

Numéro du rôle : 5755
Arrêt n° 167/2014 du 13 novembre 2014

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 31 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt n° 225.384 du 7 novembre 2013 en cause de Gerolf Annemans contre l'Etat belge, avec comme parties intervenantes la SA « Banque Nationale de Belgique » et Luc Coene, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 novembre 2013, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 31 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est-il contraire au droit d'accès au juge, inscrit à l'article 13 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 6 et avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit en outre le droit à une voie de recours effective, en ce que l'article 31 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat empêche le requérant devant le Conseil d'Etat de demander la révision d'un arrêt dans lequel un des moyens qu'il a articulés ou des branches d'un de ces moyens n'ont pas été examinés quant au fond – par erreur ou non – parce qu'ils ont injustement été rejetés comme étant irrecevables ? »;

2. « L'article 31 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est-il contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 13 de la Constitution et avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce que l'article 31 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prive le requérant du droit de s'adresser à nouveau au Conseil d'Etat, par la voie d'un recours en révision, pour contester l'injuste déclaration - par erreur ou non – d'irrecevabilité d'un moyen invoqué ou d'une branche de celui-ci qui n'ont donc pas été examinés quant au fond, parce qu'il ont injustement été rejetés comme étant irrecevables, alors que d'autres justiciables peuvent en revanche s'adresser au Conseil d'Etat pour demander la révision d'un arrêt, sur la base de la découverte d'une pièce fautive ou retenue, et qu'il n'existe aucune justification raisonnable au fait que l'article 31 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prive ainsi le requérant de l'examen du bien-fondé de son moyen, alors que d'autres justiciables peuvent en revanche voir examiner (à nouveau) le bien-fondé des moyens ou branches (d'un) de ces moyens qu'ils invoquent, par la voie d'un recours en révision, lorsqu'une pièce fautive ou retenue a été découverte ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Gerolf Annemans, assisté et représenté par Me L. Deceuninck, avocat au barreau de Termonde;

- la SA « Banque Nationale de Belgique », assistée et représentée par Me F. Vandendriessche, Me F. Lahaye et Me A. Carton, avocats au barreau de Bruxelles;

- Luc Coene, assisté et représenté par Me P. Peeters et Me J. Mosselmans, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz et Me A. Poppe, avocats au barreau de Bruxelles.

La SA « Banque Nationale de Belgique » a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 17 septembre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 8 octobre 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 8 octobre 2014.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 10 décembre 2012, Gerolf Annemans introduit, devant le Conseil d'Etat, un recours en révision de l'arrêt n° 220.878 du 4 octobre 2012, par lequel son recours en annulation de l'arrêté royal du 27 février 2011 portant nomination du gouverneur de la Banque nationale de Belgique a été rejeté. A cet égard, il fait valoir que le Conseil d'Etat a injustement déclaré irrecevable le moyen dans lequel il se disait traité différemment de Luc Coene, parce qu'il n'a pas pu se porter candidat.

Le Conseil d'Etat constate qu'en vertu de l'article 31, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en révision n'est recevable que si depuis le prononcé de l'arrêt, il a été recouvré de pièces décisives qui auraient été retenues par le fait de l'adversaire ou si l'arrêt a été rendu sur pièces reconnues ou déclarées fausses. Gerolf Annemans fait valoir que cette disposition n'est pas compatible avec la Constitution et avec la Convention européenne des droits de l'homme et demande au Conseil d'Etat de poser des questions préjudicielles à ce sujet. Il s'oppose à une reformulation des questions qu'il a lui-même suggérées.

Le Conseil d'Etat estime qu'il s'indique de poser à la Cour les questions préjudicielles suggérées, sans les modifier.

III. *En droit*

- A -

A.1. Selon le Conseil des ministres, il est en réalité demandé à la Cour, à travers la première question préjudicielle, si l'absence d'un droit d'appel contre les arrêts du Conseil d'Etat est contraire à l'article 13 de la Constitution, combiné ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.1. Le Conseil des ministres estime que l'article 13 de la Constitution prévoit un droit d'accès au juge, mais pas un droit à un double degré de juridiction. Il déduit de la jurisprudence de la Cour que le droit à un double degré de juridiction ne saurait en outre être considéré comme un principe général de droit. Il déduit de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que ce droit n'est pas non plus garanti par la Convention européenne des droits de l'homme, sauf en matière pénale.

