

Numéro du rôle : 1440

Arrêt n 121/99
du 10 novembre 1999

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 75.909 du 24 septembre 1998 en cause de la commune de Rixensart contre la Région wallonne, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 14 octobre 1998, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 21, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 qui établit une présomption de désistement d'instance dans le chef de la partie requérante lorsqu'elle n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans le délai de 30 jours à compter de la notification du rapport de l'auditeur dans lequel est proposé le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité du recours, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ne permettant pas à la partie intervenante qui vient à l'appui de la requête, mais qui délibérément ne s'est pas portée requérante, de demander la poursuite de la procédure ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 2 septembre 1994, la commune de Rixensart a introduit devant le Conseil d'Etat, section d'administration, un recours en suspension et en annulation contre le permis de bâtir délivré le 12 août 1994 à P. Liesse et N. Hanon par le fonctionnaire délégué de l'Administration de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Par requêtes séparées, P. Liesse et R. Thacker sont intervenus volontairement dans les procédures de suspension et d'annulation, le premier à l'appui de la thèse de la partie adverse, le second à l'appui des demandes de suspension et d'annulation.

Par arrêt n° 50.091 du 9 novembre 1994, le Conseil d'Etat a accueilli les deux demandes en intervention et a rejeté la demande de suspension.

Dans le cadre de la procédure en annulation, toutes les parties ont échangé régulièrement leurs mémoires en réponse et mémoires en réplique.

Aux termes de son rapport, l'auditeur conclut au rejet de la demande d'annulation.

Ce rapport a été notifié aux parties le 4 mai 1998.

Constatant que la commune de Rixensart n'a pas introduit la demande de poursuite de la procédure dans les trente jours de la notification de son rapport, conformément à l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'auditeur a déposé un nouveau rapport, cette fois sur la base de l'article 14^{quater}, § 1er, du règlement général de procédure du Conseil d'Etat, en vue de faire constater le désistement de la requérante, et, par voie de conséquence, l'irrecevabilité des deux interventions volontaires.

Ce rapport ainsi que l'ordonnance de fixation du 27 juillet 1998 pour l'audience du 10 septembre 1998 ont été notifiés aux parties.

A l'audience, la seconde partie intervenante, qui vient à l'appui de la requête en annulation, a soutenu qu'elle avait intérêt à la poursuite de la procédure et que son sort ne pouvait dépendre de l'attitude de la partie requérante qui a omis de déposer un acte de procédure. Elle demanda que soit posée une question préjudicielle à

la Cour d'arbitrage relative à l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Après avoir constaté que cette disposition ne concernait pas la partie intervenante puisqu'elle traite de la partie requérante, le Conseil d'Etat a, néanmoins, compte tenu de l'obligation qui lui en est faite par l'article 26, § 2, de la loi sur la Cour d'arbitrage, posé la question reprise ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 14 octobre 1998, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 29 octobre 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 10 novembre 1998.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 7 décembre 1998;

- R. Thacker, demeurant à 1332 Genval, avenue Gevaert 126, par lettre recommandée à la poste le 11 décembre 1998;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 11 décembre 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 janvier 1999.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 1er février 1999;

- R. Thacker, par lettre recommandée à la poste le 5 février 1999;

- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 5 février 1999.

Par ordonnances du 30 mars 1999 et du 28 septembre 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 14 octobre 1999 et 14 avril 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par lettre recommandée à la poste le 5 juillet 1999, le conseil du Gouvernement wallon a fait savoir que son client a décidé de ne pas intervenir dans la suite de la procédure.

Par ordonnance du 14 juillet 1999, le juge H. Boel, faisant fonction de président en exercice, a complété le siège par le juge H. Coremans, qui est devenu rapporteur, uniquement pour statuer sur la mise en état.

Par ordonnance du 14 juillet 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 6 octobre 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 16 juillet 1999.

Par ordonnance du 29 septembre 1999, la Cour a remis l'affaire à l'audience du 19 octobre 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 1er octobre 1999.

Par ordonnance du 19 octobre 1999, le président en exercice a complété le siège par le juge H. Coremans.

A l'audience publique du 19 octobre 1999 :

- ont comparu :

. Me P. Gougnard, avocat au barreau de Nivelles, pour R. Thacker;

. Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Cerexhe et H. Boel ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Position de R. Thacker, seconde partie intervenante devant le Conseil d'Etat

A.1.1. La notification du rapport de l'auditeur se fait, aux parties autres que la partie requérante, en ce compris aux parties intervenantes, plus de trente jours après la notification de ce rapport à la partie requérante, c'est-à-dire en même temps que l'information selon laquelle la partie requérante n'a fait parvenir au greffe ni dernier mémoire, ni demande de poursuite de la procédure. Or, si le rapport de l'auditeur dans lequel est proposé le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité ne met pas fin au traitement de l'affaire, il indique néanmoins qu'il existe des raisons sérieuses de considérer que le recours introduit est irrecevable ou dépourvu de fondement. Il est exact que le requérant en intervention ne peut développer des moyens nouveaux. Et, en ce sens, la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat porte sur l'impossibilité pour un intervenant de poursuivre la procédure lorsqu'il a été fait application à la partie requérante de l'article 21, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'Etat.

A.1.2. La présomption légale irréfragable de désistement qui pèse sur la partie requérante originaire n'a pu être estimée comme étant une exigence de forme qui n'entraîne pas une charge disproportionnée au regard des objectifs poursuivis par le législateur que dans la mesure où celle-ci a été informée du délai et des conséquences liées à la non-introduction des demandes de poursuite de la procédure, qu'il a été constaté que celle-ci disposait effectivement de la possibilité d'empêcher que cette présomption légale trouve à s'appliquer, de sorte qu'il pouvait en être déduit que la partie requérante avait pris la décision tacite mais néanmoins non ambiguë de ne plus persister dans son recours en annulation.

En revanche, la partie intervenante venant à l'appui de la requête ne dispose pas de la possibilité d'empêcher que cette présomption légale trouve à s'appliquer, nonobstant le fait que son intérêt à l'issue du litige a été reconnu, que son intervention a été accueillie et ce, sans qu'elle soit même informée non seulement de l'existence du rapport de l'auditeur dans lequel est proposé le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité du recours mais, en outre, du délai susvisé de trente jours et des conséquences liées à la non-introduction d'une demande de

poursuite de la procédure par la partie requérante à défaut d'admettre *quod non* qu'elle ait la faculté d'effectuer elle-même une telle demande de poursuite de la procédure. Or, une partie intervenante venant à l'appui de la requête ne peut se voir traiter de manière différente d'une partie requérante dans la mesure où le désistement d'instance de l'une ne peut entraîner le désistement d'instance de l'autre, à tout le moins s'il est fondé sur une présomption.

A.1.3. Les règles de procédure inscrites à l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne peuvent avoir pour effet d'empêcher que la partie intervenante, qui vient à l'appui de la requête et qui souhaite maintenir sa demande lorsque la partie requérante s'abstient de réagir dans les délais, ait effectivement accès au juge administratif.

Il s'ensuit que l'article 21, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'Etat viole les articles 10 et 11 de la Constitution. La mesure qui fait dépendre le sort de la procédure de l'accomplissement par une autre partie, sans que la partie intervenante soit informée de quoi que ce soit, de l'obligation de transmettre une pièce de procédure, dont le contenu peut se limiter à la simple confirmation de ce que la partie requérante persiste dans sa demande, est une exigence de forme qui entraîne une charge nécessairement disproportionnée puisqu'elle pèse sur un tiers sans que la partie intervenante qui vient à l'appui de la requête ait la faculté d'intervenir, au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir réduire la durée de la procédure et inciter les parties à ne pas poursuivre inutilement les procédures.

A titre subsidiaire, on pourrait aussi répondre à la question posée en constatant que l'article 21, alinéa 6, précité viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ne permettant pas à la partie intervenante qui vient à l'appui de la requête, mais qui délibérément ne s'est pas portée requérante, de demander la poursuite de la procédure dans les trente jours à compter de la notification qui lui est faite personnellement du rapport de l'auditeur dans lequel est proposé le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité du recours.

A titre plus subsidiaire encore, on pourrait répondre à la question susdite en constatant que l'article 21, alinéa 6, précité viole les articles 10 et 11 de la Constitution parce qu'il ne permet pas à la partie intervenante qui vient à l'appui de la requête, mais qui délibérément ne s'est pas portée requérante, de demander la poursuite de la procédure dans le délai de trente jours à compter de la notification à la partie requérante du rapport de l'auditeur dans lequel est proposé le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité du recours si cette disposition est interprétée comme ne nécessitant pas la notification du rapport de l'auditeur à la partie intervenante qui vient à l'appui de la requête concomitamment à la notification à la partie requérante.

A.2.1. Dans son mémoire en réponse, la partie intervenante devant le Conseil d'Etat fait encore valoir que la spécificité du statut procédural de la partie intervenante ne peut justifier que le sort de sa demande sur intervention puisse dépendre d'actes qui ne sont pas portés à sa connaissance en temps utile, la partie intervenante venant à l'appui de la requête n'étant d'une quelconque manière informée avant l'écoulement du délai de trente jours susvisé de l'existence d'un rapport de l'auditeur qui conclut au rejet du recours ni de la notification de ce rapport à la partie requérante, ni du début de l'écoulement du délai de trente jours à l'expiration duquel sera acquise la présomption légale et irrefragable du désistement de la partie requérante et des conséquences liées à la non-introduction d'une demande de poursuite de la procédure par la partie requérante dans ce délai tant pour la partie requérante que pour la partie intervenante venant à l'appui de la requête.

A.2.2. L'intervention à l'appui d'une requête en annulation s'effectue nécessairement alors qu'une autre partie a déjà pris l'initiative du conflit avec l'autorité qui est l'auteur de l'acte administratif, ce qui ne signifie pas pour autant que la partie intervenante préfère délibérément adopter une position attentiste et plus réservée, et va se borner à venir se greffer sur la procédure mue à l'initiative du requérant : la partie intervenante venant à l'appui de la requête peut ainsi notamment soutenir que tel moyen est expressément ou implicitement invoqué dans la requête contrairement à ce que pourraient apprécier l'auditeur, la partie adverse voire même la partie requérante elle-même.

Position du Conseil des ministres

A.3.1. Il faut d'abord souligner que, dans cette affaire, la Cour est invitée à faire application de la technique dite de la « discrimination par omission » ou encore de la « discrimination en creux ». Cette particularité résulte de

ce que la situation prétendument discriminatoire est une règle prétorienne classique qui ne résulte formellement d'aucun texte. Dès lors, la seconde partie intervenante et à sa suite le Conseil d'Etat n'eurent d'autre choix que de viser « en creux » l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dont la sanction ne frappe qu'indirectement la partie intervenant à l'appui. Cette particularité implique qu'il soit répondu à la question préjudicielle à la lumière de la disposition litigieuse, d'une part, et de la règle prétorienne de la dépendance procédurale, d'autre part.

A.3.2. Tout d'abord, la situation de la partie requérante et celle de la partie intervenante ne sont pas comparables.

Certes, la partie requérante et la partie intervenante ont le même intérêt à voir annuler l'acte administratif litigieux. Cet intérêt commun justifierait du reste qu'*a priori*, l'un et l'autre, ou l'un plutôt que l'autre, introduisent un recours en annulation contre ledit acte. Ceci étant, en cas d'annulation, partie requérante et partie intervenante profitent tout autant du résultat. Mais à la différence de la partie requérante, la partie qui intervient volontairement au soutien de la demande d'annulation ne prend pas l'initiative du conflit avec l'autorité qui est l'auteur de l'acte administratif. Alors qu'elle serait parfaitement recevable à agir elle-même, par voie principale, en annulation (ce qui, le cas échéant, justifierait la jonction de son recours avec celui du requérant), la partie intervenante préfère délibérément adopter dans un premier temps une position attentiste et plus réservée, et se borner ensuite à venir se greffer sur la procédure mue à l'initiative du requérant. Sur les plans stratégique et économique, le statut de partie intervenante présente d'incontestables avantages par rapport au statut de requérant. Ces avantages procèdent tous du caractère accessoire que revêt l'intervention par rapport à la demande principale d'annulation. Cette même dimension accessoire implique également, comme contrepartie aux avantages évoqués ci-avant, une dépendance procédurale de l'intervention par rapport à la demande principale d'annulation : le sort de la première est lié à celui de la seconde.

En marge de ce qui précède, il est constant, en droit judiciaire civil, que nul n'a jamais songé à comparer la situation de l'intervenant avec celle des parties à la demande principale.

A.3.3. A supposer que l'on considère que ces situations soient comparables, la différence de traitement est objective et raisonnable et ce, dans la perspective de l'arrêt n° 67/95, que la Cour devrait appliquer *mutatis mutandis* à l'espèce.

A.4. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres tient à souligner que, pour une part essentielle, l'argumentation de la seconde partie intervenante devant le Conseil d'Etat se fonde sur la circonstance que le rapport de l'auditeur visé à l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne lui a pas été notifié concomitamment à la notification du même rapport à la partie requérante.

Qu'il y ait ou non matière à interprétation, la notification des rapports de l'auditorat aux parties est, pour ce qui concerne la procédure ordinaire, régie exclusivement par l'article 14 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, tel qu'il a été remplacé par l'article 23 de l'arrêté royal du 15 juillet 1956 et modifié par l'article 5, 1°, de l'arrêté royal du 7 janvier 1991.

Cette dernière disposition n'est nullement visée, fût-ce implicitement, par la question préjudicielle soumise en l'espèce à la Cour. Elle ne pourrait d'ailleurs l'être, s'agissant d'une disposition réglementaire et non d'une disposition législative.

Au vu de ce qui précède, il convient dès lors de considérer que la Cour d'arbitrage est sans compétence pour déférer à l'invitation de l'intervenant et pour apprécier l'argumentation qu'il entend déduire de l'absence de notification à la partie intervenante du rapport visé par l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, concomitamment à la notification de ce même rapport à la partie requérante.

- B -

Sur l'objet et la portée de la question préjudicielle

B.1.1. L'article 21, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'Etat dispose :

« Il existe, dans le chef de la partie requérante, une présomption de désistement d'instance lorsqu'elle n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de 30 jours à compter de la notification du rapport de l'auditeur dans lequel est proposé le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité du recours ».

B.1.2. La question préjudicielle porte sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'elle ne permet pas à la partie intervenante qui vient à l'appui de la requête, mais qui ne s'est pas portée requérante, de demander la poursuite de la procédure.

B.2. Ainsi qu'il ressort de l'arrêt de renvoi, la discrimination telle qu'elle est invoquée dans le libellé de la question préjudicielle ne résulte pas directement de l'article 21, alinéa 6, précité mais de l'interprétation qui en est faite lorsqu'on le met en combinaison avec le principe de la dépendance procédurale de l'intervention volontaire à l'égard de la demande d'annulation.

La Cour doit tenir compte de cette particularité, invoquée par l'arrêt de renvoi, pour répondre à la question préjudicielle.

Sur le fond

B.3. L'article 21, alinéa 6, a été inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par l'article 1er de la loi du 17 octobre 1990. Elle fait partie d'une série de mesures par lesquelles le législateur entendait réduire la durée de la procédure devant la section d'administration du Conseil

d'Etat et résorber l'arriéré juridictionnel (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1 (Exposé des motifs), p. 1, et n° 984-2 (Rapport), p. 2, et *Ann.*, Sénat, 12 juillet 1990, pp. 2640 et s.)

B.4. En l'occurrence, cette disposition prévoit que lorsque la partie requérante ne respecte pas le délai fixé pour l'introduction d'une demande de poursuite de la procédure, elle est présumée se désister de cette procédure.

Quelque lourde que soit pour la partie requérante la conséquence du non-respect de ce délai, une telle mesure n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir réduire la durée de la procédure, compte tenu du principe général de droit selon lequel la rigueur de la loi peut être tempérée en cas de force majeure ou d'erreur invincible, principe auquel la loi en cause n'a pas dérogé. L'obligation de transmettre dans les délais une pièce de procédure, dont le contenu peut se limiter à la simple confirmation de ce que la partie requérante persiste dans sa requête, est une exigence de forme qui n'entraîne pas une charge disproportionnée au regard dudit objectif.

B.5. Il résulte de l'examen du dossier et des circonstances de la cause que le second intervenant devant le Conseil d'Etat entend dénoncer la différence de traitement qui existerait, pour l'application de l'article 21, alinéa 6, précité, entre, d'une part, la partie requérant l'annulation qui dispose de la faculté de solliciter la poursuite de la procédure malgré le dépôt d'un rapport de l'auditeur concluant au rejet ou à l'irrecevabilité de la requête et, d'autre part, la partie intervenante, qui ne dispose pas de cette faculté puisque le sort de l'intervention est lié à celui de la requête.

B.6. Le principe de la dépendance procédurale de l'intervention devant le Conseil d'Etat à l'égard du recours en annulation résulte de plusieurs dispositions des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, parmi lesquelles l'article 21*bis*, § 1er, qui dispose que « l'intervenant à l'appui de la requête ne peut soulever d'autres moyens que ceux qui ont été formulés dans la requête introductive d'instance ». Cette même disposition soumet par ailleurs l'intervention au respect de délais de rigueur en sorte que « cette intervention ne retarde la procédure en aucune manière ».

B.7. En optant pour l'intervention volontaire plutôt que pour l'introduction d'un recours en annulation, la partie intervenante choisit volontairement un type de procédure qui présente certains avantages mais dont elle ne peut ignorer non plus la situation de dépendance par rapport à la procédure principale, y compris les risques inhérents à ce statut.

La partie qui ne choisit pas la voie du recours en annulation ne peut se plaindre des conséquences qui résultent pour elle de l'absence de demande de poursuite de la procédure par le requérant principal.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 21, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, qui établit une présomption de désistement d'instance dans le chef de la partie requérante lorsqu'elle n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans le délai de 30 jours à compter de la notification du rapport de l'auditeur dans lequel est proposé le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité du recours, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ne permettant pas à la partie intervenante qui vient à l'appui de la requête, mais qui délibérément ne s'est pas portée requérante, de demander la poursuite de la procédure.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 10 novembre 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior