

appliquer une disposition réglementaire que si elle est conforme à la loi;

Que tel n'est pas le cas pour la disposition visée à la prévention I, b, qui vient dès lors à manquer de fondement pour justifier une incrimination pénale répondant au principe de légalité;

Attendu qu'il y a lieu, en conséquence, d'en acquiescer les prévenus.

[Dispositif conforme aux motifs.]



OBSERVATIONS

L'article 159 de la Constitution prime l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'État

1. L'article 14ter des lois coordonnées « sur le Conseil d'État »¹ dispose que, si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions d'actes réglementaires annulés qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine »².

En clair, la disposition permet à la haute juridiction administrative de maintenir applicable tout ou partie d'un acte réglementaire dont elle prononce l'annulation.

2. À plusieurs reprises, l'on s'est employé à démontrer que le pouvoir ainsi reconnu au Conseil d'État n'est pas aussi illimité qu'on le prétend : dès lors qu'il est institué par voie législative, un tel pouvoir doit se concilier avec les prescriptions qui, à raison de la hiérarchie des normes, s'imposent à lui³.

(1) Lois « sur le Conseil d'État », coordonnées le 12 janvier 1973, M.B. du 21 mars 1973.

(2) L'article 14ter a été inséré par l'article 10 de la loi du 4 août 1996 « modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ». Pour un commentaire de cette loi, voy. notamment P. NIHOUL, « Dans l'attente des tribunaux administratifs - La loi du 4 août 1996 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 », J.T., 1997, p. 833; M. CROMHECKE et P. LEFRANC, « De Wet van 4 augustus 1996 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördeneerd op 12 januari 1973 - Een commentaar », T.B.P., 1997, p. 651.

(3) Voy. D. RENDERS, « Le maintien des effets d'un règlement annulé par le Conseil d'État et le respect des droits fondamentaux », op. cit., pp. 762-765; D. RENDERS, « L'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'État face à l'article 159 de la Constitution », J.T., 2010, pp. 177-178; D. RENDERS, Th. BOMBOIS, B. GORS, Ch. THIEBAUT et L. VANSNICK, *Droit administratif*, t. III, *Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 293-294. Voy. également, à ce propos, A. WIRTGEN, « Bespreking van technieken van pragmatisch en billijk conflictbeheer door de Raad van State », in G. DEBERSAQUES, M. VAN DAMME, S. DE CLERCQ et G. LAENEN (éd.), *Rechtsbescherming door de Raad van State - 15 jaar procedurele vernieuwing*, Bruges, die Keure, 2004, pp. 297-298; P. LEWALLE avec la coll. de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 1118; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Malines, Kluwer, 18^e éd., 2009, p. 1067.

Figure, parmi ces prescriptions, l'article 159 de la Constitution qui donne ordre à toute juridiction — quelle qu'elle soit — d'écarter l'application d'un acte administratif, notamment réglementaire, s'il apparaît que celui-ci est irrégulier.

Une conséquence s'en dégage : bien qu'il soit décidé que tout ou partie de l'acte annulé est maintenu applicable, rien n'empêche les juridictions d'en exercer la mission que leur confie l'article 159 de la Constitution, en écartant, le cas échéant, l'application des dispositions maintenues. La raison est simple : s'il ne pouvait en être ainsi, l'article 14ter — disposition législative — neutraliserait la prescription contenue à l'article 159 — disposition constitutionnelle — ce qui heurterait le principe cardinal de la hiérarchie des normes⁴.

3. Il est vrai que le raisonnement défendu — qui divise la doctrine⁵ — aboutit au résultat que l'article 14ter est, pour l'essentiel, vidé de sa substance : puisqu'en justice, aucune prétention ne peut être valablement fondée sur un règlement annulé dont on a maintenu l'application, l'intérêt de l'article 14ter se limite à permettre à l'administration d'avoir appliqué — ou d'en encore appliquer — cet acte, tant que les applications qui en sont faites ne sont pas, à leur tour, mises en cause devant une autorité juridictionnelle.

(4) Dans le même sens, voy. D. LAGASSE, « La sécurité juridique doit-elle prévaloir sur la légalité d'un acte administratif? La théorie du retrait d'acte administratif est-elle encore justifiée en droit belge? », obs. sous C.E., arrêt *Dechamp*, n° 90.287 du 18 octobre 2000, J.T., 2001, p. 335. L'auteur indique, à juste titre que « ni le Conseil d'État ni même le législateur n'ont le pouvoir de restreindre le champ d'application de l'article 159 de la Constitution » (également Cass., 9 janvier 1997, R.C.J.B., 2000, p. 264 et note D. LAGASSE, « L'absence de toute autorité de chose jugée d'un arrêt de rejet du Conseil d'État devant les cours et tribunaux ou de la suprématie du principe de la légalité administrative sur le principe de sécurité juridique »). Voy. aussi Ch. HUBERLIANT, « Le contrôle des actes administratifs par les cours et tribunaux en Belgique », extrait des rapports belges au IX^e congrès international de droit comparé, Bruxelles, C.I.D.C., 1974, p. 480. L'auteur écrit : « En créant le Conseil d'État, le législateur a (...) entendu ne pas apporter la moindre restriction au pouvoir des cours et tribunaux ».

(5) Dans le sens que l'on préconise, voy. P. LEWALLE, avec la coll. de L. DONNAY, *Contentieux administratif*, op. cit., p. 1122. En indiquant, dans une contribution récente, que certains auteurs contestent la constitutionnalité de l'article 14ter, R. ANDERSEN, sans se prononcer explicitement, laisse, quant à lui, entendre qu'il prend ses distances avec la thèse que l'on défend (« La modulation dans le temps des effets des arrêts d'annulation du Conseil d'État », in *Liber amicorum Michel Melchior-Liège, Strasbourg, Bruxelles : parcours des droits de l'homme*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2010, p. 391).

Qui plus est, l'application de l'article 14ter dans le respect de l'article 159 n'aboutit pas à un autre résultat que la sanction de l'annulation pure et simple du règlement : même si l'administration est censée n'avoir jamais appliqué, dans le passé, un règlement annulé, les jurisprudences du Conseil d'État et de la Cour de cassation ne reconnaissent pas que l'annulation du règlement entraîne *ipso facto* l'inexistence des actes pris en exécution de ce dernier⁶. Et même si l'administration est censée ne plus pouvoir faire application du règlement annulé dans le futur, l'acte d'exécution qui serait néanmoins pris le serait sans fondement, ce qui ne diffère pas de l'hypothèse dans laquelle l'acte est adopté sur la base d'un règlement qui, bien que maintenu en vigueur, est irrégulier. Dans les deux cas, en effet, le fondement juridique allégué est vicié.

La confrontation de l'article 14ter avec l'article 159 de la Constitution pose ainsi la question de savoir s'il faut privilégier le postulat de constitutionnalité ou le postulat de rationalité de l'œuvre législative. En clair, l'article 14ter est-il conforme à la Constitution mais dépourvu de portée juridique utile ou pourvu d'une portée juridique utile mais contraire à la Constitution?

4. À cette question, le Conseil d'État avait répondu, en substance, qu'il considérait qu'un acte administratif unilatéral de portée réglementaire annulé, dont les effets sont cependant maintenus, n'est pas un acte administratif unilatéral au sens de l'article 159 de la Constitution⁷.

Il esquiva ainsi l'alternative devant laquelle on avait cru pouvoir le placer, ce que l'on s'était permis de reprocher.

Dans ce contexte, l'on espérait que les cours et tribunaux — non moins concernés que le Conseil d'État par l'article 159 de la Constitution — jugeraient qu'ils peuvent, eux, se départir des effets maintenus d'un règlement annulé, pour écarter l'application de ce dernier aux litiges dont ils sont saisis.

C'est ce que le tribunal correctionnel de Charleroi a estimé devoir faire dans le jugement commenté, devenu définitif, lequel constitue, à notre connaissance, une première du genre.

5. À un enseignement qui rejoint la thèse que l'on a, de tout temps, défendue, l'on ne peut que souhaiter de faire jurisprudence.

Une question préjudicielle a cependant été posée à la Cour constitutionnelle, dans un autre litige. La réponse qu'apportera la Cour est attendue parce que décisive pour l'issue du débat⁸.

David RENDERS

Professeur à l'U.C.L.

Avocat au barreau de Bruxelles

Le J.T. est également disponible en ligne.

Ce canal de diffusion met notamment à votre disposition :

- le dernier n° du J.T. avant même qu'il ne sorte de presse;
- les archives du J.T. depuis 1997;
- un moteur de recherche extrêmement efficace.

Toutes les informations sur
<http://jt.larcier.be>

(6) Voy. P. LEWALLE avec la coll. de L. DONNAY, *ibidem*, pp. 1208 et s., et les références citées; également H. SIMONART, « De l'effet destructeur d'un arrêt d'annulation sur des mesures non querellées », obs. sous C.E., arrêt *Janssens et consorts*, n° 19.250 du 14 novembre 1978, A.P.T., 1979-1980, pp. 46-55.

(7) C.E., arrêt *Debie*, n° 199.085 du 18 décembre 2009, J.T., 2010, p. 175 et obs. D. RENDERS, « L'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'État face à l'article 159 de la Constitution ».

(8) Civ. Bruxelles (4^e ch.), 21 janvier 2011, ci-avant, p. 366.