce sens que : « *il n'y a pas matière à synthèse lorsque la partie adverse ne dépose pas de mémoire* ».

10. Dans l'affaire *Miessen*, le Conseil d'État déclare le recours en cassation irrecevable, au motif « *qu'en l'espèce, le mémoire en réplique [de l'intéressé] se borne à reproduire la requête, sans chercher à répondre aux arguments de la partie adverse, de sorte qu'il ne répond pas au vœu [de l'] article 14, alinéa 3* » de l'arrêté royal du 30 novembre 2006³².

C'est dans ce contexte que, le 23 mai 2012, Monsieur Miessen saisit la Cour européenne des droits de l'homme, en vue d'obtenir la condamnation de la Belgique pour avoir été victime d'une violation du droit d'accès à un tribunal, tel que garanti par l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'intéressé soutient, à cet effet, que le Conseil d'État a, selon lui, fait preuve d'un formalisme excessif en déclarant son recours irrecevable pour cause de violation de l'article 14, alinéa 3, précité.

II. L'enseignement de la Cour européenne des droits de l'homme

11. S'agissant du point de savoir si l'article 6, paragraphe 1^{er}, peut être légitimement invoqué, la Cour européenne des droits de l'homme se fonde, on le sait, sur le caractère autonome de l'expression « *droits et obligations de caractère civil* » que la disposition consacre³³.

Pour la Cour, cette expression ne saurait, en conséquence, être analysée par une simple référence à l'interprétation que le droit interne de l'État concerné lui confère. Elle s'applique ainsi quelles que soient la qualité des parties à la cause et la nature de la loi applicable³⁴.

Pour la Cour, l'expression se distingue, par ailleurs, des notions de « *droits civils* » et « *de droits politiques* » au sens du droit belge, et se joue ainsi des limites instituées par les articles 144 et 145 de la Constitution³⁵. Il en résulte que toute procédure – y compris administrative ou relevant, plus largement, du droit public – est susceptible de tomber sous le coup de l'article 6, paragraphe 1^{er}³⁶.

Ce n'est que lorsque l'on touche « *au cœur de l'imperium* », quand la souveraineté de l'État est en jeu, que l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention est écarté³⁷, notamment pour des litiges visant le droit d'élire et d'être élu, le contentieux concernant l'attribution de la nationalité et le statut des étrangers, les litiges visant l'accès à la fonction publique ou encore les contestations se rapportant à des obligations fiscales³⁸.

en réponse, si donc aucun argument n'est opposé aux moyens exposés par le requérant dans la requête, ou si la consultation du dossier n'inspire aucune considération nouvelle au requérant, une "synthèse" n'étant concevable que lorsqu'il y a des éléments divers à ordonner » (C.E., 4 juin 2015, X., n° 231.441).

³² C.E., 1^{er} décembre 2011, *Miessen*, n° 216.655.

³³ Ch. PETTITI, « La notion autonome de droit de caractère civil : vers une conception restrictive ? », in *Le procès équitable et la protection juridictionnelle du citoyen*. Colloque organisé pour le 50^e anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme, Bordeaux, 29-30 septembre 2000, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 24 ; J.-Cl. SOYER et M. DE SALVIA, « L'article 6 », in E. DECAUX, P.-H. IMBERT et L.-E. PETTITI, *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, 2^e édition, Paris, Economica, 1999, p. 249 ; A. MOWBRAY, *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 3rd Edition, 2012, p. 344.

³⁴ Ch. PETTITI, *op. cit.*, p. 27.

³⁵ G. ROSOUX, « L'arrêt n° 41/2002 de la Cour d'arbitrage : de la notion constitutionnelle de droit politique à la notion de "droit civil" au sens de la Convention européenne des droits de l'homme », *cette revue*, 2002, p. 1169.

³⁶ A. MOWBRAY, *op. cit.*, p. 347.

³⁷ J.-Cl. SOYER et M. DE SALVIA, *op. cit.*, pp. 251 et 253.

³⁸ J.-Cl. SOYER et M. DE SALVIA, *op. cit.*, p. 253 ; A. MOWBRAY, *op. cit.*, p. 361.

À bien examiner les choses, les critères permettant de déterminer l'application de l'article 6, paragraphe 1^{er}, sont ainsi, en tout particulier, ceux de savoir si l'action ou les droits en cause ont ou non un caractère patrimonial et si l'incidence du droit privé y est prépondérante par rapport à celle du droit public³⁹.

