

Numéro du rôle : 6327
Arrêt n° 144/2016 du 17 novembre 2016

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 233.358 du 23 décembre 2015 en cause de l'ASBL « Unizo regio Westhoek » et autres contre la députation du conseil provincial de Flandre occidentale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 6 janvier 2016, 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, 11 et 13 de la Constitution ainsi que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où les parties à une procédure en annulation devant la Cour constitutionnelle ne sont pas tenues de déposer un mémoire et où le fait de ne pas introduire un mémoire ne donne pas lieu à un constat de défaut d'intérêt, alors que les parties ayant introduit, devant le Conseil d'Etat, une procédure en annulation d'un arrêt du Conseil pour les contestations des autorisations sont tenues d'introduire un mémoire, sans quoi le défaut d'intérêt est automatiquement constaté ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « Unizo regio Westhoek », l'ASBL « Federatie Horeca Vlaanderen », la SA « Ieprestel » et la SPRL « Flanders Lodge », assistées et représentées par Me S. Ronse et Me D. Smets, avocats au barreau de Courtrai;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me D. D'Hooghe, Me L. Schellekens et Me A. Peytchev, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 13 juillet 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 21 septembre 2016 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 21 septembre 2016.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

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

Le 2 juin 2015, l'ASBL « Unizo regio Westhoek » et autres ont introduit, auprès du Conseil d'Etat, un recours en cassation dirigé contre un arrêt du Conseil pour les contestations des autorisations. Par ordonnance du 11 juin 2015, le recours en cassation a été déclaré admissible. Le mémoire en réponse a été notifié aux parties requérantes le 4 août 2015.

Les parties requérantes n'ont envoyé aucun mémoire en réplique au greffe dans le délai de trente jours prévu à l'article 14 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat.

Aux termes de l'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, le Conseil d'Etat constate l'absence de l'intérêt requis lorsque les parties requérantes ne respectent pas le délai prévu pour l'envoi du mémoire en réplique. Sur la base de l'article 15, § 1er, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006, précité, la chambre statue en soulevant l'absence de l'intérêt requis, à moins que, dans un délai de quinze jours, l'une des parties demande à être entendue.

Les parties requérantes ont demandé à être entendues, mais elles n'ont invoqué à l'audience aucune excuse ni exception de force majeure pour justifier la non-introduction du mémoire en réplique. Elles contestent par contre la constitutionnalité de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Avant de statuer, le Conseil d'Etat pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes devant le juge *a quo* constatent que la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat se déroule (pratiquement) de la même manière que la procédure en annulation devant la Cour constitutionnelle. La partie requérante introduit une requête, qui marque le début de la procédure. La partie défenderesse a la possibilité d'exposer son point de vue dans un mémoire. La partie requérante peut réagir par rapport au point de vue formulé par la partie défenderesse, en introduisant un mémoire. Dans les deux procédures, la partie requérante a ainsi la possibilité de faire connaître à deux reprises son point de vue par écrit. Contrairement à ce qui est le cas devant la Cour constitutionnelle, la partie requérante devant le Conseil d'Etat est toutefois censée perdre son intérêt lorsqu'elle omet d'introduire un mémoire (dans le délai imparti). Cette différence de traitement ne serait pas raisonnablement justifiée. Dans les deux procédures, les parties requérantes doivent en effet exposer tous leurs moyens dans la requête. Leur mémoire viserait uniquement à répondre au point de vue de la partie défenderesse.

En outre, la sanction de la perte d'intérêt ne contribuerait nullement à la réalisation de l'objectif poursuivi, qui consiste à accélérer le déroulement de la procédure. Les parties requérantes devant le juge *a quo* constatent qu'une procédure dans laquelle la partie requérante introduit un mémoire se déroule de la même manière qu'une procédure dans laquelle la partie requérante n'introduit aucun mémoire. Dans les deux cas, un rapport d'auditorat est rédigé, une convocation pour les plaidoiries est adressée et, enfin, un arrêt est rendu. Elles concluent que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.2. Le Conseil des ministres confirme que la disposition en cause visait à réduire la durée de la procédure devant le Conseil d'Etat et à résorber l'arriéré dans le traitement des affaires. Le même objectif est au fondement de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat. En vertu de cette disposition, le mémoire en réponse doit prendre la forme d'un mémoire de synthèse, comparable à des conclusions de synthèse au sens de l'article 748*bis* du Code judiciaire, sur la base duquel le Conseil d'Etat peut se prononcer.

Le Conseil des ministres reconnaît la sévérité de la sanction contenue dans la disposition en cause, à savoir la perte de l'intérêt et donc l'irrecevabilité du recours en cassation formé, mais il souligne que le greffier en chef du Conseil d'Etat fait mention de cette sanction lors de la notification du mémoire en réponse de la partie défenderesse ou lors de la notification du constat que la partie défenderesse n'a pas introduit un tel mémoire. Pour autant qu'on puisse parler de situations comparables, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement entre les deux catégories de justiciables est objectivement et raisonnablement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi. La disposition en cause évite au Conseil d'Etat de continuer à examiner des affaires dans lesquelles la partie requérante est réputée ne plus avoir d'intérêt. Lorsque la partie défenderesse n'a pas introduit de mémoire en réponse ou lorsque la consultation du dossier n'inspire aucun argument nouveau à

la partie requérante, elle pourrait, dans le mémoire ampliatif, se limiter à se référer à la requête, en reproduisant ou non la teneur de celle-ci.