A.2.2. Le Conseil des ministres expose qu'en vertu de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le justiciable doit pouvoir soumettre un litige concernant ses droits et obligations civils à l'appréciation d'un juge ayant pleine juridiction. Par référence à la jurisprudence de la Cour, il fait valoir que le Conseil d'Etat doit être considéré comme un organe juridictionnel de pleine juridiction.

A.2.3. Le Conseil des ministres estime qu'il résulte de ce qui précède que la première question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.3. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Conseil des ministres reconnaît que les personnes qui souhaitent obtenir une révision d'un arrêt du Conseil d'Etat fondé sur une pièce retenue ou déclarée ou reconnue comme fausse, d'une part, et les personnes qui souhaitent obtenir une révision d'un arrêt parce qu'elles estiment qu'un moyen a été injustement déclaré irrecevable sont comparables, mais, selon lui, la différence de traitement visée dans la question est raisonnablement justifiée.

A.4.1. Le Conseil des ministres estime que la différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, étant donné que les cas dans lesquels une révision peut être demandée sont clairement et objectivement délimités par la loi.

A.4.2. Le Conseil des ministres déduit des travaux préparatoires relatifs aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat que le législateur a voulu concevoir le recours en révision comme une voie de recours pouvant uniquement être utilisée à titre exceptionnel et qu'il s'est inspiré, pour déterminer les cas dans lesquels ce recours peut être introduit, de la procédure de révision réglée dans le Code judiciaire. Le Conseil des ministres constate à cet égard que le Code judiciaire n'autorise pas davantage la révision lorsqu'une partie estime que le tribunal s'est trompé. Il souligne en outre que les cas retenus ne peuvent être dissociés de l'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui prévoit l'obligation de déposer un dossier administratif reprenant tous les documents rédigés en vue de la prise de la décision attaquée. Il estime également qu'une possibilité de révision plus large conduirait à ce que le Conseil d'Etat procède à un nouvel examen du même dossier et compromette donc l'autorité de chose jugée de ses propres arrêts. Enfin, il fait valoir que le justiciable qui estime que ses droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme ont été violés a la possibilité d'introduire une plainte auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

A.5. Luc Coene, partie intervenante devant la juridiction *a quo*, estime, comme le Conseil des ministres, que la première question préjudicielle porte *de facto* sur l'absence d'un droit d'appel contre les décisions du Conseil d'Etat. Il estime que cette question appelle une réponse négative parce que le fait qu'il n'est pas prévu de degré d'appel ne compromet pas le droit d'accès au juge.

A.6.1. Luc Coene expose que les arrêts du Conseil d'Etat sont souverains et que cela implique que ces arrêts ne sont susceptibles de recours que dans des cas exceptionnels, prévus par la loi. Il souligne à cet égard que les articles 31, § 1er, 33, 34 et 35, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoient exclusivement une (tierce) opposition, un pourvoi en cassation et un recours en révision et ne prévoient donc pas de degré d'appel.

A.6.2. Selon Luc Coene, le droit à un double degré de juridiction n'est garanti ni par la Constitution, ni par un principe général de droit. Il estime qu'il en découle que la disposition en cause n'est pas contraire au droit d'accès au juge. Il insiste, à cet égard, sur le fait que la partie requérante devant la juridiction *a quo* a bien eu accès à une instance judiciaire impartiale et indépendante, en l'occurrence le Conseil d'Etat, qui, selon la jurisprudence de la Cour doit être considérée comme un organe juridictionnel de pleine juridiction. Il estime que le Conseil d'Etat s'est implicitement rallié à son point de vue dans son arrêt de renvoi.