Il résulte de ce qui précède que c'est l'objet du litige qui détermine s'il est question de droits ou d'obligations au sens de l'article 6, paragraphe 1^{er}, litigieux⁴⁰.

12. Faisant application des préceptes évoqués, la Cour européenne des droits de l'homme juge que l'article 6, paragraphe 1^{er}, est applicable dans l'espèce qui donne lieu à l'arrêt commenté.

La Cour indique que, quelle que soit la qualification donnée en droit interne à l'indemnisation réclamée, Monsieur Miessen pouvait raisonnablement prétendre à cette indemnisation. Ce n'est pas le caractère discrétionnaire du pouvoir dont dispose la commission invitée à traiter la demande qui change la donne. Le pouvoir qui lui est conféré est, en effet, limité par la loi du 1^{er} août 1985 dont les termes autorisaient Monsieur Miessen à penser qu'il pouvait se voir allouer une indemnité, sachant qu'en cas de rejet, il pouvait encore saisir le Conseil d'État en cassation administrative.

La Cour précise aussi qu'au regard du caractère patrimonial du droit invoqué par Monsieur Miessen, celui-ci revêt un caractère civil. À l'estime de la Cour, il existe, du reste, des similitudes entre le système d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et un système classique d'indemnisation ou d'assurance⁴¹.

13. L'on ne manquera pas d'observer que l'appréciation de la Cour au sujet du point de savoir si le litige en cause tombe sous le coup de l'article 6, paragraphe 1^{er}, diffère de celle adoptée par le Conseil d'État.

Appelée à s'interroger sur ce point, même si c'est dans une autre affaire, la haute juridiction administrative avait considéré que cette disposition : « *n'est pas applicable devant la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, dès lors que cette juridiction ne se prononce pas sur une contestation qui porte sur des droits et obligations à caractère civil ou sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de la disposition conventionnelle précitée* »⁴².

14. Jugeant, à la différence, l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention applicable à l'affaire *Miessen*, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle, ensuite, que le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu.

Des limitations peuvent se concevoir pour autant qu'elles « *ne restreignent pas l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même* »⁴³. Ces limitations ne se concilient toutefois avec la prescription conventionnelle que lorsqu'elles tendent « *à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* »⁴⁴.

La Cour précise, par ailleurs, que, bien que l'existence de formalités entourant l'introduction d'un recours puissent être de nature à assurer une bonne administration de la justice de même que le respect du principe de sécurité juridique, elle rappelle qu'à diverses reprises dans le passé, elle a pu conclure que de telles exigen-

³⁹ Ch. PETTITI, *op. cit.*, pp. 26 et 27.

⁴⁰ A. MOWBRAY, *op. cit.*, pp. 356 et 357.

⁴¹ La Cour s'était déjà prononcée en faveur de l'application de l'article 6, paragraphe 1^{er}, dans un cas assez similaire à l'affaire *Miessen*, concernant une demande d'indemnisation sollicitée auprès d'une fondation, au titre des persécutions nazies (Cour eur. D.H., *Wos c. Pologne*, 8 juin 2006, aff. 22860/02).

⁴² C.E., 2 décembre 2014, *Faiz*, n° 229.428.

⁴³ Cour eur. D.H., *Miessen c. Belgique*, 18 octobre 2016, aff. 31517/12.

⁴⁴ *Ibidem*.

ces méconnaissaient le droit d'accès à un tribunal lorsque l'interprétation « *trop formaliste de la légalité ordinaire faite par une juridiction empêche, de fait, l'examen au fond du recours exercé par l'intéressé* »⁴⁵.

15. Faisant application à l'affaire *Miessen* des principes ainsi rappelés, la Cour examine la proportionnalité de l'exigence que le Conseil d'État a pu imposer à l'intéressé au sujet du mémoire de synthèse déposé par ce dernier, dans des termes que l'on ne saurait mieux faire que rapporter *in extenso* :

« 69. La Cour observe que le texte de l'article 14, alinéa 3, n'oblige pas le requérant à répondre aux arguments de la partie adverse. Il se limite à exiger que le mémoire en réplique ordonne "l'ensemble des arguments de la partie requérante". Il ne s'oppose donc pas formellement à ce que le contenu du mémoire en réplique ou de synthèse soit identique à celui de la requête en cassation, dans le cas où le requérant ne voudrait ou ne pourrait pas répondre aux moyens du défendeur. Le critère de recevabilité énoncé par le Conseil d'État dans la présente espèce s'appuie sur le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 novembre 2006 (...). Selon ce rapport, le but de l'obligation de déposer un mémoire en réplique sous la forme d'un mémoire de synthèse "est d'alléger le travail du Conseil d'État", qui "n'a plus, en principe, à statuer au vu de l'exposé des faits et des moyens figurant dans la requête". (...) »

71. La Cour est d'avis que si l'on peut admettre, comme le soutient le gouvernement, que l'accélération et la simplification de l'examen des affaires par le Conseil d'État constituent des buts légitimes, elle s'interroge sur le point de savoir si le fait de déclarer un recours irrecevable au motif que le mémoire en réplique se borne à reproduire la requête en cassation, "sans chercher à répondre aux arguments de la partie adverse", n'est pas disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi.

72. La Cour n'est pas convaincue que le respect de la condition imposée, à savoir celle d'inclure dans le mémoire en réplique une réponse aux arguments de la partie adverse, ait été indispensable pour que le Conseil d'État puisse exercer son contrôle dans le cas d'espèce (...), même de manière simplifiée. À cet égard, elle constate que les développements des moyens invoqués par le requérant dépassaient à peine une page, que le contenu du mémoire en réplique était identique à celui de la requête en cassation, et que ces moyens avaient été examinés par l'auditorat dans son rapport écrit. Dans ces circonstances, la Cour considère que la lecture du seul mémoire en réplique aurait suffi au Conseil d'État [pour] prendre connaissance de "l'ensemble des arguments" du requérant et [pour] statuer au vu d'un seul acte de procédure.

73. À la lumière des considérations qui précèdent, la Cour estime que l'interprétation particulièrement stricte par le Conseil d'État de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 a restreint de façon disproportionnée le droit du requérant à voir son recours en cassation examiné au fond.

74. Partant, il y a eu violation de l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention »⁴⁶.

Ainsi la Cour rejoint-elle le point de vue que l'auditeur en charge de l'examen du dossier *Miessen* proposait de suivre, dans la procédure ayant conduit à l'arrêt du Conseil d'État qui a, lui-même, mené Monsieur *Miessen* à Strasbourg.

III. L'analyse de l'enseignement de la Cour européenne des droits de l'homme et ses conséquences

16. L'arrêt commenté doit, à notre estime, être approuvé.

Ainsi qu'on l'a déjà relevé, l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 n'impose aucune exigence de forme particulière en matière de mémoire de synthèse. Il se contente de préciser que :

« Le mémoire en réplique ou ampliatif prend la forme d'un mémoire de synthèse ordonnant l'ensemble des arguments de la partie requérante ».

À notre avis, la Cour européenne des droits de l'homme juge ainsi, à bon droit, que cette disposition ne s'oppose pas formellement à ce que le mémoire de synthèse épouse un contenu identique à celui de la requête en cassation, si le requérant choisit de ne pas répondre aux éléments invoqués par la partie adverse.

17. Toujours à notre estime, c'est à bon droit que la Cour juge que l'article 14, alinéa 3, n'oblige pas le requérant à répondre aux arguments de la partie adverse, si celui-

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Cour eur. D.H., *Miessen c. Belgique*, 17 octobre 2016, aff. 31517/12.

ci ne souhaite pas y répondre et s'il décide que les arguments qu'il entend invoquer se limitent à ceux énoncés dans la requête.

Du reste, la disposition n'impose en rien qu'une réponse soit apportée aux arguments de la partie adverse pour qu'un mémoire en réplique puisse être qualifié « *de synthèse* ».

Quant au rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 novembre 2006 – qui, on le sait, est dépourvu de valeur réglementaire –, il ne vise qu'un contenu reprenant « *l'exposé des faits, ses éventuelles réponses à des exceptions d'irrecevabilité et ses moyens dans une argumentation unique et pertinente* »⁴⁷.

18. L'on rappellera, par ailleurs, que l'article 14, alinéa 3, précise uniquement que le mémoire de synthèse doit reprendre l'ensemble des arguments de la partie requérante, sans imposer qu'elle y recense tous les arguments qu'elle a invoqués dans la requête.

En conséquence, non seulement cette disposition ne s'oppose pas à ce que le requérant fasse uniquement référence, dans la synthèse, aux arguments invoqués dans la requête, mais il pourrait également choisir de ne reprendre que certains d'entre eux, considérant que les autres ne sont plus pertinents, sans que cette attitude ait à être sanctionnée par l'irrecevabilité du recours, ce d'autant que le terme « *argument* » n'est pas défini⁴⁸.

Du reste, dans la mesure où, dans l'affaire *Miessen*, le mémoire de synthèse déposé reprenait tous les éléments contenus dans la requête, il était logique de considérer que cette pièce de procédure reprenait effectivement l'ensemble des arguments qu'entendait formuler l'intéressé, conformément à la prescription réglementaire.

En toute hypothèse, la seule conséquence qui pourrait s'attacher au fait de ne pas reprendre certains arguments dans le cadre du mémoire de synthèse serait une présomption dans le chef du requérant de ne plus invoquer cet élément, sur lequel le Conseil d'État ne devrait alors plus se prononcer, comme il l'a déjà considéré dans plusieurs arrêts, ce qu'ont relevé certains auteurs⁴⁹.

Il faut néanmoins préciser que cette thèse ne se fonde sur aucun fondement législatif ou réglementaire⁵⁰, l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 ne prévoyant pas une telle sanction.

19. Des considérations qui précèdent, il résulte que l'arrêt commenté a pu, selon nous à juste titre, aboutir à la conclusion que la condition imposée par le Conseil d'État dans l'affaire *Miessen*, à savoir celle d'inclure dans le mémoire en réplique une réponse aux arguments de la partie adverse, n'était pas nécessaire à la réalisation de l'objectif de simplification poursuivi et était disproportionnée.

20. De manière plus générale, l'arrêt commenté illustre les limites du formalisme imposé par la jurisprudence du Conseil d'État dans le cadre du dépôt d'un mémoire de synthèse, qui dépasse incontestablement la volonté du législateur et celle du Roi.

Il ressort, en effet, de plusieurs décisions⁵¹ qu'un mémoire de synthèse est principalement sanctionné s'il ne permet pas à la juridiction de statuer sur la base de ce seul

⁴⁷ Rapport au Roi, *M.B.*, 4 mai 2007, p. 23752.

⁴⁸ T. EYSKENS, « Een standpunt over de samenvattende memorie in de cassatieprocedure bij de Raad van State », *C.D.P.K.*, 2009, pp. 75 et 76.

⁴⁹ D. DELVAX « Le Conseil d'État statuant comme juge de cassation », in D. DELVAX, M. GRÉGOIRE et D. VANDERMEERSCH, *Le point sur les procédures de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 59 ; E. LONCKE, « De strikte benadering van de "samenvattende memorie" : overformalisme in de cassatieprocedure bij de Raad van State », *T.B.P.*, 2017/02, p. 90.

⁵⁰ T. ESKENS, *op. cit.*, p. 79.

⁵¹ Voy. notamment C.E., 14 octobre 2011, X., n° 215.765 ; C.E., 17 février 2015, X., n° 230.223 ; C.E., 23 avril 2015, X., n° 230.954 ; C.E., 18 février 2016, X., n° 233.851.

acte de procédure émanant du requérant, ce qui, selon elle, constitue le but poursuivi par l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006.

Or, ni l'article 14, alinéa 3, ni le rapport au Roi précédant l'arrêté royal contenant cette disposition n'impose au Conseil d'État de statuer sur le vu du seul mémoire de synthèse. La disposition se limite à préciser que « *le Conseil d'État statue au vu du mémoire de synthèse* » et le rapport au Roi indique que « *le Conseil d'État n'a plus, en principe, à statuer au vu de l'exposé des faits et des moyens figurant dans la requête* ».

Rien n'empêche, dès lors, la juridiction administrative d'avoir égard à la requête pour apprécier les moyens et les arguments du requérant, d'autant qu'elle devrait nécessairement s'y référer pour trancher des questions de recevabilité du recours ou des moyens invoqués et, notamment, vérifier si un moyen nouveau n'a pas été invoqué.

À cet égard, le Conseil d'État, lui-même, a déjà reconnu qu'il devait généralement se référer à la requête, dans une affaire où la partie adverse n'avait pas déposé de mémoire en réponse :

« *Qu'en ce cas, le Conseil d'État statue au vu d'un seul acte de procédure et l'objectif de simplification poursuivi par le règlement de procédure est atteint, et même mieux que si le mémoire ampliatif reprenait l'argumentation de la requête, ce qui ne dispenserait pas de consulter celle-ci en plus du mémoire ampliatif pour statuer sur la recevabilité du recours et des moyens* »⁵².

La régularité de la justification invoquée par le Conseil d'État pour fonder la décision par laquelle ce dernier déclare irrecevable un mémoire de synthèse qui ne respecterait pas les formalités jugées nécessaires, pose ainsi question et, au regard de l'enseignement prodigué par l'arrêt commenté, pourrait, désormais, être remise en cause.

21. Si le caractère particulièrement strict de certains enseignements du Conseil d'État peut être critiqué en ce que la loi et le Roi ne sont pas aussi exigeants que la juridiction, il y a plus.

À notre estime, l'objectif de simplification de l'analyse des recours qui est poursuivi ne saurait, en pratique, être atteint par le dispositif d'un mémoire de synthèse répondant, trait pour trait, à ces enseignements.

L'on est d'avis que le Conseil d'État ne saurait matériellement se fonder sur le seul mémoire de synthèse, étant donné qu'il devrait toujours analyser la requête pour déterminer si le mémoire de synthèse reprend bien l'ensemble des arguments dans un tout ordonné, si le requérant n'ajoute pas des moyens nouveaux qui devraient être déclarés irrecevables⁵³ et s'il répond aux arguments de la partie adverse.

La circonstance que le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précise que le Conseil d'État peut se référer à la requête pour apprécier des questions de recevabilité renforce l'argumentation qui précède.

Il semble ainsi exagérément strict de déclarer irrecevable un recours en cassation si le mémoire de synthèse ne respecte pas les formalités particulières imposées par la jurisprudence du Conseil d'État, étant donné que l'objectif de simplification que la juridiction invoque pour justifier sa jurisprudence ne saurait, en fait, être atteint.

22. L'on souligne que, dans deux arrêts au moins, le Conseil d'État a, lui-même, précisé :

« *qu'il ne ressort ni de la disposition réglementaire précitée, ni du rapport au Roi, que le requérant serait tenu de répliquer formellement aux arguments de la partie adverse relatifs aux moyens de cassation, pourvu que le mémoire soit complet et ordonne l'ensemble de ses arguments* »⁵⁴.

⁵² C.E., 20 juin 2007, X., n° 172.500, n° 172.501, n° 172.502.

⁵³ D. DELVAX, *op. cit.*, p. 58.

⁵⁴ C.E., 10 janvier 2013, X., n° 221.977 ; C.E., 1^{er} octobre 2013, X., n° 224.894.

Dans l'une de ces affaires, le mémoire en réplique reproduisait, à l'instar de celui déposé par Monsieur Miessen, le contenu de la requête et l'auditeur concluait au rejet du recours, au motif que :

« "le mémoire en réplique de la requérante se borne à reproduire la requête sans chercher à répondre aux arguments que la partie adverse développe dans son mémoire en réponse de sorte qu'il ne répond pas au vœu [de l'] article 14, alinéa 3", de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État »⁵⁵.

Pour sa part, le Conseil d'État a jugé que le recours était recevable, considérant que :

« le mémoire de synthèse rappelle les faits et contient le moyen unique pris à l'appui du recours, accompagné du développement de chacune de ses branches ; que le document de procédure auquel le Conseil d'État doit avoir égard lui permet de statuer ; que la fin de non-recevoir ne peut être accueillie »⁵⁶.

La juridiction a même admis que le requérant pouvait se référer au contenu de sa requête, au demeurant, dans une espèce afférente à un recours dirigé contre une décision de la même commission que celle qui s'est prononcée dans le cadre de l'affaire *Miessen*.

Dans l'espèce alors concernée, l'auditeur concluait au rejet du recours, au motif que :

« la lecture de ce mémoire en réplique, qui, en vertu de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, "prend la forme d'un mémoire de synthèse" au vu duquel, sans préjudice de la recevabilité du recours et des moyens, le Conseil d'État statue, "ne permet pas de conclure que la décision attaquée serait illégale et devrait, par conséquent, être cassée" »⁵⁷.

Pour sa part, le Conseil d'État a jugé que le recours était recevable, considérant que :

« l'objectif de cette disposition est de simplifier l'examen du recours en cassation par la chambre qui en est saisie en lui permettant de statuer sur le vu d'un seul acte de procédure émanant de la partie requérante ; que si celle-ci estime qu'il n'y a pas matière à synthèse, une synthèse n'étant concevable que lorsqu'il existe des éléments divers qu'il convient d'ordonner, le mémoire en réplique peut se limiter à se référer à la requête sans en reproduire la teneur ; qu'en ce cas, le Conseil d'État statue au vu d'un seul acte de procédure et l'objectif de simplification poursuivi par le règlement de procédure est atteint »⁵⁸.

23. Si, depuis que la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée, il semble que le Conseil d'État n'a pas eu l'occasion de confirmer qu'il s'alignait désormais sur la jurisprudence de Strasbourg, l'on devrait logiquement assister, tôt ou tard, à ce scénario, désormais seul conforme à l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention⁵⁹.

L'on peut, semble-t-il, aller plus loin, en affirmant que, puisque la seule exigence consacrée à l'article 14, alinéa 3, et dans le rapport au Roi précédant l'arrêté qui le contient est que le mémoire de synthèse reprenne l'ensemble des arguments du requérant, un arrêt décidant de frapper d'irrecevabilité un recours en cassation, parce que le requérant ne maintiendrait que certains de ses moyens, devrait également être jugé contraire au droit d'accès à un tribunal.

Ainsi qu'on l'a déjà suggéré, le requérant pourrait, en effet, parfaitement considérer que seuls certains des moyens soulevés dans la requête constituent l'ensemble de ses arguments au stade du mémoire de synthèse.

24. Il n'est, en revanche, pas certain que l'enseignement prodigué par l'arrêt commenté conduise le Conseil d'État à juger qu'un mémoire de synthèse pourrait ne contenir aucune réplique à la réponse de la partie adverse.

S'interrogeant sur la compatibilité de cette exigence avec le principe de proportionnalité :

« 72. La Cour n'est pas convaincue que le respect de la condition imposée, à savoir celle d'inclure dans le mémoire en réplique une réponse aux arguments de la partie adverse, ait été indispensable pour que le

⁵⁵ C.E., 10 janvier 2013, X., n° 221.977.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ C.E., 8 janvier 2008, *Lebrun*, n° 178.411.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Voy. en ce sens, E. LONCKE, *op. cit.*, p. 90.

Conseil d'État puisse exercer son contrôle dans le cas d'espèce (...), même de manière simplifiée. À cet égard, elle constate que les développements des moyens invoqués par le requérant dépassaient à peine une page, que le contenu du mémoire en réplique était identique à celui de la requête en cassation, et que ces moyens avaient été examinés par l'auditorat dans son rapport écrit. Dans ces circonstances, la Cour considère que la lecture du seul mémoire en réplique aurait suffi au Conseil d'État [pour] prendre connaissance de 'l'ensemble des arguments' du requérant et [pour] statuer au vu d'un seul acte de procédure »⁶⁰.

Il résulte de l'extrait ainsi reproduit que les particularités du cas d'espèce ont nécessairement influencé la décision de la Cour, ce qui ne permet, du coup, pas de conclure que celle-ci aurait abouti à une solution identique en présence de circonstances factuelles différentes.

Sur ce point également, l'on peut toutefois souhaiter un assouplissement de la part du Conseil d'État pour la raison, déjà évoquée, que ni l'article 14, alinéa 3, ni le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 novembre 2006 n'impose qu'une réplique soit apportée aux arguments de réponse de la partie adverse pour que le « *mémoire en réplique* » puisse être jugé « *de synthèse* ».

Dans deux arrêts récents, le Conseil d'État s'est, du reste, prononcé en ce sens⁶¹, ce qui peut ainsi le laisser présager.

25. Au sujet des mémoires de synthèse qui se bornent à répliquer aux arguments déployés par la partie adverse dans son mémoire en réponse, l'arrêt commenté semble ne pas contenir d'éléments propres à pouvoir remettre en cause la jurisprudence du Conseil d'État.

Le constat n'est guère surprenant puisque l'affaire *Miessen* visait l'hypothèse, différente, d'un acte de procédure qui reprenait les moyens invoqués dans la requête, sans répliquer aux arguments contenus dans le mémoire en réponse.

Plus fondamentalement, la question se pose de savoir si un mémoire en réplique qui se borne à répliquer aux arguments de la partie adverse reprend bien « *l'ensemble des arguments de la partie requérante* » au sens de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006.

L'on rappelle cependant qu'étant donné qu'il semble impossible, en pratique, pour le Conseil d'État de se fonder sur le seul mémoire de synthèse pour apprécier la recevabilité d'un recours en cassation⁶² et que le but de la simplification invoqué par le Conseil d'État est, du coup, impossible à atteindre, l'on peut légitimement s'interroger sur le bien-fondé de la décision qui conduirait le Conseil d'État à rejeter un mémoire de synthèse qui se borne à répliquer au mémoire en réponse, alors que la requête devra nécessairement être consultée et que les moyens énoncés par le requérant pourront donc être identifiés.

26. L'arrêt commenté ne se prononce pas davantage sur l'hypothèse d'un mémoire de synthèse qui renverrait, totalement ou partiellement, à la requête, sans reprendre les moyens invoqués par le requérant.

S'agissant d'un renvoi partiel, l'on peut s'interroger, dans les mêmes termes que ceux qui précèdent, sur la légitimité de sanctionner un mémoire de synthèse et, partant, le recours, sur cette base, alors que la requête devra être scrutée, ce qui permettra d'identifier les moyens auxquels le requérant fait référence. Du reste, ainsi qu'on l'a déjà indiqué, le fait pour le requérant de ne reprendre que certains

⁶⁰ Cour eur. D.H., *Miessen c. Belgique*, 18 octobre 2016, aff. 31517/12.

⁶¹ C.E., 1^{er} mars 2016, X., n° 233.983 ; C.E., 8 mars 2016, X., n° 234.074.

⁶² Notamment en ce qu'il devra toujours se référer à la requête introductive pour apprécier des questions de recevabilité du recours et des moyens ; voy. *supra*, point 21.

de ses arguments devrait, tout au plus, avoir pour conséquence qu'il est présumé ne plus s'en prévaloir, cette sanction pouvant, à elle seule, être jugée discutable⁶³.

S'agissant, par contre, d'un renvoi intégral, l'enseignement de l'arrêt commenté pourrait justifier un assouplissement de la jurisprudence du Conseil d'État. En effet, puisqu'un mémoire de synthèse peut se contenter de reprendre, selon la Cour, le contenu de la requête en cassation, n'est-il pas concevable qu'un renvoi à la requête soit traité de façon identique, ce cas de figure permettant au Conseil d'État de se fonder sur un seul acte de procédure ?

Il est vrai que, dans cette hypothèse, le mémoire de synthèse ne reprend pas formellement l'ensemble des arguments de la partie requérante, comme le requiert pourtant l'article 14, alinéa 3. Mais le but de simplification recherché à travers la jurisprudence du Conseil d'État ne serait-il pas atteint ?

Pour s'en convaincre, l'on rappelle que, bien que l'arrêt semble isolé, le Conseil d'État s'est, à une reprise, prononcé en ce sens⁶⁴.

27. L'arrêt commenté n'est pas non plus amené à devoir trancher le cas du mémoire de synthèse qui ne répond pas aux exceptions d'irrecevabilité par hypothèse soulevées.

Ici aussi, la question se pose de savoir si un tel mémoire reprend bien « *l'ensemble des arguments de la partie requérante* » au sens de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006.

Toutefois, le requérant ne pourrait-il pas faire le choix de ne pas répondre à une exception d'irrecevabilité, sans que son recours soit nécessairement rejeté ? N'est-il pas, en effet, concevable que ses arguments de réplique ne soient que partiels ?

28. Au-delà de toutes les considérations qui précèdent, l'on est d'avis que l'enseignement prodigué par l'arrêt commenté pourrait dépasser le cadre de la seule procédure en cassation administrative, eu égard au champ d'application, pour le moins vaste, de l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme⁶⁵.

Il n'est notamment pas impensable que l'article 6, paragraphe 1^{er}, pourrait également être invoqué pour sanctionner des décisions du Conseil d'État rendues dans le cadre d'autres procédures, où un formalisme trop contraignant serait, là encore, de mise.

Pourquoi ne pas imaginer, par exemple, que la Cour européenne des droits de l'homme pourrait décider de considérer qu'un arrêt du Conseil d'État a méconnu le droit d'accès à un tribunal dans l'hypothèse où la juridiction administrative rejette une demande de suspension d'extrême urgence, en ce que celle-ci ne comporte pas, formellement, un exposé des faits justifiant l'extrême urgence ?

Si, par sa célérité, le requérant démontre qu'il a fait toute diligence pour introduire sa demande et si l'exposé des faits révèle les raisons pour lesquelles le recours à cette procédure s'impose, sans justifier formellement, par un développement dédié à cet effet, le recours à la procédure d'extrême urgence, n'est-il pas exagérément formaliste – et, partant, contraire à l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention – d'imposer un exposé des faits cousu sur mesure pour expliquer ce qui ressortirait, de façon évidente, de la requête ?

Ne peut-on pas discerner, dans l'arrêt commenté, le désaveu de l'interprétation par laquelle le Conseil d'État impose cette exigence, à raison de ce que l'article 16, paragraphe 1^{er}, 7°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 requiert que soit établi un exposé des faits justifiant le recours à la procédure d'extrême urgence ?

⁶³ Voy. *supra*, point 18.

⁶⁴ C.E., 8 janvier 2008, *Lebrun*, n° 178.411.

⁶⁵ Voy. *supra*, point 11.



29. L'on peut, à cet égard, observer que l'arrêt *Miessen* n'est pas le premier du genre. La Cour européenne des droits de l'homme a déjà conclu à l'existence d'un formalisme excessif dans le cadre de la procédure, non de cassation ou de suspension, mais bien d'annulation.

Par un arrêt du 24 février 2009⁶⁶, la juridiction a considéré que la non-recevabilité d'un recours en annulation, en raison de l'absence, dans la requête, de l'exposé des faits requis par l'article 2, paragraphe 1^{er}, de l'arrêté du Régent constituait une limitation disproportionnée au droit d'accès à un tribunal et violait, dès lors, l'article 6, paragraphe 1^{er}⁶⁷, alors spécialement que l'acte attaqué, joint au recours, contenait cet exposé.

Sur cette base, il n'est ainsi pas inconcevable que l'appréciation, par la Cour, du formalisme de certaines procédures⁶⁸ puisse encore l'amener à sanctionner des interprétations trop strictes, y compris dans d'autres procédures, afin d'assurer le respect du droit d'accès à un tribunal dont elle a la garde.

*

30. Si l'arrêt commenté ne remet pas directement en cause l'ensemble de la jurisprudence du Conseil d'État en matière de mémoire de synthèse dans la procédure en cassation administrative, il impose un assouplissement dans certaines circonstances.

Assurément, un mémoire de synthèse qui se contente de reproduire la requête ne saurait encore être considéré comme irrecevable, sur cette base, sous peine de méconnaître l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention.

L'on ne saurait être aussi catégorique s'agissant des mémoires de synthèse qui ne répondraient pas aux arguments invoqués par la partie adverse ou qui renverraient simplement à la requête en cassation. Mais peut-on, dans ces cas, dès à présent, plaider pour davantage de souplesse dans le chef de la juridiction administrative ?

31. Au-delà, l'on est d'avis que l'annotation de l'arrêt commenté est une occasion de se demander si l'exigence d'un mémoire de synthèse ne pourrait pas, purement et simplement, être supprimée.

Ainsi qu'on l'a plusieurs fois répété dans le cadre de la présente note, il est impossible que le Conseil d'État puisse, en pratique, se fonder uniquement sur le mémoire de synthèse pour analyser le recours en cassation qui lui est soumis. C'est que, toujours, il devra prendre connaissance de la requête pour apprécier la recevabilité du recours et des moyens.

32. Si l'on doute que le Conseil d'État ait gagné ne fût-ce qu'un peu de temps dans l'examen du dossier de Monsieur Miessen, que dire à propos de ce dernier qui, treize années après l'acte de violence dont il avait été victime, a dû se rendre à Strasbourg pour, au titre de la satisfaction équitable que la Cour européenne peut allouer, percevoir la moitié du montant qu'il sollicitait auprès de la Commission d'aide chargée d'instruire son dossier.

David RENDERS
Professeur à l'U.C.L.
Avocat au barreau de Bruxelles

Luca CECI
Assistant à l'U.C.L.
Avocat au barreau du Brabant wallon

⁶⁶ Cour eur. D.H., 24 février 2009, *L'Erablière A.S.B.L. c. Belgique*, aff. 49230/07, *cette revue*, 2010, p. 1208.

⁶⁷ P. LEJEUNE, « Les spécificités de la cassation administrative – Chronique de jurisprudence (2006-2009) », *J.T.*, 2010, n° 6388, p. 187.

⁶⁸ La Cour a déjà sanctionné d'autres États que la Belgique faisant montre d'un formalisme excessif dans le cadre de procédures en cassation (voy. notamment Cour eur. D.H., 5 novembre 2009, *Nunes Guerreiro c. Luxembourg*, aff. 33094/97 ; Cour eur. D.H., 15 octobre 2009, *Konstantinos Petropoulos c. Grèce*, aff. 55484/07).