

Numéro du rôle : 1673
Arrêt n° 50/2000 du 3 mai 2000

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, R. Henneuse, M. Bossuyt et E. De Groot, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 79.916 du 26 avril 1999 en cause de J. Weyers et de la s.a. Peers Export-Import contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 11 mai 1999, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et/ou 11 de la Constitution et, plus particulièrement, cet article est-il bien conforme à ces principes constitutionnels, dans la mesure où il inflige à la partie requérante la sanction connue (absence d'intérêt-irrecevabilité) en cas de non-respect du délai prévu à l'article 7 de l'arrêté du Régent, alors que la méconnaissance des délais imposés par l'article 14*bis* de ce même arrêté du Régent n'infligerait pas à l'Auditorat (art. 14*bis*, § 1er, alinéa 1er) et au Conseil d'Etat (art. 14*bis*, § 1er, alinéa 2) une sanction de la même sévérité, ni même aucune sanction, alors que ces délais prévus par l'article 14*bis* visent le même objectif, à savoir la réduction de la durée de la procédure ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Dans l'affaire pendante devant le Conseil d'Etat, la partie requérante a omis d'introduire un mémoire en réplique dans le délai prescrit par l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Le membre de l'auditorat chargé de l'examen de l'affaire a constaté, dans son rapport, l'absence de l'intérêt requis de la partie requérante.

Dans un « mémoire ampliatif », la partie requérante soutient que l'application de l'article 21, alinéa 2, entraîne une discrimination entre, d'une part, la partie requérante et, d'autre part, le Conseil d'Etat et l'auditorat, dès lors que le non-respect du délai imposé est sanctionné dans le chef du requérant, cependant que le non-respect des délais imposés par l'article 14*bis* au Conseil d'Etat et à l'auditorat pour faire rapport et convoquer les parties ou pour statuer n'est pas sanctionné. Dans les deux cas de figure, les délais imposés poursuivent néanmoins le même objectif, à savoir écourter la procédure.

La partie requérante demande au Conseil d'Etat de poser une question préjudicielle à ce sujet.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 11 mai 1999, 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 15 juin 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 10 juillet 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 29 juillet 1999;
- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 30 juillet 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 août 1999.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 9 septembre 1999.

Par ordonnance du 26 octobre 1999, la Cour a prorogé jusqu'au 11 mai 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 9 février 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 1er mars 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 10 février 2000.

A l'audience publique du 1er mars 2000 :

- ont comparu :
 - . Me V. Tollenaere *loco* Me P. Lefranc, avocats au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et R. Henneuse 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 du Conseil des ministres

A.1.1. Le Conseil des ministres souligne que la Cour s'est déjà prononcée dans plusieurs arrêts sur la sanction imposée par l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et qu'elle a conclu que cette disposition ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.1.2. S'agissant du fond de l'affaire actuelle, le Conseil des ministres considère à titre principal que les parties devant le Conseil d'Etat, d'une part, et le Conseil d'Etat et l'auditorat, d'autre part, ne sont pas des catégories comparables pour ce qui est d'apprécier les délais qui leur sont imposés, en sorte que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sauraient être violés.

Il est évident que la situation d'une partie requérante devant le Conseil d'Etat, s'agissant du respect des délais d'introduction de ses mémoires, n'est pas comparable à celle du Conseil d'Etat lui-même pour ce qui est d'observer une obligation de convoquer les parties devant lui, ou pour ce qui est de se prononcer, sans délai, dans le cadre de l'article 21 des lois coordonnées précitées. A cet égard, le justiciable, et sa situation juridique devant le Conseil d'Etat, diffère trop fondamentalement d'une institution créée par la Constitution elle-même tel le Conseil d'Etat, qui fait, en l'espèce, fonction de juridiction administrative. Ce que font les membres de l'auditorat c'est, comme le Conseil d'Etat lui-même, contrôler la légalité en exerçant un contrôle objectif des actes administratifs unilatéraux et juridictionnels, sans avoir à servir l'intérêt général et/ou l'ordre public, à l'inverse du ministère public. L'auditorat ne constitue pas un corps qui se distingue de la juridiction à laquelle il appartient et les auditeurs, qui sont des magistrats, ne sont pas parties à la cause. L'auditeur n'étant pas partie au procès dans les affaires pendantes devant la section d'administration du Conseil d'Etat, sa situation, eu égard aux tâches légales spécifiques qui sont les siennes, n'est pas comparable, du point de vue du principe d'égalité, avec celle d'une partie à un procès.

A.1.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres observe que les délais imposés à l'article 14*bis*, même s'il s'agit de délais d'ordre, contribuent à l'objectif général du législateur qui consiste à écourter la procédure et à résorber l'arriéré au Conseil d'Etat.

Le fait que le dépassement de ces délais n'est pas assorti d'une sanction affectant le résultat de la procédure, comme c'est le cas à l'article 21, alinéa 2, tient à la mission du Conseil d'Etat; toute autre manière de voir rend impossible tout procès suivant les règles contenues à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, tout dépassement important des délais par le Conseil d'Etat et l'auditorat est passible de sanction. L'article 258 du Code pénal, relatif au déni de justice, trouve à s'appliquer au Conseil d'Etat; les membres du Conseil d'Etat qui manquent à leur devoir peuvent encourir une sanction disciplinaire. Les auditeurs opèrent sous la direction de l'auditeur général, qui dirige les activités de l'auditorat et qui est lui aussi soumis à des règles disciplinaires.

Ces formes de sanction potentielle ne sont pas disproportionnées à la sanction imposée à la partie requérante qui ne respecte pas le délai d'introduction d'un mémoire, d'autant que cette partie peut se limiter, dans ce mémoire, à renvoyer à la requête introductive d'instance.

Selon le Conseil des ministres, il n'est dès lors pas question de violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Position du Gouvernement flamand

A.2.1. Avant d'examiner la question préjudicielle, le Gouvernement flamand expose dans le détail le règlement de procédure devant le Conseil d'Etat, en particulier en ce qui concerne les conditions de délai. A l'issue de son exposé, le Gouvernement flamand souligne que la Cour a déjà considéré que le régime inscrit à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.2. S'agissant de la présente question préjudicielle, le Gouvernement flamand estime également, à titre principal, que le Conseil d'Etat et l'auditorat ne peuvent être comparés aux parties au procès pour ce qui est du respect des délais.

Les parties requérantes établissent une comparaison entre, d'une part, une partie au procès dans la procédure d'annulation et, d'autre part, les magistrats, qui ne sont à l'évidence pas parties ou ne pourraient l'être, dans cette même procédure. L'auditorat est un corps *sui generis* qui n'est pas entièrement comparable au ministère public près les cours et tribunaux ordinaires. L'auditorat n'est en aucun cas une partie au litige et ne peut se comporter comme tel : le rapport et l'avis doivent être objectifs et impartiaux; sinon, les parties peuvent demander la récusation du membre concerné de l'auditorat. Tant le président que l'auditeur relèvent de l'organisation du Conseil d'Etat. L'auditorat et le Conseil d'Etat ou le siège ne peuvent être comparés aux parties au procès. Il n'est pas question de catégories comparables.

A.2.3. A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand considère que le traitement différent des parties au procès et des magistrats précités repose sur un critère de distinction objectif en ce que leur rôle dans le cadre du litige est entièrement différent.

Une partie au procès défend ses propres intérêts, ce qui signifie concrètement, pour le requérant, qu'il poursuit l'annulation de la décision entreprise.

En revanche, le Conseil d'Etat et l'auditorat exercent un contrôle de légalité objectif, qui transcende l'intérêt du requérant.

Le Gouvernement flamand relève également que les délais prévus à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, d'une part, et le délai prévu à l'article 14*bis*, d'autre part, ont une nature différente. Les délais imposés aux parties au procès sont des délais de forclusion; les délais qui sont imposés aux magistrats sont des délais d'ordre, dont le non-respect ne saurait, en soi, préjudicier à l'intérêt des requérants. L'absence de sanction en cas de dépassement des délais imposés au Conseil d'Etat et à l'auditorat dérive logiquement de la nature des délais.

Les requérants contestent la différence de sanction en cas de non-respect des délais en question. Le propre des magistrats est qu'on ne peut leur imposer des délais de forclusion. Il est inconcevable que le dépassement de délais d'ordre puisse avoir pour conséquence que la légalité violée par l'acte administratif entrepris ne puisse plus être restaurée.

Le Gouvernement flamand n'est pas d'accord avec le Conseil des ministres lorsque celui-ci considère que les délais imposés aux parties au procès et ceux imposés aux magistrats poursuivent le même objectif. Le Gouvernement flamand estime que les délais imposés au Conseil d'Etat et à l'auditorat sont la simple conséquence du fait que les parties au procès n'ont pas introduit de mémoire dans les délais.

Enfin, le Gouvernement flamand souligne que le législateur a accordé une importance particulière aux délais d'introduction de mémoires aux fins de rendre la procédure plus efficace. La sanction d'irrecevabilité pour défaut d'intérêt n'emporte pas de charge disproportionnée dans le chef des requérants. Le Gouvernement flamand conclut que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés.

- B -

B.1.1. Le Conseil d'Etat demande à la Cour de se prononcer sur la question de savoir si l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole ou non les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il inflige à la partie requérante la sanction de l'irrecevabilité du recours lorsque celle-ci ne respecte pas les délais prévus pour l'introduction des mémoires en réponse et mémoires ampliatifs, alors qu'aucune sanction n'est prévue pour la méconnaissance des délais imposés au Conseil d'Etat et à l'auditorat par l'article 14*bis* de l'arrêté du Régent.

B.1.2. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il était libellé avant sa modification par la loi du 25 mai 1999, disposait :

« Lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif, la section statue sans délai, les parties entendues, sur l'avis du membre de l'auditorat désigné en l'affaire, en constatant l'absence de l'intérêt requis. »

L'article 14*bis*, § 1er, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat énonce :

« En cas d'application de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées, le membre de l'auditorat désigné fait, dans les huit jours après l'expiration des délais, rapport au président de la chambre saisie de l'affaire.

Le président convoque le requérant, la partie adverse et, le cas échéant, la partie intervenante à comparaître devant lui à bref délai et au plus tard le dixième jour après le dépôt du rapport; celui-ci est joint à la convocation.

Entendu les parties et l'auditeur en son avis, le président ou le conseiller qu'il désigne statue sans délai, en constatant l'absence de l'intérêt requis. »

B.2. La discrimination qui pourrait, selon les termes de la question préjudicielle, résulter des traitements différents réservés à la partie requérante, d'une part, au Conseil d'Etat et à l'auditorat du Conseil d'Etat, d'autre part, est tirée d'une comparaison de catégories qui ne sont pas suffisamment comparables.

Contrairement aux requérants devant le Conseil d'Etat, cette juridiction et l'auditorat ne sont en rien parties au litige.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il dispose qu'est constatée l'absence de l'intérêt requis de la partie requérante qui n'a pas introduit de mémoire en réponse ou de mémoire ampliatif, alors que l'article 14*bis* de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat ne prévoit aucune sanction pour le dépassement des délais imposés au Conseil d'Etat et à l'auditorat.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 3 mai 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets