

ADMINISTRATION PUBLIQUE

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

ISSN-0771-4084

LES LOIS DE VALIDATION ET LE CONSEIL D'ETAT : QUAND LE LÉGISLATEUR ET LA COUR D'ARBITRAGE INTERFÈRENT DANS LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ...

par

Pierre NIHOUL

Auditeur au Conseil d'Etat

Maître de conférences à l'Université catholique de Louvain

ARRET DU CONSEIL D'ETAT

n° 105.837 (VI), 24 avril 2002

MM. Andersen, Hanse et Lewalle (R.)

Aud. : M. Nihoul (avis conf.)

Pl. : Me Leurquin

e.c. : ASBL AGIM et al. c/ E.B., AFF. SOC.

Assurance maladie-invalidité – Financement – Organismes assureurs – Ressources – Cotisations.

Lois et arrêtés – Confirmation, ratification et validation – Validation par la loi ou le décret – Validation par substitution.

Sans qu'il faille examiner si l'autorité de chose jugée des arrêts prononcés par la Cour d'arbitrage permet encore aux intéressés de soulever des moyens incidents pris de la violation de dispositions directement applicables du droit international conventionnel à l'encontre des dispositions de la loi de validation, il suffit de constater que si, en cas de refus d'application par le Conseil d'Etat d'une loi de validation opérant par substitution, les actes validés retrouvent leur existence juridique et sont considérés en eux-mêmes, annulables, ce refus ne saurait cependant être assimilé à l'annulation d'une telle loi. Celle-ci subsiste en effet dans l'ordonnancement juridique et continue à y produire tous ses effets. Ainsi, à défaut de trouver un titre juridique valide dans l'A.R. attaqué du 22 décembre 1995 fixant, pour l'année 1995, les modalités relatives à la cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques, par hypothèse annulé par le

Conseil d'Etat, les cotisations continueraient à trouver un tel titre dans la loi du 28 février 1998, ayant validé, par substitution, les dispositions de l'A.R. précité, cette norme n'étant pas affectée par l'arrêt annulant les actes validés. La situation ainsi envisagée ne serait pas différente de celle actuelle où la loi de validation s'est substituée aux actes validés et constitue le seul titre juridique de débit des cotisations. Il s'ensuit que les requérantes sont sans intérêt à soulever à l'encontre de la loi de validation du 22 février 1998 de nouveaux moyens pris de la violation de normes de droit international.

(Arrêt de rejet)

[...]

Vu la requête introduite le 22 avril 1996 par [...] qui demandent l'annulation de l'arrêt royal du 22 décembre 1995 fixant, pour l'année 1995, les modalités relatives à la cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits pharmaceutiques;

[...]

Vu l'arrêt n° 87.515 du 24 mai 2000 rouvrant les débats;

[...]

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête ont été exposés dans l'arrêt précité; qu'il convient cependant d'y ajouter les éléments suivants :

I – Les lois du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses et du 10 août 2001 portant des mesures en matière de soins de santé ont modifié une nouvelle fois l'article 191, 15°, de la loi relative à



l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994.

1. L'article 55, § 1^{er}, de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses dispose comme suit :

« Dans l'article 191, alinéa 1^{er}, de la même loi, sont apportées les modifications suivantes :

§ 1^{er}. Dans le 15^o, modifié par la loi des 20 décembre 1995, 22 février 1998, 25 janvier 1999 et 24 décembre 1999, sont apportées les modifications suivantes :

1^o l'alinéa 3 est remplacé par l'alinéa suivant :

« Pour les années 1995, 1996, 1998, 1999, 2000 et 2001, le montant de cette cotisation est fixé respectivement à 2%, 3%, 4%, 4%, 4% et 4% du chiffre d'affaires qui a été réalisé respectivement en 1994, 1995, 1997, 1998, 1999 et 2000. »;

2^o dans l'alinéa 5, la dernière phrase est remplacée par la disposition suivante :

« Pour les années 1995, 1996, 1998, 1999, 2000 et 2001, elles doivent être introduites respectivement avant le 1^{er} février 1996, le 1^{er} novembre 1996, le 1^{er} mars 1999, le 1^{er} avril 1999, le 1^{er} mai 2000 et le 1^{er} mai 2001. »;

3^o l'alinéa 6 est remplacé par la disposition suivante :

« Pour les années 1995, 1996, 1998, 1999, 2000 et 2001, la cotisation doit être versée respectivement avant le 1^{er} mars 1996, le 1^{er} décembre 1996, le 1^{er} avril 1999, le 1^{er} mai 1999, le 1^{er} juin 2000 et le 1^{er} juin 2001 au compte n° 001-1950023-11 de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, en indiquant la mention, suivant l'année concernée : 'cotisation chiffre d'affaires 1994', 'cotisation chiffre d'affaires 1995', 'cotisation chiffre d'affaires 1997', 'cotisation chiffre d'affaires 1998', 'cotisation chiffre d'affaires 1999' ou 'cotisation chiffre d'affaires 2000'. »;

4^o le dernier alinéa est remplacé par la disposition suivante :

« Les recettes qui résultent de la cotisation susvisée sont imputées dans les comptes de l'assurance obligatoire soins de santé respectivement pour l'année comptable 1995 pour la cotisation sur le chiffre d'affaires 1994, 1996 pour la cotisation sur le chiffre d'affaires 1995, 1998 pour la cotisation sur le chiffre d'affaires 1997, 2000 pour la cotisation sur le chiffre d'affaires 1999 et 2001 pour la cotisation sur le chiffre d'affaires 2000. » ».

2. L'article 19 de la loi du 10 août 2001 portant des mesures en matière de soins de santé est rédigé comme suit :

« Art. 19. Dans l'article 191, alinéa premier, 15^o, de la même loi, remplacé par la loi du 22 février

1998 et modifié par la loi du 2 janvier 2001, sont apportées les modifications suivantes :

1^o l'alinéa 3 est remplacé par la disposition suivante :

« Pour 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001 et 2002, les montants de ces cotisations sont fixés respectivement à 2%, 3%, 4%, 4%, 4%, 4% et 3% du chiffre d'affaires qui a été réalisé respectivement en 1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000 et 2001. »;

2^o à l'alinéa 5, la dernière phrase est remplacée par la phrase suivante :

« Pour les années 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001 et 2002, elles doivent être introduites respectivement avant le 1^{er} février 1996, le 1^{er} novembre 1996, le 1^{er} mars 1999, le 1^{er} avril 1999, le 1^{er} mai 2000, le 1^{er} mai 2001 et le 1^{er} mai 2002. »;

3^o l'alinéa 6 est remplacé par la disposition suivante :

« Pour les années 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2001 et 2002, la cotisation doit être versée respectivement avant le 1^{er} mars 1996, le 1^{er} décembre 1996, le 1^{er} avril 1999, le 1^{er} mai 1999, le 1^{er} juin 2000, le 1^{er} juin 2001 et le 1^{er} juin 2002 au compte n° 001-1950023-11 de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, en indiquant, suivant l'année concernée, la mention : 'cotisation chiffre d'affaires 1994', 'cotisation chiffre d'affaires 1995', 'cotisation chiffre d'affaires 1997', 'cotisation chiffre d'affaires 1998', 'cotisation chiffre d'affaires 1999', 'cotisation chiffre d'affaires 2000' ou 'cotisation chiffre d'affaires 2001'. »;

4^o le dernier alinéa est remplacé par la disposition suivante :

« Les recettes qui résultent de la cotisation susvisée seront imputées dans les comptes de l'assurance obligatoire soins de santé respectivement pour l'année comptable 1995 pour la cotisation chiffre d'affaires 1994, 1996 pour la cotisation chiffre d'affaires 1995, 1998 pour la cotisation chiffre d'affaires 1997, 2000 pour la cotisation chiffre d'affaires 1999, 2001 pour la cotisation chiffre d'affaires 2000 et 2002 pour la cotisation chiffre d'affaires 2001. » ».

II – Par l'arrêt n° 97/99 du 15 septembre 1999, la Cour d'arbitrage a rejeté les recours en annulation des articles 133, 134, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales et 147 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales, introduits par l'A.S.B.L. AGIM et autres.

Par l'arrêt n° 98/2001 du 13 juillet 2001, la Cour d'arbitrage a rejeté les recours en annulation de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales et diverses, introduits par la B.V. MERCK, SHARP & DOHME et l'A.S.B.L. AGIM.

Par l'arrêt n° 159/2001 du 19 décembre 2001, la Cour d'arbitrage a rejeté les recours en annulation des articles 8, 10, 11, 12 et 13 de la loi du 24 décembre 1999, portant des dispositions sociales et diverses et de l'article 55 de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, introduits par l'A.S.B.L. AGIM, la Société de droit néerlandais MERCK SHARP & DOHME et la S.A. ROCHE en des termes analogues (B.17 à B.19.3) à ceux de son arrêt n° 98/2001 du 13 juillet 2001 (B.13 à B.15.3);

Considérant que, dans leur dernier mémoire complémentaire du 10 décembre 1999, les requérantes admettent que les arrêts de rejet de la Cour d'arbitrage rendus au contentieux de l'annulation ont autorité de chose jugée «erga omnes», mais font valoir que «dès lors qu'il s'agit de déterminer l'étendue de cette autorité, il convient de tenir compte de la compétence de la juridiction dont émane l'arrêt et des moyens qui lui ont été soumis et qu'elle a effectivement tranchés»; qu'elles soutiennent que «dans l'état actuel du droit positif, la compétence de la Cour d'arbitrage s'étend – abstraction faite du contrôle du respect des règles qui procèdent au partage des compétences entre législateurs – à la vérification de la conformité des actes législatifs aux articles 10, 11 et 24 de la Constitution. C'est ce qu'énoncent aussi bien l'article 142 de la Constitution que l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. La compétence de la Cour est ainsi limitée – les questions relatives au partage des compétences et à l'enseignement n'étant pas prises en compte – au seul examen d'éventuelles discriminations contenues dans les divers instruments législatifs», qu'il faut «poser en principe que la Cour d'arbitrage n'a très certainement pas pu juger de la violation directe par les lois attaquées notamment des dispositions de droit interne et de droit international qui consacrent le droit à un procès équitable, le droit d'accès à un juge et le respect dû aux biens», que, compte tenu du caractère limité qui doit être reconnu à l'autorité de chose jugée de l'arrêt de rejet de la Cour d'arbitrage du 15 septembre 1999, il incombe au Conseil d'Etat d'examiner, dans le prolongement de la jurisprudence de l'arrêt «Le Ski» de la Cour de cassation du 27 mai 1971, si les lois des 22 février 1998 et 25 janvier 1999 ne doivent pas être privées d'effets parce que contraires à des dispositions directement applicables du droit international conventionnel, auquel cas l'arrêté royal du 22 décembre 1995 réapparaîtrait dans sa dimension purement réglementaire, ce qui restituerait un objet au recours qu'elles ont introduit le 22 avril 1996 devant le Conseil d'Etat; qu'elles prennent, dès lors, à l'encontre des lois du 22 février 1998 et du 25 janvier 1999, précitées, deux moyens nouveaux qu'elles affirment être d'ordre public, d'une part, «de la violation directe de l'article 6.1. de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques – plus particulièrement dans la mesure où ils consacrent la

prééminence du droit, la notion de procès équitable et l'exigence de l'égalité des armes» et «du principe général de droit interne qui consacre le droit à un procès équitable», et, d'autre part, «de la violation directe de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme – singulièrement du respect dû de manière générale aux biens et au patrimoine des personnes physiques et morales, du droit de n'être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique dans les conditions prévues par la loi et du respect que les lois d'impôts et concernant les autres contributions doivent aux biens – lu isolément et en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne»;

Considérant que, dans leur troisième dernier mémoire complémentaire du 16 novembre 2001, les requérantes affirment que l'article 136 de la loi du 22 février 1998 est dépourvu de toute portée normative dans la mesure où il déclare que sont rapportés les arrêtés royaux attaqués des 22 février 1995 et 28 octobre 1996 et que «relevant de la cosmétique légistique, il peut tout au plus se voir reconnaître une valeur purement déclarative en ce sens qu'il exprime dans des mots les conséquences juridiques déjà produites par la validation législative par substitution réalisée par l'article 133 de la loi du 22 février 1998»; qu'elles soutiennent que c'est à tort que la Cour d'arbitrage énonce dans son arrêt n° 98/2001 du 13 juillet 2001, que seule la loi du 22 février 1998 a eu une incidence sur les recours en annulation des arrêtés attaqués; qu'elles affirment que le maintien de leur intérêt «postule que la chaîne des dispositions législatives qui relie la loi du 10 août 2001 aux arrêtés royaux de 1995 et de 1996 doit être remontée systématiquement dans le temps»; qu'elles concluent que les diverses lois qui à partir du 22 février 1998 se sont succédé jusqu'au 10 août 2001 concernent effectivement les cotisations pour 1995 et 1996, «chacune d'elles ayant en son temps servi à fournir un fondement légal nouveau auxdites cotisations»; qu'elles font valoir que la loi du 10 août 2001 étant soumise pour annulation à la Cour d'arbitrage, il s'impose, dans l'intérêt d'une correcte justice, que les affaires soient remises jusqu'au moment où la Cour d'arbitrage se sera prononcée en la matière par une décision revêtue de l'autorité de chose jugée «erga omnes»; qu'au cas où cette demande ne serait pas accueillie, elles demandent à pouvoir exposer dans le cadre du présent recours, les critiques que suscitent dans leur chef les deux dernières lois, eu égard aux exigences du droit à un procès équitable tel que consacré par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; qu'elles reprennent à cet égard certains des moyens précédemment formulés dans le dernier mémoire et le mémoire complémentaire à l'égard des lois des 22 février 1998 et 25 janvier 1999; qu'elles affirment que, dans l'hypothèse où les arrêtés attaqués seraient annulés, la loi de validation de 1998 et les lois subséquentes ne leur demeureraient pas opposables, cette annulation ne pouvant être prononcée

qu'après que le Conseil d'Etat ait, «conformément à la jurisprudence Le Ski de la Cour de cassation, écarté systématiquement les lois subséquentes»; qu'elles soutiennent que la mise à l'écart de ces lois ne constitue ni l'objet ni l'objectif des recours, lesquels demeurent l'annulation des arrêtés royaux contestés; qu'elles affirment que leur intérêt n'est nullement indirect ou limité à l'obtention de dommages et intérêts à la suite d'une action qu'elles pourraient porter devant les juridictions judiciaires;

Considérant qu'à l'appui des moyens nouveaux invoqués dans le dernier mémoire complémentaire du 10 décembre 1999 qu'elles s'estiment en droit de soulever eu égard à leur caractère d'ordre public, les requérantes font valoir :

- que les critiques qu'elles formulent à l'encontre de la loi du 22 février 1998 sont essentiellement différentes de celles qu'a tranchées la Cour d'arbitrage dans son arrêt du 15 septembre 1999;
- que la lecture attentive des points B.22 à B.31 et B.51 de cet arrêt ne fait apparaître aucune allusion ni à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ni aux principes qu'il exprime, tels qu'interprétés par la Cour de Strasbourg;
- qu'il en est de même du grief tiré de la violation de l'article 1^{er} du Protocole additionnel à la Convention précitée, comme il ressort des points B.39 à B.41 du même arrêt;
- que la Cour de cassation refuse d'admettre, à juste titre, qu'un arrêt de rejet de la Cour d'arbitrage prononcé sur recours en annulation fondé sur la violation combinée des articles 10 et 11 de la Constitution et d'une disposition de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales puisse être revêtu de l'autorité de la chose jugée à l'égard d'un juge saisi de la question d'une violation directe par la loi de cette disposition;

Considérant qu'au titre des moyens supplémentaires que, eu égard à leur caractère d'ordre public, les requérantes s'estiment en droit de soulever à l'encontre de l'article 55 de la loi du 2 janvier 2001 et de l'article 19 de la loi du 10 août 2001 dans leur troisième dernier mémoire complémentaire du 16 décembre 2001, celles-ci font valoir, comme premier moyen, que ces dispositions violent l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lu isolément «et/ou» en combinaison avec l'article 14 de la Convention, l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966, lu isolément et/ou en combinaison avec l'article 2 du même Pacte, et le principe de l'indépendance des juges, la prééminence du droit, le droit à un procès équitable et l'exigence de l'égalité des armes; qu'elles affirment que ces dispositions constituent, pour ce qui est des cotisations établies pour 1995 et 1996 à charge des entreprises pharmaceutiques, les

quatrième et cinquième interventions successives du législateur fédéral depuis l'introduction du recours en annulation devant le Conseil d'Etat visant les arrêtés attaqués, et que ces dispositions législatives constituent une ingérence caractérisée du législateur fédéral dans l'administration de la justice; qu'elles font valoir comme second moyen que l'article 55 de la loi du 2 janvier 2001 et l'article 19 de la loi du 10 août 2001, précitées, violent l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lu isolément «et/ou» en combinaison avec l'article 14 de la Convention, le principe de bonne législation et de sécurité juridique ainsi que celui d'être jugé dans un délai raisonnable; qu'elles soutiennent que ces dispositions législatives tendent à remplacer en termes identiques celles des arrêtés royaux attaqués, retardant une fois de plus le traitement et l'issue de contestations portées devant le Conseil d'Etat;

Considérant que dans son deuxième mémoire complémentaire du 25 février 2000, la partie adverse fait valoir, quant au fond, que le recours n'a plus d'objet, ce que confirme l'arrêt prononcé par la Cour d'arbitrage le 15 septembre 1999, que le refus d'application de la loi de validation n'aurait pas pour effet de faire réapparaître «erga omnes» l'arrêté royal attaqué, puisque celui-ci a disparu de l'ordonnancement juridique à la suite de l'adoption de la loi du 22 février 1998, précitée, et que ni cette loi ni celle du 25 janvier 1999, précitée, ne sont contraires à la Constitution ou au droit international;

Considérant que, dans son troisième dernier mémoire complémentaire du 3 janvier 2002, la partie adverse soutient que la loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales et diverses, la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses et la loi du 10 août 2001 portant des mesures en matière de soins de santé sont sans incidence sur le présent recours et que, partant, les requérantes sont sans intérêt au présent recours; qu'elle fait valoir encore que l'article 55 de la loi du 2 janvier 2001 ne peut être considéré comme une ingérence du pouvoir législatif fédéral dans l'administration de la justice et que les requérantes ont introduit à l'encontre de celui-ci un recours en annulation que la Cour d'arbitrage a rejeté par son arrêt n° 159/2001 du 19 décembre 2001; qu'elle affirme que les points de droit soutenus devant le Conseil d'Etat dans le premier moyen du troisième dernier mémoire complémentaire sont fondamentalement les mêmes que ceux soulevés en vain devant la Cour d'arbitrage par les mêmes parties, que, selon l'article 9, §2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les arrêts de rejet sont revêtus d'une autorité de chose jugée «erga omnes»; qu'elle soutient encore que si la violation des articles 2 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'a pas été soulevée devant la Cour d'arbitrage, les principes qu'énoncent ces articles sont déjà consacrés par les autres dispositions de droit international et les principes géné-

raux visés au moyen, et que les remarques émises dans l'arrêt de la Cour d'arbitrage concernant les principes visés par les dispositions du Pacte doivent être considérées comme pertinentes;

Considérant que, dans un mémoire en réponse aux derniers mémoires complémentaires, daté du 28 avril 2000, l'I.N.A.M.I., partie intervenante, affirme que le recours n'a plus d'objet, puisque l'acte attaqué a été rapporté par le législateur avec effet au 1^{er} janvier 1996, que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour examiner si les lois du 22 février 1998, du 25 janvier 1999 et du 24 décembre 1999 violent ou non de manière directe certaines dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des traités qui la complètent et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ces lois étant postérieures à l'acte attaqué et ne lui servant pas de fondement; qu'à titre plus subsidiaire, il fait valoir que les moyens nouveaux sont identiques à ceux qui ont été examinés et rejetés par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 97/99 du 15 septembre 1999;

Considérant que dans une note d'observations datée du 22 février 2002, l'I.N.A.M.I., partie intervenante, fait valoir que la conformité au droit international des lois du 24 décembre 1999, du 2 janvier 2001 et du 10 août 2001 n'a pas à être examinée, dans la mesure où ces lois ne servent pas de fondement à l'arrêté royal attaqué, que celui-ci a été rapporté par la loi du 22 février 1998 et que ce «rapport» doit être tenu pour définitif à la suite de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 15 septembre 1999 qui rejette le recours en annulation des articles 133, 134, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998; qu'il soutient, subsidiairement, que les «nouveaux moyens» soulevés par les requérantes sont fondamentalement identiques à ceux déjà examinés et rejetés par la Cour d'arbitrage et conclut que, sauf à considérer que la notion d'égalité couvre des réalités différentes selon qu'elle est appréhendée par la Cour d'arbitrage ou par le Conseil d'Etat, l'autorité de la chose jugée, la sécurité juridique et la cohérence du système juridictionnel s'opposent au réexamen d'arguments identiques déjà jugés; qu'il conteste le caractère nouveau des moyens soulevés par les requérantes dans leur troisième dernier mémoire, en affirmant que si celles-ci invoquent la violation des articles 6 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que des articles 2 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques conclu à New York le 19 décembre 1966, ces dispositions ne font que consacrer au niveau international des droits identiques à ceux reconnus par les articles 10 et 11 de la Constitution au niveau belge et par les articles 6 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales au niveau du Conseil de l'Europe;

Considérant que les arrêts de la Cour d'arbitrage n° 98/2001 du 13 juillet 2001 et 159/2001 du 19 décembre 2001, précités, font ressortir que seuls les articles 133 et

136 de la loi du 2 février 1998, précitée, sont de nature à affecter les recours introduits devant le Conseil d'Etat à l'encontre de l'arrêté royal du 22 décembre 1995, attaqué; qu'en effet, le premier arrêt porte, notamment, ce qui suit :

«B.13. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec différents principes de droit et avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon les parties requérantes, la loi du 24 décembre 1999 constitue un nouvel obstacle empêchant le Conseil d'Etat de se prononcer sur les recours formés contre les arrêtés royaux du 22 décembre 1995 et du 28 octobre 1996; cela les aurait contraintes à introduire le présent recours en annulation, ce qui 'retarde au-delà de la limite du délai raisonnable le délai dans lequel il peut être statué par le Conseil d'Etat sur le[s] recours introduit[s] devant lui'.

B.14. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier les techniques utilisées par le législateur, sauf si elles ont pour effet de créer des différences de traitement qui seraient contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution. Ce serait le cas si certains justiciables étaient privés de manière discriminatoire de garanties juridictionnelles accordées à chacun.

B.15.1. Les arrêtés royaux du 22 décembre 1995 et du 28 octobre 1996, que les requérantes ont contestés devant le Conseil d'Etat, ont été rapportés par l'article 136 de la loi précitée du 22 février 1998. Par ailleurs, le contenu de ces arrêtés, en ce qu'ils fixent le taux et les modalités des cotisations pour les années 1995 et 1996, a été repris en substance à l'article 133 de la même loi du 22 février 1998, par lequel le principe d'une cotisation sur le chiffre d'affaires, ses différents taux – selon l'année considérée – ainsi que ses modalités sont désormais réglementés par le législateur lui-même, notamment pour ce qui concerne les cotisations pour les années 1995 et 1996 en cause en l'espèce.

Il s'ensuit que l'interférence éventuelle dans les recours introduits, devant le Conseil d'Etat, à l'encontre des arrêtés précités est imputable non à l'article 10 contesté en l'espèce, mais aux articles 133 et 136 précités de la loi du 22 février 1998, ces dispositions étant en effet de nature, respectivement, à affecter l'intérêt des requérantes auxdits recours ou à les priver d'objet. Ces dispositions ne sont pas en cause en l'espèce et n'ont d'ailleurs pas été déclarées inconstitutionnelles par la Cour dans son arrêt n° 97/99.

B.15.2. En ce que les requérantes se plaignent de ce que les recours formés par elles devant le Conseil d'Etat n'ont pas encore été tranchés et que la durée de ces procédures excède de ce fait le délai raisonnable, elles critiquent en réalité le fait que n'aient

pas encore été pris en considération, dans le cadre desdites procédures, les éléments rappelés au considérant précédent. Cette situation n'est imputable ni au présent recours ni à la disposition qui en est l'objet.

B.15.3. Le deuxième moyen ne peut être accueilli.»;

que les points B.17 à B.19.3 du second arrêt sont rédigés en des termes analogues; que, pour les mêmes raisons, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande des requérantes de surseoir à statuer jusqu'à la décision de la Cour d'arbitrage sur le recours en annulation de l'article 19 de la loi du 10 août 2001, précité;

Considérant que, sans qu'il faille examiner si l'autorité de chose jugée des arrêts prononcés par la Cour d'arbitrage le 15 septembre 1999, le 13 juillet 2001 et le 19 décembre 2001, précités, permet encore aux requérantes de soulever des moyens incidents pris de la violation de dispositions directement applicables du droit international conventionnel à l'encontre des articles 133, 134, 136 et 138 de la loi du 22 février 1998, de l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999, de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999, de l'article 55 de la loi du 2 janvier 2001 et de l'article 19 de la loi du 10 août 2001, précités, il suffit de constater que si, en cas de refus d'application par le Conseil d'Etat d'une loi de validation opérant par substitution, les actes validés retrouvent leur existence juridique et sont considérés en eux-mêmes, annulables, ce refus ne saurait cependant être assimilé à l'annulation d'une telle loi; que celle-ci subsiste en effet dans l'ordonnement juridique et continue à y produire tous ses effets; qu'ainsi, à défaut de trouver un titre juridique valide dans les actes validés, par hypothèse annulés par le Conseil d'Etat, les cotisations continueraient à trouver un tel titre dans la loi de validation non affectée par l'arrêt annulant les actes validés; que la situation ainsi envisagée ne serait pas différente de celle actuelle où la loi de validation s'est substituée aux actes validés et constitue le seul titre juridique de déduction des cotisations; qu'il s'ensuit que les requérantes sont sans intérêt à soulever ces moyens;

DECIDE :

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté.

[...]

RAPPORT COMPLÉMENTAIRE (ART. 13, R.G.P.)

I. RAPPEL DE L'OBJET DES RECOURS

Les recours ont pour objet les arrêtés royaux des 22 décembre 1995 et 28 octobre 1996 fixant, respectivement pour les années 1995 et 1996, «*les modalités relatives à la cotisation sur le chiffre d'affaires de certains produits*

pharmaceutiques». Ces arrêtés ont été publiés au Moniteur respectivement du 21 février 1996 et du 30 octobre 1996.

II. ETAT DE LA PROCEDURE

Par les arrêts n° 87.515 et 87.516 du 24 mai 2000, le Conseil d'Etat a considéré «*qu'en égard à la demande d'annulation de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999, précitée, portée à la Cour d'arbitrage par certaines des requérantes le 29 février 2000, il convient de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour d'arbitrage se soit prononcée*». Pour ce motif, il a ordonné la réouverture des débats et a chargé «*le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général d'établir un rapport complémentaire sur le vu de l'arrêt de la Cour d'arbitrage à intervenir*».

La Cour d'arbitrage s'est prononcée sur les recours en annulation de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999 précitée par un arrêt n° 98/2001 du 13 juillet 2001.

III. RAPPEL HISTORIQUE

Les arrêtés attaqués font partie de ce que l'on pourrait appeler *la saga de la cotisation sur le chiffre d'affaires des firmes pharmaceutiques*. Cette saga s'est pour l'instant jouée en quatre temps :

A. PREMIER TEMPS : 1995 ET 1996

Sur la base de la délégation contenue dans l'article 191, 15°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, tel que modifié par l'article 30 de la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions sociales (en vigueur le 2 janvier 1996), le Roi est intervenu pour instaurer pour 1995 et 1996, à la charge des firmes pharmaceutiques, une cotisation sur le chiffre d'affaires réalisé par ces firmes avec certains médicaments inscrits dans les listes de fournitures pharmaceutiques remboursables.

Il s'agit des arrêtés royaux précités des 22 décembre 1995 et 28 octobre 1996 qui font l'objet des présents recours.

B. DEUXIÈME TEMPS : 1997

Sur la base cette fois de l'article 3, § 1^{er}, 2° et 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, soit une des lois cadre du 26 juillet 1996, le Roi a instauré pour l'année 1997 la même cotisation. La cotisation relative à l'année 1997 a été fixée par l'arrêté royal du 4 avril 1997, modifié par l'arrêté royal du 16 avril 1997, lesquels ont fait l'objet de recours en annulation devant le Conseil d'Etat (réf. : A. 74.306/VI-14190 et A. 74.803/VI-14165).

Ces arrêtés royaux ont été confirmés respectivement par la loi du 26 juin 1997 pour le premier arrêté et par la loi du 12 décembre 1997 pour le second arrêté. Par arrêts n° 9/99 du 28 janvier 1999¹ et 36/99 du 17 mars 1999², la Cour d'arbitrage a rejeté les recours introduits par les requérants à l'encontre de ces lois de confirmation.

Par arrêts n° 85.752 et 85.753 du 2 mars 2000, le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent en raison de la confirmation des deux arrêtés attaqués par une norme législative, confirmation devant être tenue pour définitive en raison des arrêts de rejet de la Cour d'arbitrage.

C. TROISIÈME TEMPS : 1998

L'année 1998 est marquée par une reprise en main de la matière par le législateur lui-même.

En effet, la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales contient plusieurs dispositions modificatives de la réglementation relative à la cotisation sur le chiffre d'affaires des firmes pharmaceutiques :

- 1° elle remplace, *en son article 133*, l'article 191, 15°, précité, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 : cette disposition établit désormais la cotisation litigieuse pour les années 1995, 1996 et 1998 et reproduit les dispositions réglementaires des arrêtés royaux des 22 décembre 1995 et 28 octobre 1996 précités en y ajoutant les modalités requises pour la cotisation 1998;
- 2° elle dispose, *en son article 136*, que les arrêtés royaux des 22 décembre 1995 et 28 octobre 1996 précités «*sont rapportés. Toutes les formalités accomplies en exécution des arrêtés précités sont réputées accomplies en exécution des dispositions de la présente section. Toutes les sommes versées en exécution des arrêtés précités restent acquises aux dates auxquelles elles ont été payées*»;
- 3° elle insère, *en son article 134*, un 15° bis dans l'article 191 précité : cette disposition instaure, pour l'année 1998, une cotisation supplémentaire de 4% sur le chiffre d'affaires réalisé sur le marché belge des médicaments vendus aux hôpitaux;
- 4° l'article 138 prévoit que l'ensemble de ses dispositions «*produit ses effets le 1^{er} janvier 1996*».

Ces dispositions législatives ont fait l'objet de recours en annulation devant la Cour d'arbitrage, laquelle, par l'arrêt n° 97/99 du 15 septembre 1999, a rejeté lesdits recours.

D. QUATRIÈME TEMPS : 1999 ET ...

Le quatrième temps se caractérise également par l'intervention du législateur, laquelle prend toutefois à partir de 1999 une tournure singulière en ce que celui-ci, non seulement prolonge d'année en année la cotisation liti-

gieuse, mais reprend en outre systématiquement les exercices antérieurs de la cotisation litigieuse.

1. Ainsi, la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales a, à nouveau, modifié, par son article 147, l'article 191, alinéa 1^{er}, 15°, précité en prolongeant pour 1999 la cotisation litigieuse et en reportant les délais pour le paiement de la cotisation 1998, de la manière suivante :

«*Art. 147. A l'article 191, alinéa 1^{er}, 15°, de la même loi, modifié par la loi du 20 décembre 1995 et remplacé par la loi du 22 février 1998, sont apportées les modifications suivantes :*

1° l'alinéa 3 est remplacé par l'alinéa suivant :

«*Pour les années 1995, 1996, 1998 et 1999, le montant de cette cotisation est fixé respectivement à 2%, 3%, 4% et 4% du chiffre d'affaires qui a été réalisé respectivement durant les années 1994, 1995, 1997 et 1998.*»;

2° la seconde phrase de l'alinéa 5 est remplacée par la phrase suivante :

«*Pour les années 1995, 1996, 1998 et 1999, elles doivent être introduites respectivement avant le 1^{er} février 1996, le 1^{er} novembre 1996, le 1^{er} mars 1999 et le 1^{er} avril 1999.*»;

3° l'alinéa 6 est remplacé par l'alinéa suivant :

«*Pour les années 1995, 1996, 1998 et 1999, la cotisation doit être versée respectivement avant le 1^{er} mars 1996, le 1^{er} décembre 1996, le 1^{er} avril 1999 et le 1^{er} mai 1999 au compte n° 001-1950023-11 de l'Institut national d'Assurance maladie-invalidité, en indiquant, suivant l'année concernée, la mention : 'cotisation chiffre d'affaires 1994', 'cotisation chiffre d'affaires 1995', 'cotisation chiffre d'affaires 1997' ou 'cotisation chiffre d'affaires 1998'.*»;

4° le dernier alinéa est remplacé par l'alinéa suivant :

«*Les recettes qui résultent de la cotisation susvisée, sont imputées dans les comptes de l'assurance obligatoire soins de santé respectivement pour l'année comptable 1995 pour la cotisation chiffre d'affaires 1994, 1996 pour la cotisation chiffre d'affaires 1995 et 1998 pour la cotisation chiffre d'affaires 1997.*».

Cette disposition législative a fait l'objet de recours en annulation devant la Cour d'arbitrage, laquelle, par l'arrêt précité n° 97/99 du 15 septembre 1999 et par l'arrêt n° 103/2000 du 11 octobre 2000³, a rejeté lesdits recours.

A la suite du premier arrêt du 15 septembre 1999, mon rapport déposé le 6 octobre 1999 dans le cadre du présent recours (celui dirigé contre l'arrêté royal du 28 octobre

¹ *Monit.*, 19 février 1999.

² *Monit.*, 14 avril 1999, 2^{ème} éd.

³ *Monit.*, 7 novembre 2000, p. 36849.



1996) concluait au défaut d'objet de ce recours⁴ en raison de l'intervention du législateur par le procédé de la validation par substitution, lequel a pour conséquence de faire disparaître avec effet rétroactif l'acte réglementaire querellé au profit de nouvelles dispositions législatives à contenu identique.

2. Toutefois, le législateur s'est entre-temps à nouveau manifesté. En effet, l'article 10 de **la loi du 24 décembre 1999** portant des dispositions sociales et diverses⁵ modifie à nouveau la disposition légale qui lève et fixe la cotisation sur le chiffre d'affaires des firmes pharmaceutiques en ces termes :

«Art. 10. A l'article 191, alinéa 1^{er}, 15°, de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1° l'alinéa 3, modifié par la loi du 25 janvier 1999, est remplacé par l'alinéa suivant :

“Pour les années 1995, 1996, 1998, 1999 et 2000, le montant de cette cotisation est fixé respectivement à 2%, 3%, 4%, 4% et 4% du chiffre d'affaires qui a été réalisé respectivement durant les années 1994, 1995, 1997, 1998 et 1999.”;

2° à l'alinéa 5, modifié par la loi du 25 janvier 1999, la dernière phrase est remplacée par la disposition suivante :

“Pour les années 1995, 1996, 1998, 1999 et 2000, elles doivent être introduites respectivement avant le 1^{er} février 1996, le 1^{er} novembre 1996, le 1^{er} mars 1999, le 1^{er} avril 1999 et le 1^{er} mai 2000.”;

3° l'alinéa 6, modifié par la loi du 25 janvier 1999, est remplacé par l'alinéa suivant :

“Pour les années 1995, 1996, 1998, 1999 et 2000, la cotisation doit être versée respectivement avant le 1^{er} mars 1996, le 1^{er} décembre 1996, le 1^{er} avril 1999, le 1^{er} mai 1999 et le 1^{er} juin 2000 au compte n° 001-1950023-11 de l'Institut national d'Assurance maladie-invalidité, en indiquant, suivant l'année concernée, la mention : ‘cotisation chiffre d'affaires 1994’, ‘cotisation chiffre d'affaires 1995’, ‘cotisation chiffre d'affaires 1997’, ‘cotisation chiffre d'affaires 1998’ ou ‘cotisation chiffre d'affaires 1999’.”;

4° le dernier alinéa, modifié par la loi du 25 janvier 1999, est remplacé par l'alinéa suivant :

“Les recettes qui résultent de la cotisation susvisée, sont imputées dans les comptes de l'assurance obligatoire soins de santé respectivement pour l'année comptable 1995 pour la cotisation chiffre d'affaires 1994, 1996 pour la cotisation chiffre d'affaires 1995, 1998 pour la cotisation chiffre d'affaires 1997 et 2000 pour la cotisation chiffre d'affaires 1999.”.

⁴ En ce qui concerne le premier recours dirigé contre l'arrêté royal du 22 décembre 1995, le rapport rédigé par Mme Haubert avait été déposé avant l'intervention du législateur. En raison de la loi du 22 février 1998, l'affaire avait alors été remise sine die à l'audience du 1^{er} avril 1998 dans l'attente de l'arrêt de la Cour d'arbitrage.

⁵ Monit., 31 décembre 1999, 3^{ème} éd.; vigueur 10 janvier 2000.

fares 1994, 1996 pour la cotisation chiffre d'affaires 1995, 1998 pour la cotisation chiffre d'affaires 1997 et 2000 pour la cotisation chiffre d'affaires 1999.”.

Cette disposition législative a fait également l'objet de recours en annulation devant la Cour d'arbitrage, laquelle, par l'arrêt n° 98/2001 du 13 juillet 2001, a rejeté lesdits recours.

3. A titre d'information, on relèvera que le législateur est à nouveau intervenu en recourant au même procédé normatif que celui utilisé depuis la loi du 25 janvier 1999 précitée et qui consiste à prolonger annuellement la cotisation litigieuse tout en remplaçant entièrement et de manière identique les dispositions concernées, y compris en ce qu'elles visent les cotisations des années antérieures.

Il s'agit :

- pour l'année 2001, de l'article 55, § 1^{er}, de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses (Monit., 3 janvier 2001, 2^{ème} éd., p. 97). Cette disposition est entreprise devant la Cour d'arbitrage (rôle n° 1981, 2002 et 2139, avis publié au Moniteur belge du 10 mai 2001);
- pour l'année 2002, de l'article 19 de la loi du 10 août 2001 portant des mesures en matière de soins de santé (Monit., 1^{er} septembre 2001, 2^{ème} éd., p. 29809).

IV. INCIDENCES DES LOIS DU 24 DÉCEMBRE 1999, DU 2 JANVIER 2001 ET DU 10 AOÛT 2001 PRÉCITÉES SUR LE SORT A RÉSERVER AUX RECOURS

A. POSITION DU PROBLÈME

La question se pose de savoir si ces nouvelles dispositions légales ont une incidence sur l'objet des recours présentement examinés, à savoir les arrêtés royaux relatifs aux années 1995 et 1996, combinés avec la loi du 22 février 1998 qui les a rapportés et y a substitué avec effet rétroactif l'article 191, alinéa 1^{er}, 15°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994.

Cette question a été soulevée à l'audience du 1^{er} mars 2000 au cours de laquelle les deux affaires en cours ont été remises à l'audience du 17 mai 2000 afin de permettre aux parties de s'expliquer sur l'incidence de la loi du 24 décembre 1999 précitée. A cet effet, les parties ont déposé des derniers mémoires complémentaires.

B. THÈSE DES PARTIES REQUÉRANTES

Pour les parties requérantes, «le remplacement par le dit article 10 de la loi du 24 décembre 1999 des dispositions antérieures relatives notamment aux cotisations de 1995 et 1996, produit cette conséquence qu'en l'état actuel des choses cet article constitue le seul texte législatif auquel il convient d'avoir égard pour ce qui est des cotisations relatives à ces années-là. La nouvelle manifesta-

tion de volonté opérée le 24 décembre 1999 entraîne en effet la disparition de ce que le même législateur fédéral avait décidé auparavant à propos des cotisations pour les années 1995 et 1996».

Il s'ensuit, selon les parties requérantes, qu'à défaut pour le Conseil d'Etat de remettre l'examen des présents recours, «on risque de se trouver devant des difficultés majeures notamment si le Conseil d'Etat décide de faire produire ses effets à la loi du 24 décembre 1999 et que, par la suite, la Cour d'arbitrage annule l'article 10 de cette loi. Les requérantes se verraient alors dans l'obligation d'introduire une demande en rétractation de l'arrêt du Conseil d'Etat, par application de l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, pour que soient jugés à nouveau par la haute juridiction administrative les recours en annulation introduits devant elle».

Quant à la possibilité pour le Conseil d'Etat d'examiner, d'office ou sur la base des moyens nouveaux avancés par les parties requérantes dans leur «deuxième dernier mémoire complémentaire», la régularité de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999 par rapport à des dispositions constitutionnelles ou de droit international et ce, sans attendre l'arrêt de la Cour d'arbitrage à intervenir sur cette même disposition, les parties requérantes «sont d'avis qu'il n'y a pas intérêt à ce que cette question soit examinée dès à présent par le Conseil d'Etat» en raison du risque de contradiction entre les deux décisions. En outre, cet examen devrait faire l'objet d'un rapport complémentaire de l'Auditorat à soumettre à la discussion des parties au litige.

C. THÈSE DES PARTIES ADVERSE ET INTERVENANTE

«Dans la mesure où l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999 n'introduit, hormis pour l'année 2000, aucune règle juridique nouvelle», la partie adverse et la partie intervenante ne voient pas en quoi cette disposition aurait une influence sur le litige en cours. «L'annulation éventuelle de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999 sortirait ses effets à la date de son entrée en vigueur, soit au 10.01.2000, sans incidence sur la loi du 22.02.1998. [...] De toute façon, la loi spéciale du 06.01.1989 relative à la Cour d'arbitrage permet, en ses articles 17 et 18, d'introduire un nouveau recours devant le Conseil d'Etat dans les six mois de l'éventuel arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage». Pour ces dernières, la demande de remise doit être rejetée.

D. ARRÊT INTERLOCUTOIRE N° 87.515 ET 87.816 DU 24 MAI 2000

Par les arrêts n° 87.515 et 87.516 du 24 mai 2000, le Conseil d'Etat a considéré «qu'en égard à la demande d'annulation de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999, précitée, portée à la Cour d'arbitrage par certaines des requérantes le 29 février 2000, il convient de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour d'arbitrage se soit prononcée». Pour ce motif, il a ordonné la réouverture des

débats et a chargé «le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général d'établir un rapport complémentaire sur le vu de l'arrêt de la Cour d'arbitrage à intervenir».

E. EXAMEN

A notre estime, l'article 10 précité de la loi du 24 décembre 1999 est sans incidence sur l'objet des présents recours et ce, pour les raisons suivantes.

1. Comme on l'a vu plus haut, l'article 10 précité de la loi du 24 décembre 1999 ne modifie que l'article 191, alinéa 1^{er}, 15°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, tel que remplacé par l'article 133 de la loi du 22 février 1998 et modifié par l'article 147 de la loi du 25 janvier 1999.

Cette nouvelle disposition par contre n'apporte pas de modifications à l'article 136 de la loi du 22 février 1998 selon lequel les arrêtés royaux des 22 décembre 1995 et 28 octobre 1996 querellés «sont rapportés. Toutes les formalités accomplies en exécution des arrêtés précités sont réputées accomplies en exécution des dispositions de la présente section. Toutes les sommes versées en exécution des arrêtés précités restent acquises aux dates auxquelles elles ont été payées». Elle ne modifie pas non plus l'article 138 de cette même loi qui procure un effet rétroactif aux dispositions dont l'ensemble constitue le procédé de validation par substitution.

Par conséquent, l'article 10 précité n'affecte pas en tant que tels les arrêtés royaux constituant l'objet des présents recours.

Toutefois, ayant trait notamment aux années 1995 et 1996, ledit article 10 pourrait-il à tout le moins avoir une incidence sur les présentes procédures qui ont trait à ces mêmes années, notamment sur le plan de l'intérêt à agir ou sur la possibilité à soulever tel ou tel moyen, tels que les «moyens nouveaux» dont question ci-après? A y regarder de plus près, il apparaît que l'article 10 précité n'a pas réellement d'effets sur les années 1995 et 1996.

2. Ainsi, si l'article 10 précité de la loi du 24 décembre 1999 remplace entièrement certains alinéas de l'article 191, alinéa 1^{er}, 15°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 et semble par là formuler des nouvelles normes pour toutes les années visées, il ne contient en réalité de dispositions nouvelles que pour l'année 2000.

En effet, si l'on compare le texte de l'article 191, alinéa 1^{er}, 15°, avant et après sa modification par l'article 10 précité de la loi du 24 décembre 1999, il apparaît que la nouvelle manifestation du pouvoir normatif ne concerne que l'année 2000.

3. Les travaux préparatoires de la loi du 24 décembre 1999 corroborent cette conclusion :

– selon l'exposé des motifs ⁶, «il est proposé de modifier l'article 191, 15° et 15° ter, de la loi de telle sorte que

⁶ Doc. Parl., Chambre, sess. 1999-2000, n° 297/1.

ces cotisations peuvent être poursuivies pour l'année 2000. La poursuite de la perception de la cotisation de 4%, que les entreprises pharmaceutiques paient sur le chiffre d'affaires qui a été réalisé durant l'année précédente, s'inscrit dans la politique budgétaire menée dans le secteur des soins de santé» (p. 9);

- le texte initial du projet de loi prévoyant à cet effet le remplacement des mots «année 1999» par les mots «année 2000» (p. 81) – ce qui entraînait la suppression de ladite cotisation pour l'année 1999 (!) –, le gouvernement déposa un amendement contenant le texte actuel de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999⁷. Cet amendement est justifié comme suit : «*Au texte proposé initialement modifiant l'article 191, alinéa 1^{er}, 15°, les dispositions applicables aux années 1995, 1996, 1998 et 1999 ne sont plus reprises mais uniquement les dispositions applicables à l'année 2000 sont mentionnées. Etant donné que les comptes de ces années précédentes ne sont pas encore complètement clos, il est techniquement conseillé de maintenir les références à ces années dans le texte de loi*» (p. 4);
- en commission de la Chambre, le ministre des Affaires sociales indiqua que la loi en projet contient notamment «*le maintien du prélèvement sur les produits pharmaceutiques et la possibilité de l'augmenter*». Il précisa que «*l'amendement tendant à modifier l'article 8 est plus important au niveau du contenu. Il tend à maintenir dans le texte, pour des raisons de sécurité juridique, la cotisation sur les chiffres d'affaires réalisés au cours des années 1995 à 1999. Les dispositions en question ne figurent plus dans la loi en projet qui ne contient que les dispositions qui seront d'application en l'an 2000*»⁸;
- lors de la discussion de l'article dans la même commission, le ministre précisa que «*cet amendement vise à fixer le taux des cotisations, la date d'introduction des déclarations et l'affectation des recettes. Cet amendement est nécessaire sur un plan purement technique, car, dans la rédaction actuelle de l'article 8 du projet de loi, il y aurait une lacune en ce qui concerne l'application de la cotisation sur le chiffre d'affaires des années antérieures*» (p. 28).

Même si les explications ne sont pas toujours des plus claires, il résulte de ces extraits des travaux préparatoires que la *ratio legis* de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999 est essentiellement de prolonger ladite cotisation pour l'année 2000.

4. Enfin, à propos de la loi du 25 janvier 1999 dont l'article 147 a, pour ce qui concerne l'année 1999, le même contenu que l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999 pour l'année 2000, la Cour d'arbitrage a considéré,

dans son arrêt n° 97/99 du 15 septembre 1999⁹, ce qui suit :

«*B.8. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 25 janvier 1999 que la disposition entreprise trouve son origine dans un amendement du Gouvernement qui vise à 'prolonger la mesure prise antérieurement consistant dans la perception d'une cotisation sur le chiffre d'affaires des produits pharmaceutiques. Cette cotisation est fixée à 4%'. Cette disposition entend aussi permettre à l'INAMI de comptabiliser les recettes provenant de la cotisation pour 1998. A cette fin, le Gouvernement a jugé nécessaire de reporter les délais du 1^{er} février 1998 et du 1^{er} mars 1998 aux 1^{er} mars 1999 et 1^{er} avril 1999 (Doc. Parl., Chambre, 1997-1998, n° 1722/5, pp. 11 et 12).*

[...]

B.15. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 25 janvier 1999, rappelés en B.8, que le législateur ne voulait pas revoir les dispositions relatives aux cotisations pour les années 1995, 1996 et 1998, mais uniquement prévoir une cotisation pour l'année 1999 et reporter les délais pour le paiement de la cotisation de 1998. Il a cependant jugé préférable de remplacer, en les reprenant intégralement, les dispositions en cause, plutôt que d'y modifier certains termes et certaines dates.

B.16. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier les techniques utilisées par le législateur pour légiférer, sauf si elles ont pour effet de créer des différences de traitement qui seraient contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution. Ce serait le cas si certains justiciables étaient privés de manière discriminatoire des garanties juridictionnelles accordées à chacun.

B.17. Les requérants font valoir que le remplacement de la loi du 22 février 1998 par la loi du 25 janvier 1999 a pour effet de les priver de leurs recours contre la première loi.

B.18. La Cour constate que la loi critiquée n'a pas eu pour objectif unique ou principal de l'empêcher de se prononcer sur une question de droit : elle n'a pas pour effet de priver définitivement les parties requérantes du contrôle de la Cour, puisque la loi nouvelle a pu faire l'objet de recours en annulation.

[...]

B.20. Les quatrième et cinquième moyens reprochent au législateur d'avoir rétroactivement mis à charge des entreprises pharmaceutiques une cotisation incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 171 et avec

⁷ Doc. Parl., Chambre, sess. 1999-2000, n° 297/4.

⁸ Doc. Parl., Chambre, sess. 1999-2000, n° 297/8, pp. 4 et 5.

⁹ Monit., 13 octobre 1999, 1^{ère} éd.

plusieurs principes généraux du droit (A.49 et A.52).

B.21. Il résulte de la succession des lois et des travaux préparatoires de la loi du 25 janvier 1999, rappelés en B.7 et B.8, que la Cour doit exercer son contrôle sur la loi du 22 février 1998, la loi du 25 janvier 1999 n'ayant pas d'autre contenu, en ce qui concerne les cotisations des années 1995, 1996 et 1998, que celle du 22 février 1998. La Cour doit donc examiner les moyens invoqués par les parties requérantes dans les affaires portant les numéros 1317, 1377, 1403 et 1405 du rôle.».

5. Dans son arrêt n° 98/2001 du 13 juillet 2001 rendu à propos de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999, la Cour d'arbitrage confirme une telle appréciation en des termes clairs.

En réponse au moyen développé par les parties requérantes selon lequel la loi du 24 décembre 1999 constitue un nouvel obstacle empêchant le Conseil d'Etat de se prononcer sur les recours formés contre les arrêtés royaux du 22 décembre 1995 et du 28 octobre 1996, ce qui «retarde au-delà de la limite du délai raisonnable le délai dans lequel il peut être statué par le Conseil d'Etat sur le[s] recours introduit[s] devant lui», la Cour a jugé que :

«B.14. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier les techniques utilisées par le législateur, sauf si elles ont pour effet de créer des différences de traitement qui seraient contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution. Ce serait le cas si certains justiciables étaient privés de manière discriminatoire de garanties juridictionnelles accordées à chacun.

B.15.1. Les arrêtés royaux du 22 décembre 1995 et du 28 octobre 1996, que les requérantes ont contestés devant le Conseil d'Etat, ont été rapportés par l'article 136 de la loi précitée du 22 février 1998. Par ailleurs, le contenu de ces arrêtés, en ce qu'ils fixent le taux et les modalités des cotisations pour les années 1995 et 1996, a été repris en substance à l'article 133 de la même loi du 22 février 1998, par lequel le principe d'une cotisation sur le chiffre d'affaires, ses différents taux – selon l'année considérée – ainsi que ses modalités sont désormais réglementés par le législateur lui-même, notamment pour ce qui concerne les cotisations pour les années 1995 et 1996 en cause en l'espèce.

Il s'ensuit que l'interférence éventuelle dans les recours introduits, devant le Conseil d'Etat, à l'encontre des arrêtés précités est imputable non à l'article 10 contesté en l'espèce, mais aux articles 133 et 136 précités de la loi du 22 février 1998, ces dispositions étant en effet de nature, respectivement, à affecter l'intérêt des requérantes auxdits recours ou

à les priver d'objet. Ces dispositions ne sont pas en cause en l'espèce et n'ont d'ailleurs pas été déclarées inconstitutionnelles par la Cour dans son arrêt n° 97/99.

B.15.2. En ce que les requérantes se plaignent de ce que les recours formés par elles devant le Conseil d'Etat n'ont pas encore été tranchés et que la durée de ces procédures excède de ce fait le délai raisonnable, elles critiquent en réalité le fait que n'aient pas encore été pris en considération, dans le cadre desdites procédures, les éléments rappelés au considérant précédent. Cette situation n'est imputable ni au présent recours ni à la disposition qui en est l'objet.

B.15.3. Le deuxième moyen ne peut être accueilli.».

6. Les mêmes éléments d'appréciation peuvent être retenus à propos des lois des 2 janvier 2001 et 10 août 2001 qui recourent, respectivement, pour les années 2001 et 2002, au même procédé législatif que la loi du 24 décembre 1999.

7. En conclusion, l'article 10 de la loi du 24 décembre 1999, n'ayant de nouveau contenu qu'en ce qui concerne la cotisation de l'année 2000, n'a pas d'incidence sur les arrêtés attaqués en l'espèce, ni sur la procédure les concernant. Il en va de même des articles 55, § 1^{er}, de la loi du 2 janvier 2001 et de l'article 19 de la loi du 10 août 2001 qui ont un contenu identique à l'article 10 précité et qui n'ont dès lors d'effet qu'en ce qui concerne les années 2001 et 2002. Par conséquent, il n'y a pas lieu de faire droit à une éventuelle demande de remise *sine die* qui serait à nouveau formulée par les parties requérantes, en raison des recours en annulation qu'elles ont pour l'heure introduits devant la Cour d'arbitrage à l'encontre de l'article 55, § 1^{er}, de la loi du 2 janvier 2001.

V. NOUVEAUX MOYENS SOULEVÉS PAR LES REQUÉRANTES

Comme on vient de le voir, l'interférence du législateur dans les recours introduits, devant le Conseil d'Etat, à l'encontre des arrêtés royaux attaqués est due aux articles 133 et 136 précités de la loi du 22 février 1998. Ces dispositions législatives qui ont rapporté lesdits arrêtés et y ont substitué des normes identiques à valeur législative sont de nature à affecter l'intérêt des requérantes auxdits recours, voire à les priver d'objet. Comme exposé dans mon rapport déposé le 6 octobre 1999 dans le second recours, il en va d'autant plus ainsi que, par son arrêt n° 97/99 du 15 septembre 1999, la Cour d'arbitrage a rejeté les recours en annulation de ces dispositions.

Toutefois, dans des derniers mémoires¹⁰, les requérantes soulèvent, à l'encontre des lois du 22 février 1998 et du 25 janvier 1999 précitées, des «nouveaux moyens» pris de la violation de normes de droit international conventionnel en vue d'écarter leur application et de rendre ainsi un objet aux recours introduits devant le Conseil d'Etat.

A. THÈSE DES PARTIES REQUÉRANTES

Pour les requérantes, le rapport déposé dans le cadre du deuxième recours *«procède d'une conception inexacte de l'étendue de l'autorité de chose jugée qui doit être reconnue aux arrêts de rejet de la Cour d'arbitrage»*, laquelle est fonction *«de la compétence de la juridiction dont émane l'arrêt et des moyens qui lui ont été soumis et qu'elle a effectivement tranchés»*.

En raison de la compétence de la Cour d'arbitrage limitée au seul examen d'éventuelles discriminations contenues dans les divers instruments législatifs, les requérantes soutiennent que *«demeure la question, qui jusqu'à présent n'a pas encore été tranchée par la voie juridictionnelle, de savoir si lesdites lois de 1998 et 1999 ne portent pas directement atteinte à des droits fondamentaux consacrés par des dispositions, directement applicables ou non, de droit international»*. Dès lors, *«il incombe au Conseil d'Etat – dans le prolongement de la jurisprudence de l'arrêt Le Ski de la Cour de cassation du 17 mai 1971 – d'examiner si lesdites lois violent ou non de manière directe les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et les traités qui la complètent ainsi que le pacte international précité relatif aux droits civils et politiques»*.

«Ces critiques doivent être examinées par le Conseil d'Etat dans le cadre du présent recours étant donné qu'au cas où elles sont fondées, il ne peut être fait application dans la présente espèce des lois de validation des 22 février 1998 et 25 janvier 1999. Cette non application a pour conséquence nécessaire de faire 'réapparaître' en quelque sorte l'arrêté royal du 28 octobre 1996 dans sa dimension purement réglementaire, ce qui implique que le recours introduit par la requérante conserve un objet dont la légalité doit être examinée par le Conseil d'Etat».

Enfin, les requérantes soutiennent qu'il ne peut leur être fait grief de ne pas avoir soulevé ces nouvelles critiques ni dans leurs requêtes, ni dans leurs mémoires en réplique, lesquels ont été déposés à une époque antérieure à l'adoption des dispositions législatives précitées.

¹⁰ Pour ce qui concerne le premier recours, il s'agit de «derniers mémoires complémentaires», les derniers mémoires prévus par le règlement général de procédure ayant été déposés à la suite du rapport de Mme Haubert, soit avant l'intervention du législateur.

B. RÉPONSE DE LA PARTIE ADVERSE

La réponse de la partie adverse tient en quatre points :

1° elle se réfère tout d'abord au rapport et estime également que le présent recours n'a plus d'objet en raison des interventions législatives et de l'arrêt de rejet de la Cour d'arbitrage;

2° la partie adverse relève ensuite que dans l'arrêt *Institut de biologie clinique* du 10 novembre 1989, le Conseil d'Etat n'a pas visé expressément l'hypothèse de la loi de confirmation qui substitue rétroactivement aux dispositions réglementaires qu'elle confirme des dispositions législatives identiques et en déduit que *«si une loi substitue rétroactivement à des dispositions réglementaires des dispositions législatives identiques, le recours en annulation dirigé contre lesdites dispositions réglementaires devient sans objet et le Conseil d'Etat est incompétent pour connaître d'un recours contre les dispositions législatives nouvelles»*, ce qui est précisément le cas en l'espèce, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'écarter l'application des lois litigieuses;

3° toutefois, poursuit la partie adverse, *«si le Conseil d'Etat écarte l'application de la loi ayant rapporté l'acte attaqué, en raison du fait que celle-ci violerait des dispositions de droit international, cela n'aurait pas pour effet de faire réapparaître erga omnes l'arrêté royal»* attaqué : la non application de la loi du 22 février 1998 *«ne pourrait tout au plus le faire réapparaître, en tant que tel vis-à-vis de la requérante, à l'instar de ce qui se passe devant les juridictions judiciaires [...]»*. Et dans la mesure où l'acte attaqué ne réapparaît pas erga omnes, il est impossible de procéder à son annulation. En conséquence, le Conseil d'Etat ne peut plus procéder à l'annulation de l'acte attaqué car cela aboutirait à écarter une disposition légale au profit non pas du seul requérant, mais bien de l'ensemble des 'justiciables', dans un contentieux non pas subjectif, mais bien objectif. Or, une telle compétence n'est pas octroyée à la section d'administration du Conseil d'Etat»;

4° enfin, pour la partie adverse, les lois du 22 février 1998 et du 25 janvier 1999 ne sont pas contraires aux dispositions internationales visées par les nouveaux moyens invoqués par les parties requérantes et ne doivent dès lors pas être écartées de sorte que le recours est devenu sans objet.

C. EXAMEN

On examinera successivement la recevabilité rationae temporis des nouveaux moyens soulevés par les requérantes (VI), l'intérêt à soulever de tels moyens dans le cadre d'une validation législative par substitution (VII) et le bien-fondé de ceux-ci (VIII). Toutefois, ces questions ne seront abordées qu'en ce qui concerne la loi du 22 février 1998 précitée, la loi du 25 janvier 1999 n'interférant pas dans les présents recours.

VI. RECEVABILITÉ RATIONAE TEMPORIS DES NOUVEAUX MOYENS

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les parties requérantes auraient dû soulever leurs nouveaux moyens dans les soixante jours de la publication des lois concernées¹¹, il suffit de constater que les dispositions de droit international invoquées par ces nouveaux moyens, soit la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Premier protocole additionnel à cette Convention et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, sont considérées par le Conseil d'Etat comme étant d'ordre public.

Pour rappel, les moyens d'ordre public sont ceux qui ont trait au respect des règles qui touchent aux intérêts essentiels de l'Etat ou de la collectivité, ou qui fixent dans le droit privé les bases juridiques sur lesquelles repose l'ordre économique ou moral de la société¹². A la lumière de la jurisprudence du Conseil d'Etat, il convient d'ajouter à cette définition relativement civiliste de l'ordre public «*la sauvegarde des droits des administrés*» et «*des points vulnérables de l'organisation de la puissance publique*»¹³.

Or, la plupart des dispositions de la Convention européenne précitée ou du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, parce qu'elles garantissent précisément des droits «fondamentaux», ont été considérées comme étant d'ordre public¹⁴. Plus généralement, ce caractère a été conféré au droit international conventionnel directement applicable. Ainsi, il a été jugé à de nombreuses reprises qu'est d'ordre public, et doit être soulevé d'office par le Conseil d'Etat, le moyen selon lequel le Conseil d'Etat doit écarter les effets de la loi qui serait en contradiction avec le droit international conventionnel, lorsque celui-ci a des effets directs dans l'ordre juridique interne¹⁵.

En conclusion, en raison de leur caractère d'ordre public, les nouveaux moyens sont recevables rationae temporis.

¹¹ Puisque, dans la thèse des requérantes, leurs nouveaux moyens n'ont pas le même objet que ceux développés à l'appui de leur recours à la Cour d'arbitrage à l'encontre des mêmes dispositions législatives, le délai pour soulever devant le Conseil d'Etat des moyens à leur encontre ne doit pas tenir compte de l'introduction postérieure d'un recours en annulation desdites lois à la Cour d'arbitrage.

¹² J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, Bruylant, 1994, p. 396, citant la définition «*empruntée à De Page par la Cour de cassation dans son arrêt du 9 décembre 1948, Pas., 1948, I, 699*».

¹³ M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruylant, 1996, p. 262.

¹⁴ Voir C.E., *Asbl Ligue des droits de l'homme et cts*, n° 58.310, du 21 février 1996, recevant un moyen pris en cours de procédure, et non dans la requête introductive.

¹⁵ C.E., *S.N.C.I. et autres*, n° 25.519 à 25.526, du 26 juin 1985; C.E., *Tsakpinoglou*, n° 31.012 et *Vidalis*, n° 31.013, du 12 octobre 1988; C.E., *El. com. de Mons*, n° 32.026, du 17 février 1989, *J.T.*, 1989, p. 254; C.E., *Asbl Pouvoir organisateur du collège du Bièreau et autres*, n° 32.985, 32.986, 32.988, du 6 septembre 1989; C.E., *Van Der Stichelen*, n° 74.948, du 3 juillet 1998. Voy. à ce propos B. HAUBERT et C. DEBROUX, *L'application du droit international par le juge administratif*, *A.P.T.*, 1998/2, p. 122.

VII. INTERET AUX NOUVEAUX MOYENS

L'examen des nouveaux moyens soulevés par les requérantes postule, avant d'en aborder la pertinence et le fondement éventuel, d'aborder leur recevabilité en termes d'intérêt. Celle-ci dépend en réalité de la portée de l'intervention du législateur en l'espèce, portée qu'il convient au préalable de rappeler et d'analyser.

A. CONSIDÉRATIONS SUR LE PROCÉDÉ DE VALIDATION LÉGISLATIVE MIS EN ŒUVRE EN L'ESPÈCE

1. Rappel du procédé

Comme énoncé ci-avant, la loi du 22 février 1998 a un quadruple objet : elle édicte une nouvelle norme pour les années 1995, 1996 et 1998 dont le contenu est identique, pour les années 1995 et 1996, aux arrêtés royaux attaqués des 22 décembre 1995 et 28 octobre 1996; elle rapporte les arrêtés royaux des 22 décembre 1995 et 28 octobre 1996; elle sauvegarde les sommes versées en exécution des arrêtés précités; enfin, elle contient un effet rétroactif au 1^{er} janvier 1996.

Ce procédé de validation est qualifié par la doctrine de «*validation par substitution d'une norme législative à une norme réglementaire*» : «*il s'agit d'une intervention par laquelle le législateur se substitue à l'autorité administrative en reprenant dans une loi ayant une portée rétroactive tout ou partie des dispositions antérieurement contenues dans un arrêté*»¹⁶.

Ce procédé doit être soigneusement distingué des autres procédés de validation législative en ce qui concerne ses effets. En effet, dans les procédés de validation au sens strict ou de ratification, l'acte administratif ne disparaît pas mais acquiert une valeur particulière, à savoir celle de la loi¹⁷; le législateur se contente de modifier le régime contentieux de l'acte attaqué. Par contre, le principal effet de la validation législative par substitution est de faire entièrement disparaître la norme réglementaire et d'édicter avec effet rétroactif une norme législative au contenu identique.

¹⁶ H. SIMONART et J. SALMON, *Les validations législatives et le contrôle de la Cour d'arbitrage*, *J.T.*, 1994, p. 200.

¹⁷ Dans le procédé de la validation au sens strict, «*il s'agit d'une simple déclaration du législateur au terme de laquelle un acte administratif est relevé de la nullité qui l'affecte. Il convient d'observer qu'en agissant de la sorte le législateur n'entend pas se substituer à l'auteur de cet acte ni même assumer, à un titre ou à un autre, le contenu de celui-ci. Cet acte demeure donc un acte de nature administrative. Il en résulte que l'autorité administrative demeure compétente pour l'abroger ou, le cas échéant, le modifier*».

Dans le procédé de la ratification, «*le législateur ne se substitue pas à l'autorité administrative, par cela qu'il ne refait pas l'acte et qu'il ne purge pas l'acte de son irrégularité; il se fait qu'en assumant la décision de l'administration il lui donne une force et une valeur particulière : celle de la loi. La décision est de la sorte recouverte d'une pellicule législative*» (H. SIMONART et J. SALMON, *op. cit.*, pp. 198 et 199).



2. Incidences du procédé utilisé sur l'issue du contrôle juridictionnel

Le recours à l'un ou l'autre procédé de validation législative a des effets différents sur l'issue du contrôle juridictionnel opéré par le Conseil d'Etat :

- lorsque l'acte administratif attaqué devant le Conseil d'Etat fait l'objet d'une validation au sens strict ou d'une ratification, le Conseil d'Etat se déclare alors **incompétent** pour connaître du recours en raison de la transmutation de l'arrêté attaqué en une disposition législative. Comme le relève le Conseil d'Etat, «*par cette confirmation, le législateur a donné force de loi à des dispositions qui n'avaient jusque là qu'un caractère réglementaire; qu'il les a ainsi soustraites, en principe, au pouvoir d'annulation que le Conseil d'Etat tient de l'article 14 des lois coordonnées le 12 janvier 1973*»¹⁸;
- par contre, lorsque l'acte administratif attaqué devant le Conseil d'Etat est rapporté par le législateur et qu'il y est substitué rétroactivement une norme législative, le Conseil d'Etat conclut cette fois à l'**absence d'objet** du recours. Ainsi, dans l'arrêt *Institut de biologie clinique* du 10 novembre 1989 précité, le Conseil d'Etat considère que dans ce cas, «*le recours en annulation dirigé contre (les dispositions réglementaires) deviendrait sans objet tandis qu'un recours éventuel contre les dispositions législatives nouvelles échapperait à la compétence du Conseil d'Etat*»¹⁹.

La différence de conclusion du dispositif des arrêts du Conseil d'Etat selon le procédé utilisé tient à la différence des effets produits par ces procédés de validation législative, à savoir la disparition ou non dans l'ordre juridique de l'acte administratif attaqué.

3. Appréciation de la validité du procédé de validation

Cette différence n'a pas seulement des effets sur le dispositif des décisions du juge administratif mais aussi sur l'appréciation de la validité constitutionnelle ou conventionnelle des validations législatives :

1° *La doctrine* va dans ce sens :

- ainsi, pour Henri Simonart et Jacques Salmon, si «*toute validation législative entraîne inévitablement une atteinte – ou à tout le moins une perturbation – aux principes fondamentaux de droit interne (Etat de droit,*

séparation des pouvoirs, etc.), il n'en demeure pas moins que selon que le choix se porte sur tel ou tel procédé, cette atteinte ou perturbation peut varier d'intensité. Lorsque le législateur intervient après un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, il y a manifestement atteinte à l'autorité de la chose jugée de cette décision s'il décide de procéder par la voie d'une validation au sens strict du terme ou par la voie de la ratification. Dans ce cas, en effet, l'intervention du législateur constitue, ni plus ni moins, une mise en cause d'une décision de justice tenue pour inexistante. Tel n'est, par contre, pas le cas si le législateur décide d'intervenir par la voie de l'habilitation rétroactive ou de la substitution législative. Il n'y a alors pas d'atteinte à l'autorité de la chose jugée puisque l'arrêt d'annulation n'est pas, en soi, remis en cause»²⁰;

- dans son ouvrage «*Les validations législatives – pratiques législatives et jurisprudences constitutionnelles*», Bernard Mathieu relève que lorsque le législateur substitue un acte législatif à des dispositions administratives annulées, «*à la différence des interventions précédentes, cette procédure a pour effet de priver, non pas partiellement mais totalement, d'effets, la décision d'annulation. Matériellement, ce mécanisme produit donc des effets similaires à ceux de la validation directe d'un acte annulé. Cependant, nous ne pensons pas qu'il n'y a, ainsi que l'affirme R. Chapus, aucune différence entre ces deux procédures, tout au moins quant à leur constitutionnalité. Certes, le législateur prive totalement d'effets une décision juridictionnelle d'annulation passée en force de chose jugée, mais l'acte administratif ne retrouve pas formellement son existence. Par ailleurs, le législateur n'intervient pas dans le domaine de compétence du pouvoir juridictionnel en édictant une règle identique à celle qui a été annulée, mais de nature différente. [...] Le Conseil constitutionnel a explicitement admis la constitutionnalité d'une telle opération. Il a en effet jugé constitutionnelle une disposition législative rétroactive (en l'espèce interprétative) se substituant à un acte administratif annulé, en précisant que '(cette disposition) ne remet pas en cause la décision du Conseil d'Etat ...' (ce qui peut être interprété comme un rappel de l'inconstitutionnalité des validations stricto sensu d'actes annulés)*»²¹.

2° *La Cour d'arbitrage* va également dans ce sens. Ainsi, les trois substitutions législatives examinées par la Cour d'arbitrage et relevées dans l'article précité de Henri Simonart et Jacques Salmon n'ont pas été critiquées pour cette raison par la Cour.

De même, dans l'arrêt 97/99 du 15 septembre 1999 rendu à propos des lois du 22 février 1998 et du 25 janvier 1999 précitées, la Cour considère que «*sans doute*

¹⁸ Arrêt S.A. *Institut de biologie clinique*, n° 33.399, du 10 novembre 1989, J.T., 1990, p. 608, obs. Ph. Coppens. Voyez les arrêts *Meeus*, n° 29.884, V.U.B., n° 29.885, et *Janssens*, n° 29.888, du 26 avril 1988; *Huyse*, n° 31.762, du 17 janvier 1989; *G.B.S.*, n° 32.346, du 12 avril 1989; *Laurent*, n° 43.778, du 12 janvier 1993; *A.S.B.L. Chambres syndicales dentaires et conjoints*, n° 46.599, du 18 mars 1994; *A.S.B.L. Association des femmes au foyer*, n° 41.160, du 25 novembre 1992, n° 45.760, du 26 janvier 1994, n° 55.912, du 18 octobre 1995 et n° 59.816, du 29 mai 1996; *Close*, n° 74.162, du 8 juin 1998; *Tondeur*, n° 75.538, du 31 juillet 1998.

¹⁹ Voyez également les arrêts *New Larem Namur*, n° 51.086 et 51.087, du 11 janvier 1995; *A.S.B.L. Inter Environnement Wallonie*, n° 41.822, du 29 janvier 1993.

²⁰ *Op. cit.*, p. 204.

²¹ Paris, *Economica*, 1987, pp. 231 et 232.



des dispositions législatives, qui reproduisent le contenu d'arrêtés royaux déferés à la censure du Conseil d'Etat et qui rapportent ceux-ci, ont-elles pour effet d'empêcher le Conseil d'Etat de se prononcer, quant au fond, sur l'irrégularité éventuelle de ces arrêtés royaux. La catégorie de citoyens auxquels ces arrêtés s'appliquaient est traitée différemment des autres citoyens en ce qui concerne la garantie juridictionnelle accordée par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Toutefois, il ne s'ensuit pas nécessairement que les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés. En réglant dans une loi la matière de la cotisation prélevée sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques, le législateur a entendu exercer lui-même une compétence qui lui appartient».

Comme on le voit, la validation par substitution opère essentiellement, non pas en ce qui concerne le régime contentieux de l'acte administratif, mais à l'égard de l'acte administratif lui-même en lui substituant un autre titre juridique qui demeure insensible au sort juridictionnel réservé à l'acte administratif, que ce dernier soit déjà annulé ou en voie de l'être.

4. *Quid du contrôle juridictionnel indirect, à savoir l'exception d'illégalité tirée d'une application analogique de l'article 159 de la Constitution ?*

1° Depuis l'arrêt *Le Ski* rendu par la Cour de cassation le 27 mai 1971²², lequel consacre la primauté du droit international conventionnel directement applicable sur la législation de droit interne en raison de «*la nature même du droit international conventionnel*»²³, le juge, judiciaire ou administratif, a désormais le pouvoir – et même le devoir – de refuser d'appliquer une loi dès lors que cette dernière viole une règle directement applicable de droit international conventionnel. A cet égard, le fait qu'il s'agit d'une loi de validation, quelque soit le procédé utilisé, n'a pas d'incidences sur l'existence ou non de ce pouvoir.

Comme le relèvent à juste titre les parties requérantes, la création de la Cour d'arbitrage n'a pas, en raison du contrôle limité qui lui a été reconnu jusqu'aujourd'hui, supprimé dans le chef du juge judiciaire ou administratif le pouvoir de recourir à cette «*exception d'illégalité*» en cas de violation directe par

une norme législative des règles internationales directement applicables, sous réserve toutefois du respect de l'autorité de chose jugée attachée aux arrêts de la Cour d'arbitrage (voir *infra*)²⁴.

2° C'est principalement dans le domaine des droits fondamentaux de la personne que ce principe de primauté du droit international conventionnel est appliqué. En effet, la plupart des dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont été déclarées directement applicable («*self sufficient*» ou «*self executing*») et supérieure dans l'ordre interne²⁵. Le Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux s'est vu plus difficilement reconnaître cette qualité²⁶. Le Conseil d'Etat a, à la suite de la Cour de cassation, décidé que les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme étaient non seulement d'ordre public, ce qui implique que le juge doit y avoir égard même si

²⁴ Et sous réserve, lorsque sont invoquées contre les mêmes normes législatives tout à la fois la violation de dispositions constitutionnelles et de dispositions de droit international conventionnel semblables, de la priorité à accorder dans ce cas par le juge à l'«*exception d'illégalité*» ou à une question préjudicielle à poser à la Cour d'arbitrage. Dans ses arrêts n° 91.594 du 13 décembre 2000, n° 93.607, 93.608 et 93.609, du 28 février 2001 et n° 95.367, du 15 mai 2001, le Conseil d'Etat a jugé que «*Considérant que les requérantes se fondent à la fois sur la violation par le législateur de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sur la violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la même convention et sur la violation des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés notamment avec ses articles 33, 105 et 108; que l'article 26, § 1^{er} et § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage prévoit notamment que lorsque la violation par une loi des articles 10 et 11 de la Constitution est soulevée devant une juridiction, celle-ci doit demander à la Cour d'arbitrage de statuer sur cette question; qu'il y a lieu, dès lors, de poser à la Cour d'arbitrage les questions préjudicielles qui suivent*»». Ce disant, le juge administratif semble pour l'heure réserver la priorité à la question préjudicielle, ce qui paraît logique dans un système centralisé de contrôle de constitutionnalité des actes législatifs tel que nous le connaissons en Belgique.

²⁵ Cass. 17 janvier et 16 octobre 1984, *Pas.*, I, n° 259, p. 524, et 1985, I, n° 126, p. 239; 13 et 20 mars, 22 mai, 11 juin, 11 et 25 septembre, 2 octobre et 18 décembre 1985, *Pas.*, 1985, I, n° 422, 439 et 574, pp. 864, 893 et 1192, et 1986, I, n° 15, 47, 58 et 269, pp. 22, 76, 91 et 508; 23 septembre et 18 novembre 1986, *Pas.*, 1987, I, n° 323 et 413, pp. 646, 827, et 1988, n° 140 et 238, pp. 274 et 471; 10 février, 22 mars (deux arrêts), 18 et 25 mai, 28 juin et 7 septembre 1988 (deux arrêts), *Pas.*, 1988, I, n° 355, 455, 461, 579, 588 et 670, pp. 676, 875, 884, 1139, 1156 et 1315, et 1989, n° 10 et 11, pp. 15 et 16.

²⁶ En défaveur du caractère directement applicable dudit Pacte, voir J. DE MEYER, *La Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Heule UGA, 1968, p. 8; P. ORIANNE, «*De la juridicité des droits économiques et sociaux reconnus dans les déclarations internationales*», *Ann. Dr.*, 1974, pp. 152-153; M. BOSSUYT, «*De directe werking van het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten*», *R.W.*, 1978-1979, col. 238; «*The direct applicability of international instruments on human rights*», *R.B.D.I.*, 1980, p. 327; H. VERSCHUEREN, «*Het niet-discriminatiebeginsel van artikel 26 internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en de rechtspositie van vreemdelingen*», *R.W.*, 1988-1989, p. 689 et réf. citées.

En faveur du caractère directement applicable dudit Pacte, voir J. VELU, *Les effets directs des instruments internationaux en matière de droits de l'homme*, coll. Prolegomena, Bruxelles, 1981, p. 34; «*Réflexions sur les perspectives d'avenir du droit positif dans le domaine des droits de l'homme*», *J.T.*, 1982, p. 125.

Cette hésitation rend d'autant plus remarquable son application par le Conseil d'Etat (plus précisément, en ce qui concerne l'article 13.2 qui consacre de manière précise la règle de la gratuité de l'enseignement primaire) dans l'arrêt *M'Feddal*, n° 32.389, du 6 septembre 1989, *R.T.D.H.*, 1990, pp. 184 et s., note M. LEROY, «*Le pouvoir, l'argent, l'enseignement et les juges*», pp. 190 et s.; *A.P.T.*, 1989, pp. 276 et s., rapport et avis M. DUMONT, pp. 286 et s.



aucune des parties ne l'invoque²⁷, mais aussi suffisamment précises que pour être considérées comme directement applicables dans l'ordre juridique belge²⁸.

B. APPLICATION DE CES CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES AU CAS D'ESPÈCE

1. Position de principe

En l'espèce, les dispositions de droit international conventionnel invoquées dans les «nouveaux moyens» participent à cet effet directement applicable : il s'agit de l'article 6 de la C.E.D.H., de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à cette Convention.

Il s'ensuit qu'en principe, le Conseil d'Etat dispose du pouvoir – et même du devoir – d'examiner en l'espèce la validité de la loi du 22 février 1998 au regard de ces dispositions de droit international et, en cas de violation de ces dispositions par cette loi, d'en écarter l'application.

2. Incidences du recours au procédé de la validation législative par substitution sur cette position de principe

Il convient en effet de s'interroger sur la portée du recours analogique à l'«exception d'illégalité» dès lors que la loi en cause est une loi de validation par substitution et ce, en raison des effets relevés ci-avant de ce procédé sur l'acte administratif attaqué.

1°) **Dans les procédés de validation au sens strict et de ratification ou de confirmation**, l'acte administratif attaqué, comme on l'a vu, subsiste, mais change de régime contentieux en raison du fait qu'il revêt un autre costume, à savoir celui de la loi; pour reprendre une expression imagée déjà employée, «la décision est de la sorte recouverte d'une pellicule législative»²⁹. Dans ce cas, le contrôle de la loi par la voie de l'«exception d'illégalité» a pour effet d'écarter l'effet de ce costume ou de cette pellicule, laquelle ne fait dès lors plus obstacle au contrôle par le Conseil d'Etat de l'acte administratif attaqué devant lui.

En outre, en cas d'annulation par le Conseil d'Etat de l'acte administratif attaqué, la validation au sens strict ou la ratification ressemble à une coquille vide puisqu'elle ne confirme plus que le néant, à savoir un acte qui est censé n'avoir jamais existé.

En d'autres termes, ces procédés ne font pas obstacle à l'annulation par le Conseil d'Etat de l'acte administratif attaqué car de ce fait disparaît le seul acte juridique causant encore grief au requérant.

2°) Par contre, en cas de recours au **procédé de la validation législative par substitution**, il est permis de s'interroger sur la persistance de l'intérêt, dans le chef du requérant, à obtenir l'annulation de l'acte administratif attaqué à la suite du refus d'application de la loi de validation.

A cet égard, les parties requérantes considèrent qu'«en cas d'annulation des arrêtés royaux des 22 décembre 1995 et 28 octobre 1996, ce sont les deux titres susceptibles de fonder une obligation de payer une cotisation qui sont juridiquement atteints. Le titre administratif est alors définitivement atteint dans son existence même par l'annulation, tandis que le titre législatif est, quant à lui, atteint dans son aptitude à produire, à tout le moins à l'égard des requérantes, les effets de droit qu'il s'assigne et cela en raison de la déclaration d'illégalité dont ce titre fait l'objet. [...] Un arrêt d'annulation a de la sorte, pour ce qui est de l'obligation de payer les cotisations, un effet radical : il met les requérantes à l'abri de toute obligation de paiement».

La thèse des parties requérantes ne me convainc pas.

Certes, le refus d'application, pour violation d'une règle de droit international conventionnel directement applicable, des dispositions législatives qui rapportent les actes administratifs attaqués et qui y substituent des normes législatives nouvelles à contenu identique, a sans doute pour effet de faire réapparaître fictivement les actes administratifs querellés et dès lors de rendre un objet au recours en annulation devant le Conseil d'Etat³⁰.

Toutefois, si ce refus d'application de la loi de validation peut entraîner l'annulation par le Conseil d'Etat des actes administratifs validés, le contrôle juridictionnel indirect exercé par la voie de l'«exception d'illégalité» ne peut quant à lui déboucher sur l'annulation par le Conseil d'Etat des normes législatives opérant la validation, notamment celles qui intègrent et reproduisent le contenu des arrêtés querellés.

Il s'ensuit qu'en cas d'annulation par le Conseil d'Etat des arrêtés attaqués, disparaît un des titres juridiques en vertu desquels est réclamée la cotisation litigieuse alors que, pour sa part, le titre législatif continue de substituer et fait dès lors obstacle à la non débetion de la cotisation litigieuse.

En quelque sorte, l'annulation des actes administratifs attaqués voit ses effets contrecarrés par le maintien d'une norme législative à contenu identique, laquelle n'est en effet pas atteinte dans son existence³¹ par l'arrêt d'annulation.

²⁷ Cass. 26 septembre 1978, *Pas.*, 1979, I, 126; C.E., *Sluys*, n° 25.326, du 14 mai 1985; *El. com. Mons*, n° 32.026, du 17 février 1989, *J.T.*, 1989, p. 254 et rapport M. LEROY.

²⁸ Voy. pour plus de développements B. HAUBERT et C. DEBROUX, *op. cit.*, p. 122.

²⁹ H. SIMONART et J. SALMON, *op. cit.*, p. 199.

³⁰ Il faut en effet considérer que l'«exception d'illégalité» actionnée en vertu d'une application analogique de l'article 159 de la Constitution porte non seulement sur la disposition législative qui opère le retrait des actes administratifs attaqués mais aussi sur celle qui y substitue une norme nouvelle et ce, en raison du contenu identique des normes législatives nouvelles et des normes réglementaires anciennes.

³¹ Ce sont ses effets qui sont écartés le temps d'un procès.

Comme le relève B. Mathieu, dans le cas des validations par substitution, «soit le juge peut annuler l'acte administratif (mais cette annulation sera dépourvue de tout effet), soit il prononce un non lieu législatif du fait de la disparition, de facto, de l'objet du recours par l'effet de la substitution. Dans cette dernière hypothèse, le non lieu prononcé par le juge administratif ne résulte pas directement d'une injonction qui lui est faite de ne pas annuler l'acte, mais du fait qu'il n'est plus compétent pour connaître de l'acte législatif substitué à l'acte administratif»³². De même, dans l'hypothèse de la validation par substitution, «il n'y a pas formellement atteinte au principe d'accès à la justice car le requérant pourra soumettre au juge l'acte 'validé', mais l'annulation éventuelle sera privée d'effet»³³.

Dans son arrêt *Institut de biologie clinique* du 30 novembre 1989 déjà cité, le Conseil d'Etat opère d'ailleurs cette distinction entre une loi de confirmation, c'est-à-dire de ratification, et une loi de substitution : «Considérant que, par cette confirmation, le législateur a donné force de loi à des dispositions qui n'avaient jusque là qu'un caractère réglementaire, qu'il les a ainsi soustraites, en principe, au pouvoir d'annulation que le Conseil d'Etat tient de l'article 14 des lois coordonnées le 12 janvier 1973; [que, toutefois, une telle loi de confirmation ne substitue pas rétroactivement aux dispositions réglementaires qu'elles confirment des dispositions législatives identiques adoptées conformément à l'article 41 de la Constitution, auquel cas le recours en annulation dirigé contre les premières deviendrait sans objet, tandis qu'un recours éventuel contre les dispositions législatives nouvelle échapperait à la compétence du Conseil d'Etat]».

Ce n'est d'ailleurs pas la seule fois que le Conseil d'Etat a réservé un sort différent aux validations législatives par substitution :

- «le recours en annulation d'un arrêté royal (en l'espèce, de pouvoirs spéciaux) devient sans intérêt lorsque cet arrêté royal est rapporté en cours d'instance par une loi qui a effet au lendemain du jour où il est lui-même entré en vigueur et qui en reproduit et en complète les dispositions ou qui a effet à une date antérieure à la publication de cet arrêté royal»³⁴ : comme le relève le Conseil d'Etat, «aux termes de l'article 73 de la même loi (la loi du 28 décembre 1983), l'article 71 précité (rapportant les arrêtés royaux litigieux) produit ses effets à partir du 4 août 1982, c'est-à-dire du lendemain du jour où l'arrêté attaqué est entré en vigueur; que, toutefois, les autres dispositions de cette loi rétroactive reproduisant ou complétant celles qui contenaient cet arrêté, l'annulation de celui-ci n'af-

fecterait pas l'obligation de cotiser qu'il faisait aux requérants; à défaut d'intérêt, le recours n'est pas recevable»;

- «le recours en annulation d'un arrêté royal réglementaire devient sans intérêt lorsque la disposition attaquée est, en cours d'instance, reprise textuellement dans une loi»³⁵;
- «le recours en annulation d'une circulaire devient sans intérêt lorsque la mesure qui fait l'objet de cette circulaire est consacrée en cours d'instance par un arrêté royal de pouvoirs spéciaux, que celui-ci est confirmé par la loi et que le Conseil d'Etat a rejeté un recours en annulation de cet arrêté royal»³⁶;
- «dès lors que la Cour d'arbitrage a rejeté le recours en annulation des articles 20 à 22 de la loi du 26 juin 1992, le recours en annulation d'arrêtés royaux transformés en normes législatives par l'article 21 devient sans objet»³⁷.

Dans le même ordre d'idées, mais sans qu'il y ait eu validation par substitution, le Conseil d'Etat a jugé que «lorsqu'un arrêté royal contient une disposition qui ne fait que répéter une disposition légale, une telle répétition est dépourvue de toute utilité. Sa suppression ne modifie en rien l'ordonnancement juridique dès lors que la règle portée par la loi reste d'application. Il n'y a pas d'intérêt à poursuivre l'annulation d'une disposition qui n'a aucun effet juridique»³⁸.

3. Conclusion

Notre raisonnement peut être résumé de la manière suivante :

– **Dans le cas d'une validation au sens strict ou d'une confirmation législative**, l'acte administratif attaqué subsiste mais change de régime contentieux; il constitue dès lors le seul titre juridique contestable et contesté. L'«exception d'illégalité» actionnée à l'encontre de la loi de validation a pour effet d'ôter le costume législatif et permet au juge administratif d'exercer son contrôle juridictionnel. En cas d'annulation de l'acte administratif, les requérants voient le seul titre juridique leur causant grief disparaître.

Comme le relève le Conseil d'Etat dans son arrêt *Institut de biologie clinique* déjà cité, «par l'effet de sa confirmation par la loi, l'acte réglementaire n'a cessé d'être un acte annulable en vertu de l'article 14 précité que si précisément cet effet ne doit pas être considéré par le juge comme arrêté par celui d'une ou de plusieurs normes de droit international directement applicable [...]; que si tel était le cas en l'espèce il

³² Op. cit., p. 236.

³³ Op. cit., p. 282.

³⁴ Arrêts de Liedekerke et Bekaert, n° 26.536 et 26.537, du 7 mai 1986.

³⁵ Arrêt ASBL MRAX, n° 30.013, du 6 mai 1988.

³⁶ Arrêt Vereerstraeten, n° 26.264, du 12 mars 1986.

³⁷ Arrêts *New Larem Namur*, n° 51.086 et 51.087, du 11 janvier 1995.

³⁸ Arrêt S.A. Derwa, n° 36.466, du 20 février 1991.



appartiendrait au Conseil d'Etat d'écarter l'application de la loi [...]»³⁹.

– **Dans le cas de la validation législative par substitution**, nous sommes en présence de deux titres juridiques, à savoir l'acte administratif validé et la norme législative s'y substituant.

Alors que l'acte administratif validé a disparu rétroactivement de l'ordre juridique, l'«*exception d'illégalité*» actionnée à l'encontre de la norme législative a pour effet d'interrompre cette disparition et de le faire réapparaître, ce qui permet au juge administratif éventuellement de l'annuler. Toutefois, les effets d'une telle annulation seront inopérants dans la mesure où, si l'«*exception d'illégalité*» a pour effet d'écarter l'application de la loi de substitution, elle n'entraîne pas son annulation de sorte que subsiste un des deux titres juridiques fondant la cotisation litigieuse, lequel fait, nous semble-t-il, obstacle aux effets de l'annulation de l'acte administratif. Dans ce cas, les requérants restent tenus à la débet de la cotisation litigieuse en vertu de la loi contestée du 22 février 1998; ils n'ont donc pas d'intérêt actuel aux recours en annulation.

4. Et la déclaration d'invalidité de la loi du 22 février 1998?

Sans doute pourrait-on objecter que les requérants ont intérêt à obtenir du juge administratif une déclaration d'invalidité de la loi de validation par substitution en raison de son éventuelle contrariété à une norme de droit international directement applicable, déclaration qui serait revêtue de l'autorité de la chose jugée en raison de son caractère indissociable du dispositif⁴⁰.

L'objet réel du recours en annulation devient dans ce cas la déclaration d'invalidité de la norme législative de validation. Un tel intérêt ne me paraît pas suffisant pour les trois raisons suivantes :

- les requérants peuvent obtenir du juge judiciaire la même déclaration d'invalidité et donc la non application des lois litigieuses à l'appui de leur demande de remboursement des cotisations litigieuses; ils n'ont pas besoin pour ce faire du détour par le Conseil d'Etat⁴¹;

³⁹ Voy. aussi l'arrêt n° 49.432 du 5 octobre 1994 dans lequel, à la suite de l'arrêt n° 33/93 du 22 avril 1993 de la Cour d'arbitrage disant pour droit sur question préjudicielle du Conseil d'Etat que la loi de confirmation litigieuse viole les articles 6 et 6 bis de la Constitution, le Conseil d'Etat juge qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard à la validation législative et, après avoir exercé son contrôle juridictionnel, annule l'arrêté royal attaqué.

⁴⁰ Comme le Conseil d'Etat l'a déjà jugé, «*la question de savoir si le requérant a un intérêt à l'annulation de la décision qu'il attaque doit être résolue sur la base de l'effet utile que cette annulation produirait pour lui. Cet effet est déterminé non seulement par l'annulation considérée en soi, telle qu'elle est contenue dans le dispositif de l'arrêt, mais également par les motifs qui sont indissolublement liés à ce dispositif, en d'autres termes par les moyens d'annulation dont le bien-fondé a entraîné l'annulation de la décision*» (arrêts Dewaele, n° 25.373, du 5 juillet 1985; Roggeman, n° 40.610, du 6 octobre 1992).

⁴¹ Les parties requérantes estiment que cette objection s'apparente à ce que M. DUMONT qualifie de «*critère de la superfluité*» (in «*Variations sur le thème de l'intérêt*», A.P.T., 1999, p. 116).

- il s'agit là d'un intérêt tout à fait indirect.

Ainsi jugé que «*le seul fait qu'un avantage peut être acquis de la constatation qu'une illégalité a été commise ne peut suffire à justifier de l'intérêt légalement requis pour obtenir l'annulation d'un acte administratif*»⁴².

Encore plus clairement et plus récemment : «*En l'espèce, le requérant entend, via un arrêt d'annulation, arriver à faire constater l'illégalité d'un acte administratif, illégalité sur la base de laquelle il pourra ensuite agir devant le juge ordinaire pour obtenir la réparation du dommage causé par l'agissement fautif de l'administration. Un tel intérêt n'est pas suffisant pour étayer un recours en annulation sous l'aspect de l'intérêt. La finalité du contentieux de l'annulation consiste à faire disparaître rétroactivement du commerce juridique des actes juridiques illégaux. L'intérêt invoqué doit être en rapport avec cette finalité. L'intérêt qui consiste à entendre déclarer illégal un acte administratif pour ensuite, sur la base de cette décision, soutenir avec l'autorité de la chose jugée une action en dommages et intérêts devant le juge ordinaire n'est plus un intérêt lié à la disparition de l'acte de l'ordre juridique, mais n'est qu'un intérêt à établir le bien-fondé d'un moyen. Un tel intérêt, qui ne peut être qualifié que d'indirect, ne suffit pas à introduire un recours en annulation. Alors spécialement que le juge ordinaire peut constater la faute de l'administration*»⁴³;

- enfin, à l'exception du domaine des marchés publics, le Conseil d'Etat a conclu, à maintes reprises ces dernières années, à la perte d'intérêt dans le chef du requérant lorsque le recours en annulation devant le Conseil d'Etat n'a plus que pour seul intérêt d'obtenir des dommages et intérêts devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire⁴⁴.

Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé que «*Si un intérêt moral peut être admis pour agir devant le Conseil d'Etat, celui dont se prévalent les requérantes est indirect puisque l'acte attaqué a cessé de produire tout effet depuis que les missiles de croisière ont été évacués. Dans ces conditions, l'annulation demandée tend moins à faire anéantir un acte illégal qu'à faciliter, grâce à l'arrêt d'annulation, l'administration de la preuve d'une faute de l'Etat dans une action fondée sur les articles 1382 et suivants*

⁴² Arrêt Commune de Grimbergen, n° 29.823, du 21 avril 1988.

⁴³ Arrêts Golsteyn, n° 51.055 et 51.056, du 9 janvier 1995; arrêt Monteyne, n° 66.650, du 9 juin 1997.

⁴⁴ Les parties requérantes se réfèrent à l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 117/99 du 10 novembre 1999 répondant à une question préjudicielle du Conseil d'Etat relative au maintien de l'intérêt du requérant à l'annulation d'une nomination illégale lorsqu'il est mis à la retraite en cours d'instance, arrêt selon lequel un arrêt d'annulation facilitera l'établissement de la faute de l'administration si le requérant introduit une action devant le juge civil. Elles font également état des réflexions de M. DUMONT à ce propos (op. cit., p. 116).



du Code civil. Par ailleurs, les cours et tribunaux peuvent se prononcer sur une action en responsabilité aquilienne, et notamment, sur l'existence d'une faute de l'Etat, sans qu'il soit nécessaire que le Conseil d'Etat ait, par un arrêt préalable, annulé la décision attaquée. La thèse suivant laquelle l'introduction ou le projet d'introduire une action en responsabilité suffiraient à justifier l'existence d'un intérêt pour agir au contentieux de l'excès de pouvoir, aboutirait à vider de sa substance la condition de recevabilité que constitue l'exigence d'un intérêt et à dénaturer le recours objectif en annulation devant le Conseil d'Etat. Dès lors, la seule possibilité pour les requérants de poursuivre une action judiciaire en paiement de dommages-intérêts ne suffit pas à justifier qu'ils possèdent et conservent l'intérêt légal requis»⁴⁵.

C. CONCLUSION

A titre principal, je conclus à l'absence d'intérêt au recours, l'annulation des arrêtés royaux attaqués n'affectant pas l'obligation de cotiser que ceux-ci édictent à charge des parties requérantes.

VIII. A TITRE SUBSIDIAIRE : EXAMEN DES NOUVEAUX MOYENS

A. RAPPEL DES NOUVEAUX MOYENS

Selon le premier moyen, les dispositions contestées de la loi du 22 février 1998 ne sont pas compatibles avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lus isolément et en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne et avec l'article 2 du Pacte précité, et avec le principe général de droit interne qui consacre le droit à un procès équitable, en ce que *«pris en l'absence d'impérieux motifs d'intérêt général, les articles (contestés) constituent, compte tenu de leur objet, de leurs effets escomptés, du*

moment de leur adoption et de leur mode d'élaboration, une ingérence manifeste du pouvoir législatif dans des litiges en cours».

Selon le second moyen, les mêmes dispositions violent l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention lu isolément et en combinaison avec l'article 14 de ladite Convention, en ce qu'elles *«réalisent au détriment des firmes pharmaceutiques qu'ils visent, une véritable privation de propriété, réalisée au départ au moyen d'un arrêté royal illégal et inconstitutionnel dont les lois de 1998 et 1999 tentent de couvrir l'irrégularité, établissant de la sorte à charge des entreprises privées, dont la requérante, une charge exorbitante, dépourvue de toute indemnisation ou réparation, en méconnaissance du juste équilibre qui doit caractériser l'intervention des pouvoirs publics face aux droits fondamentaux des particuliers»*.

B. PROCÉDURE DEVANT LA COUR D'ARBITRAGE

Comme on l'a vu, les requérants ont introduit, à l'encontre des mêmes dispositions législatives, des recours en annulation devant la Cour d'arbitrage, lesquels ont donné lieu à l'arrêt n° 97/99 du 15 septembre 1999⁴⁶.

Dans le cadre de ces recours, les requérantes ont soulevé un moyen (le premier) invoquant la violation de l'article 6 de la Convention européenne précitée en mettant en cause l'immixtion législative dans des procédures juridictionnelles en cours, moyen que la Cour d'arbitrage a rejeté aux termes des considérants B.22 à B.31 et B.51 de l'arrêt 97/99 précité.

Les requérantes ont également soulevé un moyen (le troisième) invoquant la violation de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel en mettant en cause la privation irrégulière de leur propriété, moyen que la Cour d'arbitrage a rejeté aux termes des considérants B.39 à B.41 et B.51 de l'arrêt 97/99 précité.

C. RELATIONS ENTRE L'ARRÊT N° 97/99 DE LA COUR D'ARBITRAGE ET LES NOUVEAUX MOYENS SOULEVÉS DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

1. Autorité de la chose jugée

Comme on le voit, et contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes⁴⁷, les points de droit invoqués devant le Conseil d'Etat par les requérantes dans leurs «nouveaux moyens» sont fondamentalement les

⁴⁵ Arrêt A.S.B.L. Mouvement international de la réconciliation et consorts, n° 49.813, du 21 octobre 1994.

Voy. aussi :

- «La seule perspective d'obtenir plus facilement une indemnisation par les tribunaux judiciaires en cas d'annulation du refus d'autorisation ne suffit pas pour justifier de l'intérêt requis par l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat» (arrêt Société coopérative General Products, n° 52.512, du 24 mars 1995).

- «La thèse suivant laquelle l'introduction ou le projet d'introduire une action en responsabilité suffiraient à eux seuls à justifier l'existence d'un intérêt pour agir au contentieux de l'excès de pouvoir aboutirait à vider de sa substance la condition de recevabilité que constitue l'exigence d'un intérêt actuel et à dénaturer le recours objectif en annulation devant le Conseil d'Etat. La seule possibilité pour le requérant de poursuivre une action judiciaire en paiement de dommages-intérêts ne suffit pas à justifier qu'il possède et conserve l'intérêt légal requis» (arrêt Van den Brempt, n° 57.132, du 20 décembre 1995).

- «Lorsque l'avantage recherché par le curateur d'une faillite dans l'annulation d'un arrêté d'expropriation est non pas cette annulation même, mais l'obtention d'un titre juridique pour mener à bonne fin une procédure entamée sur la base de l'article 1382 du Code civil, l'intérêt du requérant n'est pas direct» (arrêt Van Camp, n° 66.213, du 13 mai 1997).

⁴⁶ Monit., 13 octobre 1999, 1^{ère} éd. Les arrêts n° 103/2000 du 11 octobre 2000 (Monit., 7 novembre 2000) et n° 98/2001 du 13 juillet 2001 concernent respectivement la loi du 25 janvier 1999 et la loi du 24 décembre 1999 dont on a vu qu'elles sont considérées comme n'interférant pas dans le présent litige.

⁴⁷ Les parties requérantes mettent l'accent pour leur part sur la différence dans le libellé des moyens selon qu'ils sont soulevés devant le Conseil d'Etat ou la Cour d'arbitrage. Comme on le verra, ce n'est pas tant le libellé des moyens qui importe que le ou les points de droit soulevés par ceux-ci et tranchés par la Cour d'arbitrage (cfr art. 9, §2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage).

mêmes que ceux actionnés en vain devant la Cour d'arbitrage par les mêmes parties à l'encontre des mêmes dispositions législatives. Ils nous paraissent dès lors définitivement tranchés par l'arrêt n° 97/99 de rejet de la Cour d'arbitrage.

En effet, en raison de l'article 9, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, selon lequel «les arrêts rendus par la Cour d'arbitrage portant rejet des recours en annulation sont obligatoires pour les juridictions en ce qui concerne les questions de droit tranchées par ces arrêts», les arrêts de rejet de la Cour d'arbitrage sont revêtus d'une autorité de chose jugée *erga omnes* dont ne sont pas revêtus les arrêts du Conseil d'Etat⁴⁸.

Il s'ensuit que le Conseil d'Etat ne peut remettre en cause sur cette base la loi du 22 février 1998 précitée de validation par substitution.

2. Autorité limitée ?

Toutefois, les requérantes font valoir le caractère limité de l'autorité de la chose jugée attachée à l'arrêt de rejet de la Cour d'arbitrage et ce, en raison de la compétence de la Cour limitée actuellement à la vérification de la conformité des actes législatifs aux seuls articles 10, 11 et 24 de la Constitution, de sorte que celle-ci n'a pu connaître de la violation *directe* par la loi contestée du 22 février 1998 des dispositions de droit international invoquées.

A première vue, l'on serait tenté de donner raison aux requérantes puisque la mission confiée à la Cour d'arbitrage et la nature du contrôle qu'elle exerce n'ont trait jusqu'ores (outre les questions de répartition de compétence qui ne nous intéressent pas ici) qu'à la constitutionnalité des lois, décrets et ordonnances lorsqu'est invoquée la violation des articles 10 (égalité des Belges devant la loi), 11 (non-discrimination) et 24 (liberté de l'enseignement) de la Constitution⁴⁹.

Ce serait toutefois méconnaître l'évolution de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage à cet égard. Très tôt, cette haute juridiction a interprété les dispositions fondant sa compétence de manière extensive et a introduit, par le détour du principe d'égalité et de non-discrimination, une possibilité de contrôle du respect de «tous les droits et de toutes les libertés reconnus aux Belges»⁵⁰, tels que ceux garantis par les conventions internationales. La Cour n'en est cependant pas restée là : «Les auteurs s'accordent pour constater, sans toutefois la condamner, l'audace de la Cour d'arbitrage dans les relations qu'elle

établit entre le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination et les dispositions de droit international, lui permettant d'interpréter ce droit et de juger de la validité des lois au regard de celui-ci»⁵¹.

A cet égard, M. LEROY n'hésite pas à écrire qu'«en exagérant à peine, on peut dire que toute violation de la Constitution ou d'une règle de droit supranational est considérée par la Cour d'arbitrage comme une rupture du principe d'égalité, car elle crée une discrimination injustifiée, parce qu'illégale, entre ceux à qui la règle constitutionnelle ou supranationale est appliquée et ceux à l'égard de qui elle ne l'est pas. Par ce raisonnement, toute irrégularité d'une loi est considérée non en elle-même, mais dans sa combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, et est attirée dans le domaine de compétence de la Cour»⁵².

Quelle est la conséquence de cette combinaison effectuée par la Cour d'arbitrage entre les articles 10 et 11 de la Constitution et les normes de droit international pour les juridictions qui, subséquemment à un arrêt de la Cour d'arbitrage, sont appelées à connaître, par le biais de l'«exception d'illégalité», de la violation directe de ces mêmes normes de droit international par les mêmes dispositions législatives ?

Nous pensons, à l'instar d'une **partie de la doctrine**, que «lorsque la Cour d'arbitrage recourt à cette démarche combinatoire, l'appréciation qu'elle porte sur l'existence ou non d'une atteinte à un droit conventionnel fait partie intégrante des motifs de l'arrêt et donc de la ratio decidendi des juges. Il convient d'en tirer clairement les conséquences : l'appréciation de la Cour d'arbitrage, quant à l'absence d'atteinte à l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 (en l'occurrence par la loi du 30 août 1988), s'impose à toutes les juridictions, en ce compris la Cour de cassation, au même titre que la décision qu'elle en déduit, à savoir la non-violation des articles 10 et 11 de la Constitution (...). L'interprétation ici proposée de l'article 9, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 a l'avantage appréciable de juguler les risques de contradictions dans l'application interne de la Convention et de ses protocoles. Lorsque la Cour d'arbitrage rend un arrêt d'annulation fondé sur une discrimination dans la jouissance d'un droit conventionnel, donc sur une atteinte

⁴⁸ Voy. les références doctrinales et jurisprudentielles citées par R. ANDERSEN et P. NIHOUL, La Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat, in *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage*, Bruylant, 1995, pp. 180-182 et 186-189.

⁴⁹ Voy. en ce sens H. SIMONART et D. JANS, «De la nécessité pour les institutions de Strasbourg de tenir compte des dispositions pertinentes de droit interne», obs. sous C.E.D.H., arrêt du 20 novembre 1995, *R.D.B.C.*, 1996, pp. 171 à 173.

⁵⁰ C.A., arrêt *S.P.R.L. Biorim et autres*, n° 23/89, du 13 octobre 1989.

⁵¹ B. HAUBERT et C. DEBROUX, *op. cit.*, pp. 113 et 114. Sur ce point et sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, voir notamment B. RENAULT, «Nécessité et proportionnalité des restrictions législatives aux libertés publiques», obs. sous C.A., arrêt n° 62/93, du 15 juillet 1993, *J.T.*, 1993, pp. 823 à 825; R. ERGEC, «La Cour d'arbitrage et le juge international et européen», in *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage*, Bruylant, 1995, pp. 205 et s.; H. BRIBOSIA, «Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire», *R.B.D.I.*, 1996, pp. 78 et s., n° 59 et s.; P. VANDERNOOT, «Le principe d'égalité dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage», *A.P.T.*, 1997, pp. 92, 97, 112 et 113; P. GILLIAUX, «L'intégration du droit européen selon le Conseil d'Etat : primauté et efficacité?», in *Le Conseil d'Etat de Belgique — Cinquante ans après sa création*, Bruylant, 1999, pp. 498 et 499; les chroniques de jurisprudence de la Cour d'arbitrage de F. DELPEREE et A. RASSON-ROLAND, *R.B.D.C.*, 1997, p. 286, et 1998, pp. 168 et 188 à 190.

⁵² M. LEROY, *op. cit.*, p. 461.



te à ce droit, la constatation de cette atteinte peut d'autant moins être remise en cause que la norme s'en trouve annulée. C'est la cohérence de l'ordre juridique interne qui exige qu'il en soit ainsi. Ce même souci de cohérence contraint à admettre que la constatation par la Cour d'arbitrage d'une absence d'atteinte à un droit conventionnel ne saurait, elle non plus, être reconsidérée par une autre juridiction»⁵³.

C'est en raison de ce contrôle, non plus seulement auxiliaire mais autonome⁵⁴, des dispositions de droit international que la **Cour européenne des droits de l'homme** a, dans l'affaire *Pressos Compania et autres*, rejeté l'exception tirée du non-respect de la règle de l'épuisement préalable des voies de recours internes : selon la Cour européenne, les arguments développés devant la Cour d'arbitrage sous l'angle des articles 10 et 11 de la Constitution sont «*pratiquement identiques*» à ceux développés devant les organes de la Convention, à savoir la violation directe d'une disposition conventionnelle; il résulte de leur rejet par la Cour d'arbitrage qu'«*eu égard au rang et à l'autorité de cette Cour dans le système juridictionnel du Royaume, de tels motifs pouvaient passer pour vouer à l'échec tout autre recours que les requérants auraient pu engager*»⁵⁵.

Le **Conseil d'Etat** semble d'ailleurs s'être engagé dans cette voie dans une affaire récente⁵⁶. A l'encontre d'un moyen soulevant la contrariété entre l'article 21 de la loi du 1^{er} mars 1958 relative au statut des officiers de carrière, permettant au ministre de refuser la démission d'un officier pour des motifs tirés de l'intérêt du service, et l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif à l'interdiction du travail forcé, le Conseil, statuant en référé et à conseiller unique, a considéré ce moyen non sérieux au motif que «*la Cour d'arbitrage a déjà jugé que «l'article 4, alinéas 2 et 3, de la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'il a été interprété par la Commission européenne à la lumière des travaux préparatoires de la Convention, exclut de la notion de «travail forcé et obligatoire» tout service militaire, sans distinguer entre les engagements volontaires et le*

service obligatoire» (arrêt 81/95 du 14 décembre 1995, B.7.3.2.)»⁵⁷.

Pour sa part, la **Cour de cassation** ne semble pas, à notre connaissance, s'être déjà prononcée sur le sujet. Il faut toutefois relever l'arrêt du 19 avril 1991 rendu dans l'affaire *Pressos Compania et autres*⁵⁸, dans lequel la Cour de cassation a rejeté la troisième branche du moyen unique formulée devant elle dont le contenu était identique aux arguments formulés devant la Cour d'arbitrage et ce, en appliquant l'arrêt de cette Cour et en reproduisant les considérants idoines. Quant à la première branche invoquant la violation directe des mêmes normes de droit international, la Cour l'a déclarée irrecevable au motif que ce moyen «*n'a pas été soumis à l'appréciation du juge du fond ni examiné d'office par celui-ci*» de sorte qu'il n'est pas possible d'en déduire, comme le font les parties requérantes⁵⁹, que la Cour de cassation ne se considère pas liée, dans ces conditions, par un arrêt de rejet de la Cour d'arbitrage.

D. CONCLUSION

Sous peine de méconnaître l'autorité de la chose jugée attachée aux arrêts de rejet de la Cour d'arbitrage par la loi spéciale du 6 janvier 1989, le Conseil d'Etat ne peut connaître à nouveau des mêmes questions de droit que celles tranchées par la Cour, à savoir la conformité des mêmes dispositions législatives au regard des mêmes normes conventionnelles que celles dont la Cour a examiné la violation. A tout le moins, il ne peut qu'appliquer l'arrêt de la Cour d'arbitrage et rejeter pour les mêmes motifs l'«*exception d'illégalité*» contenue dans les «*nouveaux moyens*».

L'étanchéité, mise en exergue par les parties requérantes, entre le contrôle opéré par la Cour d'arbitrage et celui suggéré au Conseil d'Etat, est artificielle en ce qu'elle méconnaît la portée réelle du contrôle opéré par la Cour d'arbitrage. Elle se heurte aussi à la cohérence de l'ordre juridique, laquelle est un dérivé du principe de sécurité juridique, principe reconnu comme un principe fondamental de l'Etat de droit⁶⁰, cohérence qui en outre a été voulue par le législateur spécial, lequel, à escient, a voulu reconnaître une autorité absolue de chose jugée, non seulement

⁵³ M. VERDUSSEN et S. DEPRE, Le dénouement européen de l'affaire du pilotage des bâtiments de mer dans l'estuaire de l'Escaut, obs. sous C.E.D.H., 20 novembre 1995, aff. *Pressos Compania s.a. et autres*, R.T.D.H., 1996, pp. 593 à 597.

⁵⁴ M. VERDUSSEN, La Cour d'arbitrage belge et l'application de la Convention européenne des droits de l'homme, *Rev. Fr. Dr. Const.*, 1994, pp. 433 à 438.

⁵⁵ Arrêt du 20 novembre 1995, *op. cit.*, § 27.

⁵⁶ Les parties requérantes mettent pour leur part en avant un arrêt du 30 septembre 1986 (*J.T.*, 1986, p. 724) dans lequel le Conseil d'Etat, pour déterminer l'autorité de chose jugée attachée à un arrêt de la Cour d'arbitrage, juge qu'«*il convient d'avoir égard en premier lieu (...) à l'intention de l'auteur de l'acte juridique; que cette intention doit cependant à son tour être interprétée à la lumière de la compétence de l'auteur de l'acte*». Il faut d'abord relever que cet arrêt a trait au contentieux très particulier de l'emploi des langues par les mandataires politiques dans les communes à facilités; en outre, ce passage de l'arrêt a été fortement critiqué à l'époque par la doctrine; enfin, il concerne le contentieux des normes répartitrices de compétences qui est fondamentalement différent du contentieux relatif aux principes d'égalité et de non-discrimination.

⁵⁷ C.E., *Lamby*, n° 84.359, du 22 décembre 1999.

⁵⁸ Cass., 19 avril 1991, *Pas.*, I, 746.

⁵⁹ Selon R. ERGEC cité par les parties requérantes, «*La Cour de cassation ne se serait-elle pas heurtée à cet écueil qu'elle aurait pu, en examinant les griefs de violation indépendamment de toute discrimination, arriver à une autre conclusion que la Cour d'arbitrage*» (*op. cit.*, p. 217).

⁶⁰ Voy. dans le même sens mais à propos de l'autorité des arrêts préjudiciels de la Cour d'arbitrage, J. VAN COMPERNOLLE et M. VERDUSSEN : «*Tout refus d'appliquer les dispositions de la loi spéciale relatives aux effets des arrêts de la Cour d'arbitrage ne peut qu'engendrer la plus grande insécurité juridique. La collaboration entre les ordres juridictionnels constitue, de ce point de vue, une impérieuse nécessité. Si l'on entend sauvegarder la cohérence de notre système juridique, cette collaboration ne doit pas seulement être affirmée. Elle doit aussi être effectivement réalisée. Puisse la guerre des juges ne pas avoir lieu*» (*in* La guerre des juges aura-t-elle lieu?, *J.T.*, 2000, p. 304).



aux arrêts d'annulation de la Cour d'arbitrage, mais aussi à ses arrêts de rejet et ce, non pas seulement en ce qui concerne le dispositif de l'arrêt, mais aussi pour ce qui est des «*points de droit tranchés*».

IX. CONCLUSION GENERALE

1. A titre principal, déclarer le recours irrecevable pour défaut d'intérêt.

2. A titre subsidiaire, déclarer le recours sans objet après, tout d'abord, avoir rejeté l' «exception d'illégalité» contenue dans les nouveaux moyens à l'encontre de la loi de validation du 22 février 1998 et après, ensuite, avoir constaté que, à la suite de la loi de validation du 22 février 1998, les arrêtés royaux querellés ont définitivement disparu de l'ordre juridique.

3. Dépens à charge de la partie adverse.