

Numéro du rôle : 2231
Arrêt n° 150/2001 du 20 novembre 2001

A R R E T

---

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

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, des juges R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et J.-P. Snappe, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite H. Boel, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite H. Boel,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 96.814 du 21 juin 2001 en cause de la ville de Vilvorde et du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Vilvorde contre la Région flamande et la députation permanente du conseil provincial du Brabant flamand, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 14 août 2001, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés à l'article 14, 1°, du P.I.D.C.P. [Pacte international relatif aux droits civils et politiques], dans la mesure où il n'instaure pas de traitement distinct et proportionné entre une partie requérante qui, dans une instance mue devant le Conseil d'Etat, justifie manifestement, dans les délais, d'un intérêt persistant à la cause, non pas en introduisant un mémoire en réplique dans les délais, mais en accomplissant, en revanche, un acte de procédure qui n'est susceptible d'aucune autre interprétation, et une partie requérante qui n'accomplit aucun acte de procédure dans les délais impartis pour manifester cet intérêt ? »

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

Par requête du 22 février 2000, la ville de Vilvorde et le collège des bourgmestre et échevins de la même ville demandent l'annulation de l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial du Brabant flamand du 23 septembre 1999 qui accorde à la s.a. Interplant une autorisation pour l'exploitation d'un dépôt et d'un chantier de transbordement de déchets verts sur une parcelle déterminée à Vilvorde, ainsi que l'annulation de l'arrêté du 24 décembre 1999 qui déclare irrecevable le recours du collège des bourgmestre et échevins.

Le 2 juin 2000, les parties requérantes ont reçu notification du mémoire en réponse de la partie défenderesse et il leur a été fait mention du prescrit de l'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Les parties requérantes n'ont toutefois pas introduit de mémoire en réplique dans le délai imparti, en sorte que le Conseil d'Etat a informé les parties du fait que la chambre statuerait en soulevant l'absence de l'intérêt requis.

Les parties requérantes font cependant valoir que la disposition législative précitée ne peut leur être applicable étant donné qu'elles peuvent démontrer que le fait de ne pas avoir introduit un mémoire en réplique ne peut, en l'espèce, être interprété comme une présomption de perte d'intérêt. En effet, elles ont, le 31 mai 2000, introduit auprès du Conseil d'Etat une requête en annulation de la décision du Gouvernement flamand du 2 avril 2000 accueillant le recours formé par la s.a. Interplant contre la décision de la députation permanente du 23 septembre 1999. Cette requête se réfère explicitement au premier recours en annulation du 22 février 2000 et il y est notamment affirmé que « le présent recours ne peut toutefois être interprété comme l'acceptation de principe de l'autorisation ou l'acquiescement à la déclaration d'irrecevabilité du recours formé par le collège. Vu sous cet angle, le présent recours est subordonné au recours en annulation introduit le 22 février 2000 ».

Bien que le Conseil d'Etat indique expressément ne pouvoir retenir cette argumentation, du fait que les travaux préparatoires de l'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat font apparaître que le législateur n'a voulu en aucun cas accepter d'excuse pour la non-transmission ou la transmission tardive d'un mémoire et que les parties ne se prévalent pas d'un cas de force majeure, cette haute juridiction, à la demande des parties requérantes et compte tenu de l'article 26, § 2, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, pose la question préjudicielle reproduite ci-avant.

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

Par ordonnance du 14 août 2001, 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.

Le 31 août 2001, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée, les juges-rapporteurs A. Arts et R. Henneuse ont fait rapport devant la Cour de ce qu'il pourrait être mis fin à la procédure par un arrêt de réponse immédiate.

Les conclusions des juges-rapporteurs ont été notifiées aux parties dans l'instance principale conformément à l'article 72, alinéa 2, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 31 août 2001.

Des mémoires justificatifs ont été introduits par :

- la députation permanente du conseil provincial du Brabant flamand, ayant son siège à 3010 Louvain, Diestsesteenweg 52, par lettre recommandée à la poste le 7 septembre 2001;

- le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Vilvorde, par lettre recommandée à la poste le 14 septembre 2001.

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. Dans leurs conclusions établies par application de l'article 72 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, les juges-rapporteurs ont estimé que la question posée pouvait immédiatement recevoir une réponse négative, dès lors qu'il se déduit de la jurisprudence constante de la Cour relative à la disposition litigieuse qu'il n'existe pas une différence à ce point importante entre les situations des parties requérantes selon qu'elles ont ou non introduit une quelconque pièce de procédure dans le cadre d'une procédure distincte mais malgré tout connexe à celle dans laquelle aucun mémoire en réplique n'a été introduit dans les délais, puisque ni l'introduction de cette pièce de procédure ni son contenu ne dispensent le requérant de l'obligation d'introduire un mémoire dans le délai imparti et donc d'être attentif aux diverses étapes de chaque procédure et de manifester la persistance de son intérêt dans chaque procédure.

A.2.1. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat ont introduit un mémoire justificatif, dans lequel elles font valoir que l'actuelle question porte sur la façon dont une partie requérante avance la preuve de la persistance de son intérêt.

Elles analysent d'abord la jurisprudence de la Cour et en concluent que la Cour ne s'est encore jamais prononcée sur une telle question, qui invite à comparer la situation d'une partie requérante devant le Conseil d'Etat qui manifeste un intérêt persistant à la cause dans le délai imparti, tout en n'introduisant pas de mémoire en réplique dans les délais, mais par un acte de procédure qui n'est pas susceptible d'une autre interprétation, d'une part, et la situation d'une partie requérante qui n'accomplit aucun acte de procédure dans le délai prévu pour manifester cet intérêt, d'autre part. Selon les parties requérantes, ces situations sont fondamentalement différentes au regard de la mesure considérée, étant donné que la partie requérante mentionnée en premier lieu justifie bel et bien de son intérêt dans le délai imparti en accomplissant un acte de procédure qui n'est, il est vrai, pas l'introduction d'un mémoire en réplique, mais qui ne permet aucune autre interprétation.

A.2.2. Se fondant sur la jurisprudence de la Cour, les parties requérantes établissent une distinction entre l'objectif général de la mesure en cause, qui est de limiter la durée de la procédure devant la section d'administration et de résorber l'arriéré, et l'objectif spécifique consistant à déterminer, à un stade précoce de la procédure, si la partie requérante manifeste un intérêt persistant à poursuivre la procédure. Elles font valoir que cet objectif spécifique ne peut contribuer à atteindre l'objectif général que s'il est satisfait à deux conditions. *Primo*, l'intérêt persistant doit pouvoir être établi avant que le Conseil d'Etat et l'auditorat se penchent sur l'affaire, ce qui explique pourquoi les mémoires doivent être déposés avant l'expiration d'un délai déterminé. *Secundo*, l'existence de cet intérêt persistant doit pouvoir être constatée d'une façon simple et incontestable par le Conseil d'Etat et par l'auditorat, raison pour laquelle la disposition litigieuse établit un lien entre l'absence de l'intérêt requis et l'absence d'un acte de procédure devant le Conseil d'Etat, à savoir le dépôt d'un mémoire en réplique ou d'un mémoire ampliatif.

Les parties requérantes estiment que la mesure litigieuse porte en elle une lourde sanction et que le fait que les parties soient informées des conséquences de la non-introduction ou de l'introduction tardive d'un mémoire ou le fait qu'il est possible d'invoquer la force majeure n'y changent rien, étant donné que la circonstance qu'un mémoire n'est pas introduit dans les délais est souvent le fait de limitations qui sont le propre de l'organisation humaine, « limitations qui se manifestent en particulier lorsque l'on gère simultanément un grand nombre de dossiers et de procédures ». Elles estiment que la volonté de résorber l'arriéré au Conseil d'Etat, en constatant fictivement l'absence d'intérêt dans des affaires où les parties ont un intérêt persistant, risque d'augmenter l'arriéré tout aussi réel auprès des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Elles concluent qu'il n'existe aucune justification raisonnable au traitement égal litigieux des deux catégories de parties requérantes. La partie requérante devant le Conseil d'Etat qui manifeste, dans les délais, un intérêt persistant à la cause, mais qui n'introduit pas de mémoire en réplique dans les délais tout en accomplissant un acte de procédure explicite, manifeste ainsi incontestablement sa volonté, en sorte que son intérêt persistant peut facilement être constaté par le Conseil d'Etat et par l'auditorat, ce qui contribue à raccourcir les procédures et à résorber l'arriéré au Conseil d'Etat. Ainsi l'objectif général et l'objectif spécifique définis ci-dessus sont-ils atteints, en sorte qu'il n'est pas nécessaire d'appliquer la sanction sévère du constat d'office de l'absence d'un intérêt persistant.

Les parties requérantes estiment que cette conclusion s'impose *a fortiori* pour ce qui est du principe de proportionnalité à la lecture des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, puisqu'il est question, dans ce cadre, de violation du principe de proportionnalité lorsque l'objectif poursuivi peut être atteint d'une manière qui porte une atteinte moindre à d'autres intérêts légitimes.

A.3. La députation permanente du conseil provincial du Brabant flamand déclare, dans son mémoire justificatif, se rallier aux conclusions des juges-rapporteurs.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte exclusivement sur l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 17 octobre 1990. Cette disposition énonçait :

« 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. Dans ses arrêts n<sup>os</sup> 32/95 (B.4.1), 27/97 (B.6.1), 94/99 (B.3), 4/2000 (B.3), 72/2000 (B.3) et 87/2001 (B.3), la Cour a déjà souligné à plusieurs reprises que la disposition en cause 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, que le dépôt d'un mémoire en réplique ou d'un mémoire ampliatif est une obligation, imposée par l'article 21, alinéa 2, pour la partie requérante si elle veut éviter que l'absence de l'intérêt requis soit constatée, et qu'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.3. La question préjudicielle requiert un contrôle de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce qu'il traite de manière égale deux catégories distinctes de personnes, à savoir, d'une part, la partie requérante qui ne dépose pas de mémoire en réplique dans les délais au cours d'une première procédure mais bien au cours d'une deuxième nouvelle procédure, distincte mais malgré tout connexe à la première procédure, et qui pose donc un acte de procédure d'où doit être inféré son intérêt persistant dans le cadre de la première procédure et, d'autre part, la

partie requérante qui n'introduit pas de mémoire en réplique et qui ne pose aucun acte de procédure.

B.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5. Dans son arrêt n° 87/2001, la Cour a considéré qu'en obligeant la partie requérante, à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, 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, et que 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.

Dans cette conception de la mesure en cause, il n'existe pas de différence sensible entre les situations des parties requérantes selon qu'elles ont ou non introduit une quelconque pièce de procédure dans le cadre d'une procédure distincte mais malgré tout connexe à celle dans laquelle aucun mémoire en réplique n'a été introduit dans les délais, puisque ni l'introduction de cette pièce de procédure ni son contenu ne dispensent le requérant de l'obligation susvisée

d'être attentif aux diverses étapes de chaque procédure et de manifester la persistance de son intérêt dans chaque procédure.

Contrairement à ce que soutient la partie requérante dans son mémoire justificatif, il n'est pas déraisonnable d'exiger l'introduction d'un tel mémoire en réplique dans chaque procédure individuelle et distincte : l'on ne peut raisonnablement attendre du Conseil d'Etat qu'il assimile d'initiative une pièce de procédure déposée dans une seconde procédure distincte - fût-ce dans le cadre d'une affaire connexe - à un mémoire en réplique déposé dans la première procédure et qu'il considère donc que le requérant respecte les règles procédurales dans cette procédure même si celui-ci, dans la première procédure, n'introduit pas de mémoire en réplique dans lequel il manifeste la persistance de son intérêt, ce qu'il peut, de surcroît, faire de manière sommaire.

B.6. La Cour n'est pas compétente pour procéder à un contrôle direct de la loi au regard de dispositions conventionnelles directement applicables, en l'espèce l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Lus conjointement avec la disposition conventionnelle précitée, les articles 10 et 11 de la Constitution ne conduisent pas à un constat différent de celui effectué en B.5.

B.7. La question préjudicielle appelle 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, combinés ou non avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

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 20 novembre 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

H. Boel