Enfin, la partie requérante peut demander à être entendue et a ainsi la possibilité d'invoquer à l'audience l'erreur invincible ou le cas de force majeure. Le cadre légal applicable garantit donc suffisamment l'existence d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre l'obligation d'introduire un mémoire (dans le délai imparti) et l'objectif poursuivi. Lorsque la partie requérante n'a pas introduit de mémoire, le Conseil d'Etat doit statuer « sans délai », tout « en constatant l'absence de l'intérêt requis ». De ce fait, tant l'auditorat que le Conseil d'Etat peuvent conclure à l'irrecevabilité de l'affaire concernée. Le Conseil des ministres conclut que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

B.1. La question préjudicielle concerne l'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, appliqué dans le cadre d'un recours en cassation introduit devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat contre un arrêt du Conseil pour les contestations des autorisations.

Cet article 21, alinéa 2, dispose :

« 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. Le juge *a quo* demande à la Cour si cette disposition viole les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où « les parties à une procédure en annulation devant la Cour constitutionnelle ne sont pas tenues de déposer un mémoire et où le fait de ne pas introduire un mémoire ne donne pas lieu à un constat de défaut d'intérêt, alors que les parties ayant introduit, devant le Conseil d'Etat, une procédure en annulation d'un arrêt du Conseil pour les contestations des autorisations sont tenues d'introduire un mémoire, sans quoi le défaut d'intérêt est automatiquement constaté ».

B.3. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de

traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.4. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Ce droit est également garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et par un principe général de droit.

B.5. Le droit d'accès au juge n'est pas absolu et peut être soumis à des conditions de recevabilité visant à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique. Un recours en cassation, qui porte uniquement sur des questions de droit, peut être soumis à des conditions plus rigoureuses que d'autres recours (CEDH, 2 février 2016, *Meggi Cala c. Portugal*, §§ 37 et 38).

Les conditions de recevabilité ne peuvent toutefois avoir pour effet de limiter le droit d'accès au juge d'une manière telle que le coeur de ce droit serait affecté (CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, § 40).

B.6. La réglementation en cause est claire et ne fait naître aucune difficulté particulière d'interprétation.

Même si la partie défenderesse n'a pas introduit un mémoire en réponse dans le délai imparti, on peut attendre des parties requérantes qu'elles démontrent la persistance de leur intérêt à introduire leur recours en cassation. Dans ce cas, le greffier en chef les avise qu'elles peuvent remplacer le mémoire en réplique par un mémoire ampliatif de la requête (article 14, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat).

Le mémoire en réplique ou le mémoire ampliatif prennent la forme d'un mémoire de synthèse ordonnant l'ensemble des arguments de la partie requérante. Sans préjudice de la recevabilité du recours et des moyens, le Conseil d'Etat statue au vu du mémoire de synthèse (article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal précité).

Ainsi que le juge *a quo* l'indique, l'objectif de ce mémoire de synthèse est de simplifier l'examen du recours en cassation (CE, 23 décembre 2015, n° 233.358).

Il ressort de la jurisprudence que le Conseil d'Etat n'applique pas les conditions précitées de manière trop formaliste. Dans un arrêt du 4 juin 2015, il jugeait « qu'à la différence du cas où la partie adverse défend la décision attaquée et où des mémoires en réponse et en réplique sont déposés, il n'y a pas matière à synthèse lorsque, comme en l'espèce, la partie adverse ne dépose pas de mémoire en réponse, si donc aucun argument n'est opposé aux moyens exposés par le requérant dans la requête, ou si la consultation du dossier n'inspire aucune considération nouvelle au requérant, une ' synthèse ' n'étant concevable que lorsqu'il y a des éléments divers à ordonner; qu'en pareille hypothèse, le mémoire ampliatif peut se limiter à se référer à la requête et, donc, *a fortiori*, à en reproduire la teneur; qu'alors, le Conseil d'Etat statue en effet au vu d'un seul acte de procédure émanant du requérant et l'objectif de simplification poursuivi par le règlement de procédure est atteint » (CE, 4 juin 2015, n° 231.441).

B.7. En outre, la réglementation en cause est entourée de garanties spéciales.

Tout d'abord, les parties requérantes disposent d'un délai de trente jours pour déposer le mémoire en réplique ou le mémoire ampliatif (article 14, alinéa 1er, de l'arrêté royal précité).

Ensuite, elles sont avisées des suites du non-respect de ce délai. Lorsque le greffier en chef du Conseil d'Etat notifie le mémoire en réponse aux parties requérantes ou lorsqu'il avise les parties requérantes qu'aucun mémoire de ce type n'a été introduit dans le délai imparti, il fait mention de la disposition en cause, ainsi que de l'article 15, § 1er, de l'arrêté royal précité (article 15, § 2, du même arrêté royal).

Si, malgré cet avertissement, les parties requérantes ne satisfont pas à la condition fixée, le Conseil d'Etat ne constate pas systématiquement l'absence de l'intérêt requis : il doit entendre les parties à leur demande. Ces dernières disposent d'un délai de quinze jours pour introduire cette demande (article 15, § 1er, du même arrêté royal).

Le droit d'être entendu donne aux parties requérantes l'occasion d'expliquer pourquoi elles n'ont pas respecté le délai imparti. Les parties requérantes peuvent, si elles démontrent l'existence d'une force majeure, échapper à la sanction d'irrecevabilité de leur recours (voir l'arrêt n° 112/2013 du 31 juillet 2013, B.9.2). L'explication des parties requérantes peut préserver le Conseil d'Etat d'une application trop formaliste de la règle de procédure en cause.

B.8. Compte tenu de l'objectif qui consiste à accélérer le déroulement de la procédure en cassation et eu égard aux garanties dont est entourée la disposition en cause, celle-ci ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit d'accès au juge.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ne viole pas les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 novembre 2016.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot