

Numéro du rôle : 2051
Arrêt n° 21/2002 du 23 janvier 2002

A R R E T

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

La Cour d'arbitrage,

composée du président M. Melchior, des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et A. Alen, 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 L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par arrêt n° 89.734 du 20 septembre 2000 en cause de P. Beelen contre l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 10 octobre 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 n'est-il pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6, § 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il prévoit que lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi des mémoires, le Conseil d'Etat constate l'absence d'intérêt requis, et ce alors même que - contrairement à ce qui est prévu dans la procédure devant les juridictions de l'ordre judiciaire - l'avocat, conseil du requérant, n'a pas été informé de la notification à son client du mémoire en réponse, point de départ du délai pour déposer un mémoire en réplique ?

2. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'est-il pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6, § 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que sa sanction s'applique indifféremment à la partie qui a fait élection de domicile au cabinet de son conseil (et dont le conseil reçoit donc une copie du mémoire en réponse) et à celle qui n'a pas procédé à une telle élection de domicile (et dont le conseil ne reçoit pas copie du mémoire, ni même n'est informé par le greffe du dépôt) ?

3. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'est-il pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6, § 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que sa sanction s'applique indifféremment à la partie qui bénéficie d'un arrêt prononçant la suspension de l'acte administratif dont l'annulation est poursuivie, et à celle qui ne bénéficierait pas d'un tel arrêt ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

P. Beelen a introduit auprès du Conseil d'Etat une requête en annulation et une demande de suspension d'extrême urgence d'une décision du Comité de l'assurance soins de santé de l'INAMI le concernant. Par arrêt du 17 décembre 1999, le Conseil d'Etat a suspendu la décision en cause. Dans le cadre de la procédure en annulation, le mémoire en réponse de l'INAMI a été notifié au requérant. Celui-ci n'ayant pas fait élection de domicile chez son avocat, ce dernier n'en a pas été informé. Le requérant n'a pas introduit de mémoire en réplique dans le délai imparti. Le Conseil d'Etat considère qu'il y aurait lieu de constater l'absence de l'intérêt

requis, conformément à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées. Toutefois, à la demande du requérant et en application de l'article 26, § 2, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le Conseil d'Etat pose à la Cour les questions précitées.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 10 octobre 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 qu'il n'y avait pas 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 11 décembre 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 23 décembre 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- P. Beelen, demeurant à 1030 Bruxelles, rue Henri Stacquet 40, par lettre recommandée à la poste le 19 janvier 2001;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 19 janvier 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 9 février 2001.

Par ordonnances du 29 mars 2001 et du 26 septembre 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 10 octobre 2001 et 10 avril 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnances du 6 février 2001 et du 20 mars 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges L. Lavrysen et A. Alen.

Par ordonnance du 13 juin 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 juillet 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 14 juin 2001.

A l'audience publique du 13 juillet 2001 :

- ont comparu :

. Me M. Vanespen *loco* Me M. Kaminski-Delos, avocats au barreau de Bruxelles, pour P. Beelen;

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

- les juges-rapporteurs P. Martens et A. Alen 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 requérant devant le Conseil d'Etat

A.1. Le requérant expose qu'il est manifeste qu'il présente un intérêt tout à fait certain à obtenir l'annulation d'une décision dont il a déjà obtenu la suspension et qui, si elle n'était pas annulée, l'empêcherait de poursuivre son activité professionnelle. Il fait valoir que la non-communication par le greffe du Conseil d'Etat à son conseil d'une copie du mémoire en réponse est en contradiction manifeste avec le principe du mandat *ad litem*, et pourrait avoir pour lui des conséquences tout à fait tragiques.

A.2. Il relève que devant les juridictions judiciaires, un tel incident ne pourrait se produire : dans tous les cas où le Code judiciaire prévoit la fixation de délais impératifs pour déposer des conclusions, l'avertissement de l'avocat par lettre missive en même temps que la notification d'un pli judiciaire à la partie, même en l'absence d'élection de domicile, est explicitement prévu (articles 747, § 2°, 750, § 2, et 751 du Code judiciaire). Il considère qu'il s'agit d'une discrimination injustifiable, étant donné que les procédures sont comparables quant au rôle de l'avocat, et à l'étendue du mandat *ad litem* lorsqu'il s'agit de la défense des intérêts d'une personne physique.

A.3. En ce qui concerne la deuxième question, le requérant devant le Conseil d'Etat fait valoir que l'application de l'article 21, alinéa 2, à la partie dont le conseil n'a pas été averti du dépôt du mémoire en réponse par la partie adverse attente de manière discriminatoire au principe du mandat *ad litem*, qui ressortit au droit à un procès équitable, garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, par comparaison avec la situation de la partie qui a fait élection de domicile au cabinet de son avocat.

A.4. Quant à la troisième question, il expose que la situation d'un justiciable pouvant se prévaloir d'un arrêt prononçant la suspension de l'acte administratif litigieux et celle d'un justiciable ne pouvant se prévaloir d'un tel arrêt sont éminemment différentes du point de vue de l'intérêt à l'annulation de cet acte. En effet, le Conseil d'Etat, en prononçant la suspension de l'acte, a lui-même reconnu que l'intérêt du premier est manifeste et légitime. Il en conclut qu'il paraît discriminatoire d'appliquer indifféremment la sanction de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées aux justiciables se trouvant dans l'une ou dans l'autre situation.

Position du Conseil des ministres

A.5. Quant à la première question préjudicielle, le Conseil des ministres considère à titre principal que la discrimination alléguée ne réside pas dans l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, mais bien dans l'article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, qui ne prévoit pas la transmission du mémoire ou d'un avis le concernant à l'avocat du requérant. L'éventuelle inconstitutionnalité de cette disposition aurait pu être constatée par le Conseil d'Etat lui-même, sur la base de l'article 159 de la Constitution, s'il y avait été invité par le requérant.

A.6. Après avoir analysé plusieurs dispositions du Code judiciaire, le Conseil des ministres fait valoir que le contentieux soumis au Conseil d'Etat et le contentieux soumis aux juridictions de l'ordre judiciaire ne sont pas comparables, ce qui a pour conséquence que la question d'une éventuelle discrimination concernant les modalités d'appréciation de la condition d'intérêt à agir, et les sanctions qui s'y rattachent, ne se pose pas.

A.7. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que l'argumentation développée par la Cour dans les arrêts n^{os} 27/97, 94/99, 4/2000 et 72/2000 peut justifier la présente différence de traitement. La circonstance qu'une sanction est mise en œuvre lorsqu'une partie requérante en annulation devant le Conseil d'Etat a reçu une notification que son avocat n'a pas reçue, alors que la même situation, et partant la même sanction, ne se rencontre pas dans la procédure menée devant les juridictions de l'ordre judiciaire, repose donc sur une différence objective et raisonnable, et est conforme à l'objectif de célérité poursuivi par le législateur.

A.8. Quant à la deuxième question, le Conseil des ministres considère qu'il n'est pas excessif d'attendre d'une partie requérante, assistée d'un avocat, qu'elle transmette fidèlement à celui-ci les pièces, et notamment les notifications relatives à la procédure. Il n'est pas davantage excessif d'attendre de l'avocat chargé de diligenter une telle procédure qu'il invite expressément son client à lui faire suivre les pièces qu'il reçoit. L'absence de traitement différent des requérants qui ont élu domicile chez leur avocat et de ceux qui n'ont pas fait élection de domicile est objective et raisonnable. Le législateur a voulu alléger la tâche du Conseil d'Etat, dont l'arriéré conduit à l'asphyxie, en créant une situation claire dans laquelle toute discussion sur le maintien ou non de l'intérêt serait exclue. Cet objectif ne peut être qualifié de déraisonnable. Les différences entre les deux catégories de justiciables paraissent secondaires et non pertinentes pour justifier un traitement distinct.

A.9. En ce qui concerne la troisième question, le Conseil des ministres estime que les deux catégories de justiciables sont distinctes, mais cette distinction ne justifie pas qu'un sort différent leur soit réservé. Il fait valoir qu'il ne résulte nullement de l'arrêt n° 88/98 de la Cour qu'il existerait, dans le chef de la partie requérante qui aurait obtenu la suspension de l'acte litigieux, une présomption permanente et indéfinie de l'existence d'un intérêt à la poursuite de la procédure au fond. En effet, diverses circonstances postérieures à l'arrêt de suspension peuvent faire disparaître un intérêt qui a pu exister initialement. Il n'est dès lors pas déraisonnable de prévoir que la persistance de l'intérêt à agir dans la procédure d'annulation doit être établie.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1. L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il était en vigueur à la date à laquelle les questions préjudicielles ont été posées, 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 à leur demande, en constatant l'absence de l'intérêt requis. »

B.2.1. La règle 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 ».

B.2.2. L'article 21, alinéa 2, fait ainsi du dépôt d'un mémoire en réplique ou d'un mémoire ampliatif 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).

Quant à la première question préjudicielle

B.3. La première question préjudicielle invite la Cour à comparer la situation du requérant qui, n'ayant pas respecté les délais d'introduction pour l'envoi des mémoires parce que son conseil n'a pas été informé de la notification qui lui a été faite du mémoire en réponse, se voit appliquer la sanction de l'article 21, alinéa 2, et celle de la partie à une procédure devant une juridiction de l'ordre judiciaire, qui ne se voit pas appliquer la même sanction.

B.4. Le Conseil d'Etat connaît de recours ayant la spécificité d'être des procès faits à des actes administratifs qui peuvent être, soit des actes individuels, soit des actes réglementaires intéressant un nombre indéterminé de personnes. La procédure qu'il applique doit tenir compte de l'exigence de stabilité qui est particulièrement importante en droit public pour les rapports entre l'autorité et les particuliers ainsi qu'entre les diverses autorités. Cette procédure est de type inquisitoire et elle échappe à la volonté des parties : la fixation d'une affaire y est décidée d'autorité par le Conseil, tandis que les règles du Code judiciaire supposent qu'au moins l'une des parties à la cause l'ait demandée, manifestant ainsi la persistance de son intérêt à l'action. Enfin, les arrêts par lesquels le Conseil prononce une annulation ont une autorité absolue de chose jugée.

Ces caractéristiques, propres au contentieux de l'annulation confié au Conseil d'Etat, indiquent qu'en prenant des mesures qui dispensent cette juridiction d'examiner des affaires pour lesquelles le requérant ne manifeste plus d'intérêt, le législateur s'est fondé sur un critère objectif et pertinent puisqu'elles permettront au Conseil, d'une part, de mettre fin sans retard à l'incertitude sur la légalité d'un acte administratif attaqué devant lui, d'autre part, de se consacrer à l'examen des recours qui présentent encore un intérêt actuel et certain pour le requérant.

B.5. Il reste à examiner si, en créant une cause d'irrecevabilité applicable aux seuls requérants devant le Conseil d'Etat et en la rendant applicable alors même qu'ils auraient obtenu la suspension de l'acte qu'ils attaquent, le législateur ne prive pas de manière injustifiée cette catégorie de justiciables du droit, qui doit être offert à toute personne, de pouvoir s'adresser à un juge.

B.6. Quelque lourde que soit pour la partie requérante la conséquence du non-respect des délais fixés pour l'introduction des mémoires, une telle mesure n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur. En effet, la rigueur de la loi peut être tempérée en cas de force majeure, principe duquel le législateur n'a pas entendu s'écarter, bien qu'il ait envisagé de le faire, puisqu'il impose d'entendre les parties qui le demandent. L'obligation de transmettre dans les délais un mémoire, 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.7. Pour le surplus, la circonstance que l'avocat de la partie requérante chez qui celle-ci n'a pas élu domicile n'est pas informé par le greffe de la notification du mémoire en réponse qui a été faite à son client – alors que ce serait le cas, ainsi que le soutient la partie requérante devant le Conseil d'Etat, dans une procédure judiciaire - ne résulte pas de l'application de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, mais bien de l'application de l'article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, qui, fixant la procédure de transmission du mémoire en réponse au requérant et le délai d'introduction du mémoire en réplique, ne prévoit pas que l'avocat de celui-ci en soit informé par le greffe. C'est au Conseil d'Etat qu'il appartient d'apprécier la constitutionnalité de cette disposition, ainsi que le suggère le Conseil des ministres, en vertu de l'article 159 de la Constitution.

Quant à la deuxième question préjudicielle

B.8. La discrimination dénoncée par la deuxième question préjudicielle proviendrait de ce que la sanction portée par l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat s'applique de la même manière à la partie requérante qui a fait élection de domicile chez son avocat et à la partie requérante qui ne l'a pas fait, alors qu'elles se trouveraient dans des situations essentiellement différentes.

B.9. La différence entre ces deux situations provient, non de la loi, mais de la décision qu'ont prise le requérant et son avocat de permettre au greffier du Conseil d'Etat de faire les notifications chez l'un ou chez l'autre. C'est à celui qui reçoit la notification qu'il appartient d'informer celui qui ne la reçoit pas. Les deux catégories de requérants ne se trouvent pas dans une situation essentiellement différente quant à l'appréciation de leur intérêt au recours : dans les deux cas, l'absence du mémoire exigé par la disposition en cause peut faire présumer une perte d'intérêt au recours.

Quant à la troisième question préjudicielle

B.10. La troisième question préjudicielle invite la Cour à comparer la situation du requérant qui bénéficie d'un arrêt de suspension de l'acte dont il poursuit l'annulation et celle du requérant qui ne bénéficie pas d'un tel arrêt. Le requérant devant le Conseil d'Etat soutient que le traitement identique de ces deux catégories de requérants serait discriminatoire, étant donné qu'ils se trouveraient dans des situations essentiellement différentes.

B.11. Si les deux situations sont différentes, l'obtention d'un arrêt de suspension n'implique pas nécessairement le maintien de l'intérêt au recours. La suspension peut inciter l'autorité à retirer l'acte attaqué, à le modifier ou à prendre une mesure qui donne satisfaction au requérant. Le requérant lui-même peut s'être trouvé, entre-temps, dans une situation qui n'est plus affectée par la norme qu'il a fait suspendre. Le législateur a pu présumer que l'inaction du requérant s'expliquait par l'une ou l'autre de ces circonstances.

La mesure serait excessive si elle surprenait le requérant en donnant à son inaction une interprétation qu'il n'a pu prévoir. Tel n'est pas le cas de la disposition en cause : elle lui est rappelée par le greffier lorsqu'il lui notifie le mémoire en réponse ou lorsqu'il l'avertit que la partie adverse n'en a pas déposé, attirant ainsi son attention sur la perte d'intérêt qui sera déduite de son inaction.

Compte tenu des objectifs qu'il poursuivait, le législateur pouvait dès lors raisonnablement prévoir que la sanction de l'article 21, alinéa 2, s'appliquerait à tous les requérants, qu'ils aient ou non préalablement obtenu la suspension de l'acte qu'ils attaquent.

B.12. Les trois 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 en ce qu'il prévoit que l'absence de l'intérêt requis est constatée dans le chef de la partie requérante qui ne respecte pas le délai prévu pour introduire un mémoire en réplique ou un mémoire ampliatif, même si cette partie n'a pas fait élection de domicile chez son avocat, et même lorsqu'elle a obtenu la suspension de l'acte dont elle poursuit l'annulation.

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 23 janvier 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior