

Numéro du rôle : 1938
Arrêt n° 87/2001 du 21 juin 2001

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents H. Boel et M. Melchior, des juges L. François, P. Martens, A. Arts et E. De Groot, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du juge émérite E. Cerexhe, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président H. Boel,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet des questions préjudicielles*

Par arrêt n° 85.743 du 1er mars 2000 en cause de L. Quartier contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 4 avril 2000, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, pris isolément et en combinaison avec les articles 13 et 160 de la Constitution ainsi qu'avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qu'il prévoit un traitement égal pour deux catégories différentes de personnes, à savoir (1) la partie requérante qui ne dépose pas de mémoire au motif qu'elle n'a plus intérêt à la cause, c'est-à-dire qu'elle ne manifeste plus son intérêt à la cause, et (2) la partie requérante qui ne dépose pas de mémoire au motif qu'elle ne justifie plus d'un intérêt au mémoire, dès lors qu'en raison de l'absence de réponse de la partie adverse, elle n'a plus rien à ajouter à ce qui a déjà été exposé dans la requête ?

2. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, pris isolément et en combinaison avec les articles 13 et 160 de la Constitution ainsi qu'avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qu'une différence de traitement est instaurée entre des catégories égales de personnes, à savoir (1) la partie requérante qui dépose dans les délais un mémoire purement formel, dans lequel elle déclare n'avoir plus rien à ajouter à sa requête, la partie adverse n'ayant déposé aucun mémoire en réponse, et qui conserve ainsi son intérêt à l'instance, et (2) la partie requérante qui ne dépose aucun mémoire formel au motif que l'Etat belge n'a déposé aucun mémoire et qui perd ainsi son intérêt à l'instance ? »

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par requête du 15 mai 1995, L. Quartier avait demandé au Conseil d'Etat l'annulation de l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 janvier 1995 modifiant partiellement le plan de secteur « Ieper-Poperinge » (*Moniteur belge*, 25 mars 1995), en tant qu'il affecte en zone industrielle les terrains sis à Wervik que le requérant a pris à ferme et qui, en vertu du plan de secteur initial, étaient situés en zone agricole.

La partie défenderesse devant le Conseil d'Etat, la Région flamande, s'était abstenue d'introduire un mémoire en réponse. La partie requérante en fut avisée par une lettre du 12 octobre 1995 envoyée par le greffe du Conseil d'Etat, l'informant qu'elle disposait d'un délai unique de soixante jours, qui ne pouvait être prolongé, pour adresser un mémoire ampliatif au greffe. La partie requérante n'introduisit un « mémoire complémentaire » que le 18 décembre 1995, donc après l'expiration du délai précité.

Dans son rapport du 20 mars 1996 adressé au président de la chambre compétente, le premier auditeur proposa de citer les parties à l'audience, par application de l'article 14*bis*, § 1er, alinéa 2, du règlement général de procédure, afin de constater l'absence de l'intérêt requis dans le chef de la partie requérante et de rejeter en conséquence la demande.

A l'audience, la partie requérante déclara qu'en l'espèce, il ne peut être constaté en vertu de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat que l'intérêt requis pour obtenir l'annulation demandée fait défaut. Une autre appréciation serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Elle demanda qu'une question fût posée à ce sujet à la Cour, ce que le Conseil d'Etat a fait par arrêt n° 62.485. La partie requérante a ensuite demandé à la Cour de reformuler la question posée par le Conseil d'Etat. La Cour n'accéda pas à cette

demande de reformulation. La Cour répondit à la question posée par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 27/97 du 6 mai 1997.

Par lettre du 10 juillet 1997, la partie requérante demande au Conseil d'Etat de poser à nouveau deux questions à la Cour. Dans son arrêt n° 85.743, le Conseil d'Etat décide de poser les questions reproduites ci-avant à la Cour.

### III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 4 avril 2000, 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 22 mai 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 24 mai 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 3 juillet 2000;

- L. Quartier, demeurant à 8940 Wervik, Waterstraat 2, par lettre recommandée à la poste le 6 juillet 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 août 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 15 septembre 2000;

- L. Quartier, par lettre recommandée à la poste le 18 septembre 2000.

Par ordonnances des 28 septembre 2000 et 29 mars 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 4 avril 2001 et 4 octobre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 7 mars 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 28 mars 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 8 mars 2001.

A l'audience publique du 28 mars 2001 :

- ont comparu :

. Me J. Ghysels, avocat au barreau de Bruxelles, pour L. Quartier;

. Me Y. Loix *loco* Me H. Sebreghts, avocats au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et L. François 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 -

A.1. Le Conseil des ministres souligne que l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat a été inséré par l'article 1er de la loi du 17 octobre 1990 dans le but de réduire la durée de la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et d'en résorber l'arriéré. Le Conseil des ministres cite les travaux préparatoires y relatifs ainsi que l'arrêt du Conseil d'Etat n° 48.624 du 13 juillet 1994. La partie requérante doit introduire un mémoire si elle veut éviter que l'absence de l'intérêt requis soit constatée. Le législateur avait l'intention d'attacher de lourdes conséquences au non-respect des délais et il a voulu que le Conseil d'Etat, dans les notifications du greffier, rappelle à la partie requérante les effets légaux de son absence de réponse ou de la tardiveté de celle-ci.

A.2.1. Pour ce qui est de la première question préjudicielle, le Conseil des ministres estime qu'il est injustement fait allusion à l'inégalité de deux « sortes » de parties requérantes. Un premier type de requérant n'aurait plus intérêt à la cause puisqu'il ne manifeste plus aucun intérêt et n'introduit donc pas de mémoire en réplique, alors qu'un deuxième type de requérant n'introduit pas pareil mémoire parce qu'il n'a rien à ajouter à sa requête, la partie défenderesse n'ayant introduit aucun mémoire.

Le Conseil des ministres affirme que le législateur avait l'intention d'établir, dès le début de la procédure, une nette distinction entre les parties requérantes manifestant un intérêt persistant pour leur affaire et les parties requérantes qui n'ont plus d'intérêt étant donné qu'elles ne manifestent plus aucun intérêt. Le fait qu'une partie requérante n'introduit pas de mémoire en réplique dans une procédure dans laquelle la partie défenderesse n'a pas introduit de mémoire en réponse peut, en effet, être interprété de plusieurs façons. Ce n'est pas parce que la partie défenderesse n'a pas introduit de mémoire en réponse que la partie requérante justifie d'office encore d'un intérêt à la procédure. Le Conseil des ministres estime qu'il est tout simplement logique que celui qui estime devoir maintenir son intérêt ou qui estime que son intérêt doit être maintenu doit en faire la preuve en manifestant explicitement son intérêt à la procédure en déposant un mémoire en réplique. Ce n'est que de cette façon que le Conseil d'Etat peut effectivement reconnaître l'intérêt persistant d'une partie requérante tant du « type 1 » que du « type 2 ».

Le Conseil des ministres estime que le Conseil d'Etat est incapable d'établir une distinction entre les requérants du premier type et du second type, en sorte qu'un traitement distinct des deux types de requérants n'est pas possible, bien qu'il soit indiqué du point de vue de la procédure. Si l'on devait admettre que la partie requérante maintient son intérêt à la procédure lorsque la partie défenderesse n'a pas introduit de mémoire en réponse, il s'ensuivrait que des procédures soient poursuivies sans que la partie requérante ait un intérêt, et donc que les procédures seraient plus longues et que la charge de travail auprès du Conseil d'Etat augmenterait, ce qui n'a aucun sens du point de vue de l'économie du procès et ce qui serait contraire à l'intention du législateur. Le Conseil des ministres renvoie aux arrêts n°s 50/2000 et 72/2000 de la Cour.

Le Conseil des ministres conclut qu'étant donné que le Conseil d'Etat, sans l'expression explicite de la persistance de l'intérêt à la procédure dans le chef de la partie requérante, n'est pas en mesure d'établir une distinction entre les deux types de requérants, un traitement égal de ces types de requérants est non seulement licite mais même indispensable, en sorte qu'il n'est nullement question d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.2. Selon le Conseil des ministres, il n'est pas davantage question de violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 13 et 160 de la Constitution. En effet, c'est à tort qu'il est affirmé que la disposition en cause empêcherait les justiciables d'ester en justice. Les articles 13 et 160 de la Constitution n'impliquent pas que les justiciables qui ne respectent pas les règles procédurales spécifiques ou dépassent les délais légaux seraient recevables à engager des procédures devant le Conseil d'Etat. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne prive personne de la possibilité d'engager une procédure auprès du Conseil

d'Etat, étant donné que la procédure se poursuit normalement si la partie requérante introduit un mémoire en réplique. Il empêche uniquement que soient poursuivies des procédures auxquelles la partie requérante n'a plus d'intérêt.

Le Conseil des ministres renvoie aux arrêts n<sup>os</sup> 27/97, 32/95, 94/99, 50/2000 et 72/2000, dans lesquels la Cour a considéré que la disposition en cause, dans le cadre d'un recours en annulation objectif, ne viole ni les droits de défense ni le droit d'accès au juge. Le Conseil des ministres soutient que dans les cas où l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable aux litiges devant le Conseil d'Etat, l'article 21, alinéa 2, ne peut nullement être considéré comme une entrave, interdite par cette disposition, à l'accès au juge, d'autant que la partie requérante est explicitement informée des conséquences du non-respect de cette formalité substantielle.

A.2.3. Le Conseil des ministres estime que la disposition en cause ne viole pas davantage le droit de défense visé à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne porte pas atteinte aux garanties offertes par cette disposition conventionnelle, étant donné que le greffier du Conseil d'Etat informe explicitement toute partie requérante des effets du non-respect de l'obligation en cause. A l'appui de cette thèse, le Conseil des ministres renvoie à nouveau à la jurisprudence de la Cour.

A.3.1. Pour ce qui est de la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres estime qu'elle postule à tort l'égalité de deux types de requérants, à savoir un premier type de partie requérante qui introduit, dans les délais, un mémoire en réplique purement formel, et un autre type de partie requérante qui n'introduit pas de mémoire en réplique purement formel parce que la partie défenderesse n'a pas déposé de mémoire en réponse. Selon le Conseil des ministres, il existe par conséquent une distinction essentielle entre les deux types de parties requérantes, à savoir celle qui manifeste clairement sa volonté de poursuivre la procédure devant le Conseil d'Etat et l'autre qui omet de le faire. Les deux requérants ne se trouvent donc pas dans la même situation, en sorte que le traitement distinct, eu égard à l'évidente différence qui existe entre les deux requérants, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3.2. Pour ce qui est de la violation des articles 13 et 160 de la Constitution et de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres renvoie à ce qui a été exposé aux A.2.2 et A.2.3.

A.4.1.1. L. Quartier, partie requérante devant le Conseil d'Etat, cite la jurisprudence constante du Conseil d'Etat en vertu de laquelle la perte de l'intérêt visée à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est considérée comme une présomption *juris et de jure*. Il se pose la question de savoir si cette disposition peut être lue de la sorte, dès lors que semblable présomption devrait figurer explicitement dans la loi et que l'audition des parties n'a de sens que si cette présomption est réfragable.

Selon L. Quartier, la présomption de perte d'intérêt est manifestement déraisonnable, étant donné que ceux qui n'ont rien à ajouter à ce qui a déjà été dit sont ainsi traités de la même façon que ceux qui ne manifestent plus d'intérêt à la cause et il convient de faire une distinction entre un requérant qui ne réagit pas à un mémoire en réponse de la partie adverse et un requérant qui ne reçoit pas de réponse de la partie adverse. Il cite à ce propos l'article 21 des lois coordonnées, qui prévoit d'ailleurs explicitement que lorsque la partie défenderesse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts. L. Quartier affirme qu'il est raisonnable de supposer que lorsqu'une partie adverse n'introduit pas de mémoire, le requérant, sauf fait nouveau survenu dans l'intervalle, n'aura rien à ajouter à son mémoire et pourra tout au plus faire savoir qu'il persiste en sa demande.

A.4.1.2. Le Conseil des ministres répond que les affirmations de L. Quartier sont manifestement inexactes.

*Primo*, l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est clair et ne laisse aucun pouvoir d'appréciation au Conseil d'Etat. La loi indique de manière très explicite quelle est la conséquence de la non-introduction (ou de l'introduction tardive) d'un mémoire en réplique. Selon le Conseil des ministres, la disposition en cause établit donc très clairement une présomption *juris et de jure*. La thèse selon laquelle il s'agirait d'une présomption *juris tantum* est incompatible avec les travaux préparatoires cités par le Conseil des ministres (et dont il ressort que le ministre compétent a rejeté une proposition de rechange de la section de législation du Conseil d'Etat), et avec la volonté du législateur de n'accepter aucune excuse pour la non-introduction du mémoire ou pour son introduction tardive.

*Secundo*, pour le Conseil des ministres, l'argument de L. Quartier selon lequel l'obligation d'audition des parties serait dépourvue de sens est inexact. En effet, cette obligation découle des « principes généraux de bonne jurisprudence » et des droits de défense, ce qui implique que les parties soient entendues en audience publique. Selon le Conseil des ministres, l'objectif de l'audition des parties consiste à permettre la contradiction des débats concernant l'éventuelle tardiveté ou l'absence d'un mémoire, en sorte que les parties peuvent exposer leur point de vue s'agissant de savoir s'il est satisfait aux conditions en vue de constater l'absence de l'intérêt requis. Cela n'implique toutefois pas que l'absence d'un mémoire en réplique (introduit dans les délais) ne puisse être considérée comme une présomption *juris et de jure*.

A.4.2.1. L. Quartier estime que plus la situation d'une partie requérante dans un litige l'opposant à l'autorité est favorable, plus les obstacles auxquels elle est confrontée pour mener à bien le recours en annulation sont considérables et formalistes : il est imposé à celui qui n'a rien à ajouter qu'il introduise, sous peine de perte de l'intérêt, un mémoire ne comportant aucun élément neuf. Il en résulte que l'intéressé est distrait du Conseil d'Etat en violation de l'article 13 de la Constitution.

Il souligne qu'il est ainsi établi une différence de traitement entre les parties requérantes qui introduisent un mémoire dans les délais et celles qui s'abstiennent de le faire, pour quelque raison que ce soit. Cette distinction n'est pas susceptible de justification raisonnable ayant trait au but de la disposition, à savoir l'accélération de la procédure et la résorption de l'arriéré au Conseil d'Etat. Cet objectif peut également être atteint sans priver de l'intérêt au procès la partie requérante qui, pour l'une ou l'autre raison, n'introduit pas de mémoire dans les délais. Ainsi, le rejet d'office de mémoires tardifs, tel qu'il est prévu à l'égard de la partie défenderesse, peut-il tout aussi bien contribuer à cet objectif. L'article 21, alinéa 2, précité ne précise d'ailleurs nullement sur quoi porte l'intérêt que l'on est censé perdre : l'intérêt à la cause ou l'intérêt à introduire un mémoire ? Traiter une partie qui n'a pas intérêt à introduire un mémoire comme si elle n'avait plus intérêt à la cause, est une interprétation qui comporte une inégalité injustifiable et qui n'est donc pas conforme à la Constitution.

Selon L. Quartier, ce qui précède ressort également des travaux préparatoires de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il y a été explicitement affirmé que les mesures concernent exclusivement la phase préparatoire dans laquelle le dossier est composé et qui dure environ huit mois et que la raison de l'énoche retard constaté, pouvant atteindre cinquante-cinq mois du côté néerlandophone, doit être recherchée dans les étapes suivantes de la procédure, à savoir le traitement de l'affaire par l'auditorat et la rédaction de l'arrêt définitif (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984/2, p. 7; *Ann.*, Sénat, 12 juillet 1990, pp. 2640 et 2646), ce que confirme aussi le projet de recherche « Protection juridique et contentieux administratif ». L. Quartier en déduit qu'il n'est pas raisonnablement justifiable de priver de tout intérêt au procès la partie requérante qui n'introduit pas de mémoire parce qu'elle n'a rien à ajouter à sa requête originaire à défaut de réponse de la partie défenderesse. En l'occurrence, l'on n'obtient pas une accélération, mais une élimination de la procédure. La résorption de l'arriéré par l'élimination de certaines affaires est contraire à l'article 13 de la Constitution.

A.4.2.2. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres fait valoir que l'analyse de l'article 21, alinéa 2, qui est faite par la partie intervenante est manifestement inexacte et que la disposition en cause ne peut être considérée comme relevant d'un « formalisme excessif ». A défaut de l'obligation figurant à l'article 21, alinéa 2, de manifester formellement son intérêt, ni l'auditorat ni le Conseil d'Etat lui-même ne pourraient établir une distinction entre une partie requérante qui n'introduit pas de mémoire en réplique parce qu'elle n'a plus rien à ajouter à sa requête en annulation, d'une part, et une partie requérante qui n'introduit pas de mémoire en réponse parce qu'elle n'a plus intérêt à la procédure, d'autre part. Par conséquent, l'auditeur ne serait pas en mesure d'établir une distinction entre les deux requérants et serait contraint d'établir à chaque fois un rapport détaillé, en sorte que de nombreuses procédures seraient inutilement poursuivies.

A.5. L. Quartier estime que la Cour s'est prononcée, dans l'arrêt n° 32/95, sur des formes de traitement distinct des parties requérantes devant le Conseil d'Etat autres que celles définies dans les questions préjudicielles posées dans la présente affaire. La Cour ne s'est donc pas encore prononcée sur les deux questions préjudicielles présentement posées. Dans l'affaire susvisée, la Cour n'était pas saisie de la question de la constitutionnalité de la différence de traitement entre ceux qui introduisent un mémoire dans les délais et ceux qui s'abstiennent de le faire.

A.6.1.1. L. Quartier souligne que la question centrale est de savoir si l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 13 et 160 de la Constitution et avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que deux catégories différentes de personnes - d'une part, la partie requérante qui n'introduit aucun mémoire au motif qu'elle n'a plus intérêt à la cause et, d'autre part, la partie requérante qui n'introduit aucun mémoire parce qu'elle n'a pas intérêt au mémoire, du fait que, en l'absence d'une réponse de la partie défenderesse, elle n'a plus rien à ajouter à la requête - sont traitées de manière égale. La demande des deux parties, jugée irrecevable, est rejetée prétendument pour absence d'intérêt au procès. Selon L. Quartier, il n'existe pas de justification raisonnable ayant trait à l'objectif de la disposition pour ce traitement égal de catégories de personnes clairement différentes.

Inversement, affirme L. Quartier, il est permis de se demander si l'article 21, alinéa 2, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 13 et 160 de la Constitution et avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qu'il établit une différence de traitement entre des catégories égales de personnes, à savoir, d'une part, la partie requérante qui introduit un mémoire purement formel dans les délais, déclarant ne plus rien avoir à ajouter à sa requête, parce que la partie adverse n'a pas introduit de mémoire en réponse, et qui conserve de la sorte son intérêt au procès, et, d'autre part, la partie requérante qui n'introduit pas de mémoire formel, puisque la partie défenderesse n'a introduit aucun mémoire, et qui perd ainsi son intérêt au procès. Il n'existe pas de justification raisonnable ayant trait à l'objectif de la disposition pour cette différence de traitement.

A.6.1.2. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres fait valoir que la disposition en cause permet effectivement d'atteindre le but poursuivi, à savoir limiter la durée de la procédure et résorber l'arriéré. A la question de savoir si la partie requérante a encore un intérêt à la procédure qu'elle a engagée, même si la partie défenderesse a omis d'introduire un mémoire en réponse, il ne pourra être répondu que si la partie requérante justifie de cet intérêt en introduisant un mémoire en réplique. Aux yeux du Conseil des ministres, le moment où la partie requérante doit justifier de son intérêt en introduisant un mémoire en réplique est également essentiel, étant donné que cette introduction a lieu juste avant que l'auditeur et les conseillers d'Etat doivent respectivement établir le rapport et l'arrêt, en sorte que les procédures inutiles peuvent être évitées à temps et que d'autres affaires peuvent être traitées.

La thèse de L. Quartier selon laquelle l'article 21, alinéa 2, ne peut contribuer à une accélération de la procédure est donc, selon le Conseil des ministres, manifestement inexacte. *Primo*, ce n'est qu'au moyen de la disposition en cause qu'il peut être établi une distinction entre les différents types de requérants visés dans la première question préjudicielle, de sorte que les procédures engagées par les requérants qui n'ont plus intérêt à la cause peuvent être traitées plus rapidement. Les types de parties requérantes citées dans la deuxième question préjudicielle ne se trouvent, à l'estime du Conseil des ministres, pas dans la même situation, si bien qu'un traitement distinct des deux catégories peut malaisément violer les articles 10 et 11 de la Constitution. *Secundo*, le Conseil des ministres affirme que, dans la mesure où il n'est accordé aux parties litigantes qu'un délai limité pour échanger les mémoires, l'on évite également de prolonger inutilement ce délai.

Le Conseil des ministres estime que l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'est pas manifestement déraisonnable. Il mentionne explicitement les effets de la non-introduction d'un mémoire en réplique et les parties requérantes devant le Conseil d'Etat sont réputées connaître cet article. En outre, le greffe du Conseil d'Etat attire expressément l'attention sur les effets de l'article 21, alinéa 2. De surcroît, cette disposition ne produit pas ces effets dans l'hypothèse d'une introduction tardive d'un mémoire en réplique en cas de force majeure. Le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt de la Cour n° 94/99 du 15 juillet 1999, dans lequel la Cour a estimé que l'article 21, alinéa 2, était raisonnablement justifié.

A.6.2.1. L. Quartier affirme qu'il existe des mesures de rechange dont le résultat est exactement le même. L'on peut écarter d'office les mémoires tardifs des débats ou l'on peut considérer que celui qui n'a pas introduit de mémoire, perd son intérêt à l'introduction d'un mémoire, sans perdre son intérêt à l'affaire elle-même. L. Quartier renvoie à cet égard aux travaux préparatoires, et plus précisément à un amendement y relatif qui n'a pas été adopté. Il fait également référence à l'article 93 de l'arrêt du 23 août 1948 portant règlement de procédure, qui prévoit une procédure accélérée lorsque la demande semble manifestement non fondée et qui pourrait également être déclarée applicable si la partie défenderesse s'abstient d'introduire un mémoire en réponse. Il conclut que l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et lus en combinaison avec les articles 13 et 160 de la Constitution.

Il renvoie à la jurisprudence de la Cour (arrêt n° 67/95) concernant l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et soutient qu'il faut considérer *a contrario* que l'article 21, alinéa 2, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il applique la présomption de perte d'intérêt au procès pour non-introduction d'un mémoire à une partie requérante n'ayant pas reçu de mémoire de la part de la partie défenderesse, dès lors que cette partie requérante pouvait partir du principe «qu'il n'y a pas lieu pour elle d'introduire de nouvelles pièces de procédure » compte tenu de l'absence d'une défense quelconque dans le chef de la partie défenderesse.

A.6.2.2. Le Conseil des ministres trouve que L. Quartier s'adonne à un travail législatif sans grande pertinence en la matière. Sans doute peut-on imaginer un autre régime pour de nombreuses dispositions, ce qui ne signifie pas encore que les dispositions existantes violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution. Le Conseil des ministres estime en outre que les solutions de rechange proposées par L. Quartier ne sont pas pertinentes. En effet, elles ne permettent pas d'établir une distinction entre les parties requérantes qui manifestent un intérêt persistant à la cause et la partie requérante sans intérêt, et elles ont pour effet que toutes les procédures dans lesquelles aucun mémoire en réplique n'est introduit seraient poursuivies. Le renvoi à l'article 93 de l'arrêté du 23 août 1948 est lui aussi déplacé, étant donné qu'il porte sur le traitement de procédures dans lesquelles la demande de la partie requérante est d'emblée manifestement irrecevable ou non fondée, circonstance à laquelle l'article 21, alinéa 2, est tout à fait étranger. Les deux articles ont une finalité différente.

A.7.1. Enfin, L. Quartier affirme que la compétence de la Cour est indiscutable. La question préjudicielle ne porte pas sur le contrôle direct de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat au regard de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est par contre demandé de contrôler cette disposition au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui signifie donc uniquement un contrôle indirect au regard d'une norme de droit international. La Cour est compétente pour exercer un tel contrôle (arrêts n°s 18/90, 25/90, 57/93 et 62/93). Parmi les droits et libertés garantis aux Belges par l'article 11 de la Constitution figurent les droits et libertés résultant de dispositions des conventions internationales liant la Belgique, rendues applicables dans l'ordre juridique interne par un acte d'assentiment et ayant effet direct (arrêt n° 26/90).

A.7.2. Pour ce qui est de la violation alléguée des articles 13 et 160 de la Constitution et de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres rappelle dans son mémoire en réponse ce qui a été exposé sous A.2.2 et A.2.3.

A.8. Dans son mémoire en réponse, L. Quartier affirme qu'étant donné que le Conseil des ministres cite dans son mémoire la jurisprudence récente de la Cour dont la date de publication au *Moniteur belge* n'est pas encore connue, il y a lieu d'émettre les réserves les plus expresses en ce qui concerne plus particulièrement les droits de la défense.

- B -

B.1. L'article 21, alinéas 1er et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été inséré par la loi du 17 octobre 1990, disposait :

« Les délais dans lesquels les parties doivent transmettre leurs mémoires, leurs dossiers administratifs ou les documents ou renseignements demandés par la section d'administration sont fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi des mémoires, 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. »

B.2. Le Conseil d'Etat pose deux questions préjudicielles concernant la compatibilité de l'alinéa 2 de l'article 21 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 13 et 160 de la Constitution et avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.3.1. La disposition en cause a été insérée 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 en résorber l'arriéré (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1, p. 1, et n° 984-2, p. 2, et *Ann.*, Sénat, 12 juillet 1990, pp. 2640 et s.).

Les travaux préparatoires de cette disposition précisait que « l'intention [...] est de remédier à la longueur voulue ou non par les parties en cause dans les recours introduits devant le Conseil d'Etat. Le non-respect des délais pour l'envoi des mémoires sera assimilé, d'office, à l'absence de justification de l'intérêt requis à l'article 19 » (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1, p. 3).

Dans l'arrêt n° 48.624 du 13 juillet 1994, le Conseil d'Etat, après une analyse des travaux préparatoires et en particulier après constatation du rejet d'un amendement prévoyant un traitement plus souple (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-5, et *Ann.*, Sénat, 12 juillet 1990, pp. 2646, 2648, 2650 et 2651), a abouti à la conclusion que « le législateur a entendu qu'il ne soit, à aucune condition, accepté d'excuse pour la non-transmission ou la transmission tardive d'un mémoire; en définissant la sanction qu'il inflige comme ' l'absence de l'intérêt requis ', il a indiqué qu'il regardait le dépôt d'un mémoire comme la manifestation formelle de la persistance de l'intérêt. Par conséquent, il se justifie de même à l'évidence que la partie requérante marque ainsi formellement la persistance de son intérêt lorsqu'elle estime n'avoir rien à ajouter à sa requête, par exemple parce que la partie défenderesse n'a pas déposé de mémoire en réponse, voire de dossier administratif. »

B.3.2. L'article 21, alinéa 2, fait ainsi du dépôt d'un mémoire dans le délai prescrit une obligation pour la partie requérante si elle veut éviter que l'absence de l'intérêt requis soit « constatée ».

Dès lors que cette obligation résulte de la loi, les articles 7 et 8 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat doivent être lus en ce sens que le greffier, à défaut du dépôt du dossier administratif ou d'un mémoire en réponse dans le délai prescrit, est tenu d'en aviser la partie requérante en faisant mention, conformément à l'article 14*bis*, §2, de cet arrêté, de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

En outre, il ressort des travaux préparatoires que le législateur avait l'intention d'attacher des conséquences sévères au non-respect des délais et qu'il entendait que le Conseil d'Etat, dans les notifications du greffier, rappelle à la partie requérante les effets légaux de son absence de réponse ou de la tardiveté de celle-ci (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1, pp. 4 et 43).

B.4.1. La première question préjudicielle invite la Cour à contrôler l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 13 et 160 de la Constitution et avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme en tant que cette disposition « prévoit un traitement égal pour deux catégories différentes de personnes, à savoir (1) la partie requérante qui ne dépose pas de mémoire au motif qu'elle n'a plus intérêt à la cause, c'est-à-dire qu'elle ne manifeste plus son intérêt à la cause, et (2) la partie requérante qui ne dépose pas de mémoire au motif qu'elle ne justifie plus d'un intérêt au mémoire, dès lors qu'en raison de l'absence de réponse de la partie adverse, elle n'a plus rien à ajouter à ce qui a déjà été exposé dans la requête ».

B.4.2. La deuxième question préjudicielle invite la Cour à contrôler l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément ou en combinaison avec les articles 13 et 160 de la Constitution ainsi qu'avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme « en ce qu'une différence de traitement est instaurée [par cette disposition] entre des catégories égales de personnes, à savoir

(1) la partie requérante qui dépose dans les délais un mémoire purement formel, dans lequel elle déclare n'avoir plus rien à ajouter à sa requête, la partie adverse n'ayant déposé aucun mémoire en réponse, et qui conserve ainsi son intérêt à l'instance, et (2) la partie requérante qui ne dépose aucun mémoire formel au motif que l'Etat belge n'a déposé aucun mémoire et qui perd ainsi son intérêt à l'instance ».

*Sur les deux questions préjudicielles réunies*

B.5.1. Il ressort de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat que la possibilité de demander au Conseil d'Etat, section d'administration, l'annulation d'un acte administratif est réservée aux personnes qui justifient d'un intérêt. Bien que la loi ne définisse pas cet « intérêt » et que le législateur ait laissé au Conseil d'Etat le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18) ainsi que d'apprécier si les requérants qui saisissent le Conseil d'Etat justifient d'un intérêt à leur recours, il est demandé aux requérants qu'ils coopèrent au procès mené devant le Conseil d'Etat et qu'ils justifient de leur intérêt de façon permanente.

L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat impose aux parties requérantes de respecter les délais fixés pour l'envoi du mémoire et de manifester ainsi la persistance de leur intérêt.

En obligeant la partie requérante à transmettre, dans le délai prescrit, un mémoire dont le contenu peut se limiter à la simple confirmation de ce qu'elle persiste dans sa requête, le législateur impose une exigence de forme qui peut permettre de savoir, dès le début de la procédure, si la partie requérante manifeste la persistance de son intérêt à poursuivre la procédure.

B.5.2. Dans cette conception de la mesure en cause, il n'existe pas, entre les situations des parties requérantes selon que la partie défenderesse leur a ou non adressé un mémoire en réponse, de différence à ce point importante que le législateur doive prévoir un traitement distinct. Le législateur peut attendre de toute partie requérante qu'elle coopère au déroulement rapide et efficace de la procédure devant le Conseil d'Etat, ce qui implique que tout requérant soit

attentif aux diverses étapes de la procédure et manifeste la persistance de son intérêt à poursuivre la procédure, quel que soit le comportement de la partie défenderesse au cours de celle-ci. Etant donné que l'absence d'un mémoire en réponse de la partie défenderesse est susceptible de plusieurs interprétations, pouvant par exemple indiquer aussi que l'acte administratif a été rapporté ou n'a plus d'objet, le requérant est contraint d'introduire un mémoire dans les délais, même lorsque la partie défenderesse n'a pas déposé de mémoire en réponse, obligation qui a un sens, puisque l'introduction de ce mémoire exprime la persistance de l'intérêt du requérant à la poursuite de la procédure.

Contrairement à ce que soutient la partie requérante dans l'instance principale, la disposition en cause contribue à la résorption recherchée de l'arriéré, en ce qu'elle dispense de poursuivre l'examen d'affaires dans lesquelles la partie requérante peut être censée ne plus avoir d'intérêt.

B.5.3. Il résulte de ce qui précède que le traitement identique des parties requérantes qui n'ont pas introduit de mémoire parce qu'elles ne portent plus intérêt à la cause et des parties requérantes qui n'ont pas déposé de mémoire parce qu'elles n'ont rien à ajouter du fait que la partie défenderesse n'a pas déposé de mémoire, est raisonnablement justifié.

B.6. Les règles de procédure inscrites à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'empêchent nullement que la partie requérante qui souhaite maintenir sa demande lorsque la partie défenderesse s'abstient de réagir dans les délais ait conservé un accès effectif au juge administratif. Il lui suffit d'introduire, dans le délai prescrit, un mémoire dans lequel elle peut se limiter à communiquer qu'elle maintient son recours.

Dans les cas où l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable aux litiges portés devant le Conseil d'Etat, les règles de procédure prévues à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne peuvent nullement être considérées comme une entrave à l'accès au juge prohibée par cette disposition, d'autant que la partie requérante est explicitement avisée par le greffier du Conseil d'Etat des conséquences du non-respect de cette formalité.

B.7. Les deux questions préjudicielles appellent une réponse négative.

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, pris isolément ou lus en combinaison avec les articles 13 et 160 de la Constitution ainsi qu'avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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 21 juin 2001.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

H. Boel