A.7. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, Luc Coene rappelle la jurisprudence de la Cour, selon laquelle une différence de traitement entre certaines catégories de personnes n'implique en soi aucune discrimination si elle découle de règles de procédure différentes dans des circonstances différentes. Il estime que la situation dans laquelle le Conseil d'Etat n'aurait pas répondu à un moyen n'est pas comparable aux situations visées par la disposition en cause, de sorte que cette disposition ne saurait être contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Il estime en outre que la différence de traitement est raisonnablement justifiée, en ce que le législateur a voulu répondre à une circonstance exceptionnelle dans laquelle une partie a retenu des pièces décisives ou utilisé des pièces fausses, de sorte que le procès a été falsifié. Il estime dès lors que la seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.8. La SA « Banque Nationale de Belgique », partie intervenante devant la juridiction *a quo*, estime que la première question préjudicielle ne porte pas sur l'absence d'un droit général à un degré d'appel contre les arrêts du Conseil d'Etat. Elle déduit ceci du fait que cette question concerne l'article 31 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et non l'article 35, qui prévoit que, sauf le pourvoi en cassation, ne peuvent être exercées contre les arrêts du Conseil d'Etat que les voies de recours visées à l'article 30, § 1er, alinéa 2.

A.9.1. La SA « Banque Nationale de Belgique » estime que la première question préjudicielle appelle une réponse négative parce qu'en l'espèce, le droit d'accès au juge n'a pas été violé. Elle expose à cet égard que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, le recours en révision ne saurait être considéré comme une voie de recours permettant, de façon générale, de faire examiner à nouveau des affaires qui ont fait l'objet d'une décision définitive. Elle estime que la circonstance qu'une décision judiciaire n'est susceptible d'aucune voie de recours n'est pas contraire à l'article 13 de la Constitution, ni à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle renvoie à la jurisprudence de la Cour, dont elle déduit qu'il n'existe pas de principe général de droit à un double degré de juridiction et que le Conseil d'Etat offre une protection juridictionnelle complète. L'impossibilité d'interjeter appel d'un arrêt du Conseil d'Etat se justifie, selon elle, par le fait que le Conseil d'Etat a déjà procédé à un examen complet, tant au regard de la loi qu'au regard des principaux généraux de droit. Elle renvoie également à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dont il ressort, selon elle, que les Etats membres ne sont pas tenus de créer des instances de recours.

A.9.2. Dans la mesure où il n'existe pas de droit général à un double degré de juridiction et où le Conseil d'Etat offre une protection juridictionnelle complète, le législateur a pu, selon la SA « Banque Nationale de Belgique », limiter la portée des voies de recours extraordinaires qu'il a instaurées. Elle estime que les limitations contenues dans la disposition en cause sont raisonnablement justifiées par rapport au droit d'accès au juge, puisque le législateur a uniquement voulu ouvrir le recours en révision pour des situations dans lesquelles le droit d'égalité des armes dans un procès est compromis. Elle estime dès lors que la disposition en cause est compatible avec l'article 13 de la Constitution, combiné avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.9.3. En ce qui concerne l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, la SA « Banque Nationale de Belgique » expose que le droit à un recours effectif, visé dans cet article, ne doit pas être interprété comme un droit à un degré d'appel auprès d'un juge, mais bien comme un droit à une aide juridique. Elle estime qu'un contrôle de la disposition en cause au regard de cet article de la convention est superflu, étant donné que cette disposition est déjà contrôlée au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, elle estime qu'il ne peut exister aucun doute quant au fait que le justiciable qui peut introduire un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat dispose d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.10. La SA « Banque Nationale de Belgique » estime que la formulation de la seconde question préjudicielle n'est pas neutre, parce qu'elle procède de l'idée que la différence de traitement en cause n'est pas raisonnablement justifiée. Elle estime que ceci résulte du fait que la partie requérante devant le Conseil d'Etat s'est opposée à une reformulation des questions préjudicielles qu'elle avait suggérées. Elle estime en outre que cette question est mal formulée. La SA « Banque Nationale de Belgique » demande à la Cour de reformuler la seconde question préjudicielle comme suit :

« L'article 31 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est-il contraire au principe d'égalité contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 13 de la Constitution et avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qu'il empêche un justiciable d'obtenir un nouvel examen d'un moyen par le biais d'une révision, lorsqu'il est invoqué, pour motiver la révision, que le Conseil d'Etat a injustement déclaré le moyen irrecevable, alors que les justiciables qui demandent la révision sur la base de la découverte d'une pièce falsifiée ou retenue peuvent obtenir un nouvel examen ? ».

A.11. Quant au fond, la SA « Banque Nationale de Belgique » estime, à titre principal, que les situations visées par la question préjudicielle ne sont pas comparables parce que, dans un cas, il est question d'une erreur manifeste, voire d'un acte frauduleux, ayant pour effet que le juge n'a pu prendre connaissance de certains faits ou s'est basé sur une relation fautive des faits lors de son examen, alors que, dans l'autre cas, le justiciable souhaite obtenir une chance supplémentaire de convaincre une nouvelle fois le juge de sa propre vision et de son argumentation.

A.12.1. A titre subsidiaire, la SA « Banque Nationale de Belgique » estime que la différence de traitement est raisonnablement justifiée.

A.12.2. Elle expose que les arrêts du Conseil d'Etat sont souverains et ont force de chose jugée et que ceci implique que les litiges ayant déjà été tranchés ne peuvent être à nouveau soumis à l'appréciation du juge. Lorsqu'il a rédigé la disposition en cause, le législateur a estimé, selon la SA « Banque Nationale de Belgique », qu'une exception au principe du caractère souverain et de l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'Etat ne pouvait être faite que dans des circonstances particulières, à interpréter de manière restrictive. Elle estime que le législateur a ainsi poursuivi un but légitime, qui ne peut en outre être dissocié du principe de l'égalité des armes, qui implique que chaque partie doit avoir la possibilité de prendre connaissance et de discuter de chaque pièce transmise au juge. Elle estime que l'égalité des armes est compromise si certaines pièces sont cachées ou falsifiées. La différence de traitement en cause est donc aussi pertinente, selon elle, par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur, et raisonnablement justifiée.

A.12.3. La SA « Banque Nationale de Belgique » estime que la différence de traitement ne produit pas d'effets disproportionnés. L'impossibilité d'obtenir une nouvelle appréciation d'un moyen après un prononcé définitif n'a pas pour effet, selon elle, de porter une atteinte discriminatoire au droit d'accès au juge. Elle renvoie, à cet égard, à son argumentation concernant la première question préjudicielle. Elle souligne en outre que la portée de la disposition en cause est très limitée.

A.12.4. La SA « Banque Nationale de Belgique » estime enfin qu'il découle du fait que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés que ces derniers ne sont pas violés non plus s'ils sont combinés avec l'article 13 de la Constitution et avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.13. En ce qui concerne la première question préjudicielle, Gerolf Annemans, partie requérante devant la juridiction *a quo*, estime que la disposition en cause est contraire au droit d'accès au juge, tel qu'il est garanti par l'article 13 de la Constitution, combiné ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'elle empêche un requérant devant le Conseil d'Etat de demander la révision d'un arrêt lorsque le Conseil d'Etat n'a pas examiné un moyen soulevé par le requérant. Il estime que la disposition en cause viole le droit à un procès équitable, tel qu'il est garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, il estime que le droit à un recours effectif, tel qu'il est garanti par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, est aussi violé.

A.14.1. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, Gerolf Annemans estime que la disposition en cause est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 13 de la Constitution et avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'un recours en révision n'est pas possible lorsque le Conseil d'Etat n'a, à tort, pas examiné un moyen, alors qu'un tel recours est possible lorsque des pièces ont été retenues ou falsifiées. Il estime que cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée. Etant donné que les personnes qui fondent une procédure en révision sur le fait que des pièces ont été retenues ou falsifiées ont déjà obtenu une appréciation sur le fond de l'affaire, contrairement aux personnes dont un moyen a été déclaré irrecevable par le Conseil d'Etat, la différence de traitement est, selon lui, d'autant plus déraisonnable.

A.14.2. Gerolf Annemans estime que la différence de traitement ne poursuit pas de but légitime et qu'il n'existe à tout le moins aucun lien raisonnable entre les moyens employés et l'objectif poursuivi, à savoir la bonne administration de la justice. Il déduit de la jurisprudence de la Cour que le droit d'accès au juge peut faire l'objet de restrictions mais que ces restrictions ne peuvent affecter la substance de ce droit. Il estime que la disposition en cause porte atteinte à la substance de ce droit.

A.14.3. En ce qui concerne le fait qu'il n'existe pas de droit à un double degré de juridiction, Gerolf Annemans fait valoir qu'il convient d'établir une distinction entre, d'une part, un recours en réformation, dans le cadre duquel l'affaire est examinée une seconde fois quant au fond et, d'autre part, une procédure qui ne vise pas à réexaminer complètement une affaire, mais bien à connaître d'un moyen qui, à tort, n'a pas été examiné au cours de la première procédure.

A.14.4. Gerolf Annemans ne partage pas le point de vue selon lequel son droit d'accès au juge n'aurait pas été violé parce que le Conseil d'Etat offre une protection juridictionnelle complète. Il estime qu'il ne saurait être question, en l'espèce, d'une protection juridictionnelle complète parce que le Conseil d'Etat a injustement déclaré qu'une branche d'un moyen était irrecevable.

A.14.5. Gerolf Annemans renvoie enfin à la jurisprudence du Conseil d'Etat dont il déduit que toutes les interprétations trop strictes des règles de procédure peuvent être contraires au droit d'accès au juge. Il estime que les exigences procédurales contenues dans la disposition en cause sont trop strictes et qu'elles violent dès lors le droit d'accès au juge, d'autant que l'affaire portée devant la juridiction *a quo* concerne une situation processuelle indépendante de sa volonté.

- B -

B.1. L'article 31 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose :

« Les arrêts contradictoires peuvent seuls faire l'objet de révision. Le recours en révision n'est recevable que si depuis l'arrêt il a été recouvré des pièces décisives qui auraient été retenues par le fait de l'adversaire ou si l'arrêt a été rendu sur pièces reconnues ou déclarées fausses.

Le délai du recours s'ouvre à partir du jour de la découverte de la fausseté de la pièce ou de l'existence de la pièce retenue ».

B.2. La première question préjudicielle concerne la compatibilité de cette disposition avec l'article 13 de la Constitution, combiné ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il empêche une partie requérante devant le Conseil d'Etat d'introduire un recours en révision au motif que le Conseil d'Etat aurait déclaré à tort l'un de ses moyens irrecevable et n'aurait donc pas examiné celui-ci quant au fond.

B.3. Les arrêts de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat sont susceptibles des recours prévus dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il s'agit des voies de recours suivantes : pourvoi en cassation – fondé sur un conflit d'attribution -, opposition, tierce opposition et recours en révision.

En outre, l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle prévoit un recours en rétractation d'un arrêt du Conseil d'Etat, qui peut être introduit si l'arrêt est fondé sur une norme législative qui a été annulée par la Cour ou sur un règlement pris en exécution d'une telle norme.

B.4.1. En vertu de la disposition en cause, un recours en révision n'est recevable que si depuis l'arrêt il a été recouvré des pièces décisives qui auraient été retenues par le fait de l'adversaire ou si l'arrêt a été rendu sur pièces reconnues ou déclarées fausses.

Il ressort des travaux préparatoires que le législateur a estimé qu'il fallait, « pour la sécurité des situations juridiques, qu'au bout d'un laps de temps assez bref les arrêts du Conseil d'Etat puissent être considérés comme définitifs » (*Doc. parl.*, Chambre, 1951-1952, n° 586, p. 2) et que le recours en révision devait, pour cette raison, « conserver un caractère extraordinaire » (*ibid.*, p. 1).

La nature des circonstances dans lesquelles un recours en révision peut être introduit de manière recevable fait apparaître que le législateur a uniquement voulu ouvrir ce recours dans les situations où le Conseil d'Etat avait manifestement été induit en erreur, soit par la production de pièces fausses, soit par la rétention de pièces.

B.4.2. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat que le recours en révision doit être conçu de manière restrictive parce qu'il déroge au principe de base selon lequel lorsqu'une affaire a été tranchée, le juge a épuisé sa juridiction dans cette affaire (C.E., 30 octobre 2012, n° 221.228; 16 mai 2013, n° 223.490). La révision d'un arrêt n'est dès lors possible que dans les cas énumérés de manière limitative, qui doivent être interprétés strictement (*ibid.*).

B.5. Etant donné qu'un recours en révision ne peut être introduit de manière recevable que dans les cas énumérés dans la disposition en cause, il n'est pas possible de l'exercer au motif que le Conseil d'Etat a, à tort, déclaré un moyen irrecevable et ne l'a donc pas examiné quant au fond.

B.6. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Ce droit est également garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et par un principe général de droit.

L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à un recours effectif devant une instance nationale à toute personne dont les droits et libertés mentionnés dans cette Convention ont été violés.

B.7.1. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable, suppose qu'une décision d'une autorité administrative puisse être soumise au contrôle ultérieur d'un organe juridictionnel disposant d'une compétence de pleine juridiction.

B.7.2. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat que la plus haute juridiction administrative procède à un contrôle juridictionnel approfondi, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux de droit. Le Conseil d'Etat examine à cet égard si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait, si elle procède de qualifications juridiques correctes et si elle n'est pas manifestement disproportionnée aux objectifs poursuivis. Lorsqu'il annule cette dernière, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat : si l'autorité prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; si elle s'en tient à l'annulation, la décision est réputée ne pas avoir été prise. En outre, le Conseil d'Etat peut, dans les conditions prévues par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ordonner la suspension de l'exécution de la décision, le cas échéant en statuant en extrême urgence.

B.7.3. Les justiciables disposent donc d'un recours effectif devant une juridiction indépendante et impartiale contre toute décision administrative qui les affecterait directement et défavorablement.

B.8.1. Le droit d'accès au juge n'est pas absolu et peut être soumis à des conditions de recevabilité visant à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique (CEDH, 19 juin 2001, *Kreuz* c. Pologne, § 54; 11 octobre 2001, *Rodriguez Valin* c. Espagne, § 22; 10 janvier 2006, *Teltronic CATV* c. Pologne, § 47).

B.8.2. Le fait qu'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat soit soumis à des conditions de recevabilité ne conduit donc pas, en soi, à une situation incompatible avec le droit d'accès au juge.

B.9.1. Les conditions de recevabilité ne peuvent toutefois avoir pour effet de limiter le droit d'accès au juge d'une manière telle que le cœur de ce droit serait affecté; en outre, les tribunaux ne peuvent appliquer les règles de procédure d'une manière trop formaliste (CEDH, 12 novembre 2002, *Zvolský et Zvolská c. République Tchèque*, § 47; 25 mai 2004, *Kadlec et autres c. République Tchèque*, § 26; 26 juillet 2007, *Walchli c. France*, § 29; 22 juillet 2010, *Melis c. Grèce*, §§ 27 et 28).

La compatibilité de conditions de recevabilité et de leur application avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Erablière c. Belgique*, § 36; 29 mars 2011, *R.T.B.F. c. Belgique*, § 70).

B.9.2. La Cour n'est pas compétente pour apprécier, sur la base des éléments propres à un litige spécifique, si le constat d'irrecevabilité d'un moyen par un juge est compatible avec le droit d'accès au juge.

Il n'appartient pas non plus à la Cour de contrôler la disposition qui fonde un tel constat d'irrecevabilité au regard du droit d'accès au juge, puisqu'une telle disposition ne fait pas l'objet de la question posée à la Cour.

B.10.1. Ni l'article 13 de la Constitution, ni l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne garantissent un droit à un double degré de juridiction (CEDH, grande chambre, 26 octobre 2000, *Kudla c. Pologne*, § 122; 18 décembre 2007, *Marini c. Albanie*, § 120; 17 juillet 2012, *Muscat c. Maltes*, § 42). Sauf en matière pénale, il n'existe en outre aucun principe général de droit qui impose l'existence d'un double degré de juridiction.

B.10.2. La limitation des griefs susceptibles d'aboutir à la révision d'un arrêt du Conseil d'Etat n'est pas, en tant que telle, incompatible avec le droit d'accès au juge, même s'il s'ensuit que certaines irrégularités qui entachent cette décision ne peuvent aboutir à son anéantissement ou à sa révision.

Il est dans la logique même d'un système de voies de recours que la portée de celui-ci tienne compte de l'autorité particulière dont sont revêtues les décisions rendues en dernier ressort, lesquelles sont en principe adoptées par des juridictions supérieures.

B.11. Eu égard à ce qui précède et au caractère exceptionnel du recours en révision, la disposition en cause, en prévoyant que ce recours ne peut être introduit de manière recevable que dans les circonstances – exceptionnelles – qu'elle définit, ne porte pas atteinte au droit d'accès au juge, tel qu'il est garanti par l'article 13 de la Constitution, combiné ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.12. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.13. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, la SA « Banque nationale de Belgique » fait valoir que cette question n'a pas été formulée de manière neutre, en ce qu'elle part de l'idée que la différence de traitement qu'elle vise n'est pas raisonnablement justifiée. Elle demande une reformulation de cette question.

B.14. Les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou faire modifier le contenu des questions préjudicielles.

B.15. La circonstance qu'une question serait formulée de manière tendancieuse n'est pas de nature à empêcher la Cour d'exercer son contrôle sur la disposition qui en fait l'objet, à moins que la question ne permette pas de déterminer en quoi cette disposition serait inconstitutionnelle. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Les mémoires des parties devant la Cour font de surcroît apparaître que la formulation de la question préjudicielle n'a pas empêché ces parties de développer leur point de vue quant au caractère raisonnablement justifié ou non de la différence de traitement soulevée dans la question.

La seconde question préjudicielle doit être interprétée en ce sens qu'il est demandé à la Cour d'établir si la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 13 de la Constitution, et avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'elle fait naître une différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui veulent faire réviser un arrêt du Conseil d'Etat parce qu'elles estiment que cette juridiction a injustement déclaré un moyen irrecevable et n'a donc pas examiné celui-ci quant au fond et, d'autre part, les personnes qui veulent faire réviser un arrêt parce que depuis le prononcé de cet arrêt il a été recouvré des pièces décisives qui auraient été retenues par le fait de l'adversaire ou parce que l'arrêt a été rendu sur pièces reconnues ou déclarées fausses, sans qu'il faille supposer *a priori*, que la différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée.

B.16. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme n'ajoute rien au principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution. Il n'y a pas lieu de l'inclure dans l'examen opéré par la Cour.

Etant donné qu'il a déjà été constaté, à l'occasion de la première question préjudicielle, que la disposition en cause était compatible avec l'article 13 de la Constitution, combiné ou non avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, il ne reste qu'à examiner si cette disposition est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.17. Ainsi qu'il a été rappelé en B.4.1, le législateur a estimé que le recours en révision devait conserver un caractère exceptionnel et il a voulu limiter celui-ci aux situations dans lesquelles le Conseil d'Etat a manifestement été induit en erreur.

Eu égard à cet objectif et compte tenu de ce que le recours en révision déroge au principe selon lequel le juge épuise sa juridiction dans une affaire lorsqu'il tranche celle-ci, du fait qu'il n'existe pas de droit général à un double degré de juridiction et de ce que le principe de sécurité juridique exige qu'un litige ne dure pas indéfiniment, il n'est pas dénué de justification raisonnable que le recours en révision ne puisse être utilisé que lorsque des

pièces décisives ont été recouvrées par la partie adverse ou lorsqu'un arrêt a été rendu sur des pièces reconnues ou déclarées fausses, et non lorsque la personne concernée estime que le Conseil d'Etat aurait, à tort, déclaré un moyen irrecevable.

B.18. La seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 31 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ne viole pas les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 13 novembre 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen