

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 111.029 du 4 octobre 2002

A.88.364/VI-15.344

En cause : **BEELEN** Paul,
rue Henri Stacquet 40
1030 Bruxelles,

contre :

**L'INSTITUT NATIONAL D'ASSURANCE
MALADIE-INVALIDITÉ.**

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 décembre 1999 par Paul BEELEN qui demande l'annulation de "la décision du Comité de l'assurance soins de santé de l'Institut National d'Assurance Maladie Invalidité du 22 novembre 1999, (...) par laquelle le Comité de l'assurance soins de santé a décidé de retirer au requérant son agrément de kinésithérapeute à partir du second lundi suivant la notification, soit du 13 décembre 1999";

Vu l'arrêt n° 84.167 du 17 décembre 1999 ordonnant la suspension de l'acte attaqué;

Vu l'arrêt n° 89.734 du 20 septembre 2000 posant trois questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage;

Vu l'arrêt n° 21/2002 du 23 janvier 2002 de la Cour d'arbitrage;

Vu le rapport de M^{me} DEBROUX, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 29 mars 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties;

Vu l'ordonnance du 5 septembre 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 septembre 2002;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me Myriam KAMINSKI, avocat, comparaisant pour le requérant;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} CARLIER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que, par l'arrêt n° 89.734 du 20 septembre 2000, le Conseil d'Etat a constaté que le requérant n'avait pas déposé de mémoire en réplique dans le délai imparti et que conformément à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, précitées, il y avait lieu de déclarer l'absence de l'intérêt requis; que, toutefois, le requérant soutenait que cette disposition législative méconnaissait le principe d'égalité et demandait que soient posées à la Cour d'arbitrage les questions préjudicielles suivantes :

- " 1. L'article 21, al. 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, § 1^{er} 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, al. 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, § 1^{er} 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, al. 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, § 1^{er} 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 ?";

Considérant que par son arrêt n° 21/2002 du 23 janvier 2002, la Cour d'arbitrage a répondu négativement à ces trois questions, en affirmant, notamment ce qui suit:

" 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";

Considérant que, par un dernier mémoire transmis le 11 mai 2002, le requérant entend établir, à titre incident, l'illégalité de l'article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, en vue d'éviter l'application de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat à son cas; qu'il fait valoir que, faute d'avoir été averti par le greffe du Conseil d'Etat du dépôt du mémoire en réponse, son conseil n'a pu déposer de mémoire en réplique, avec pour conséquence, qu'il qualifie de dramatique, la menace d'application de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, précité; qu'il affirme que l'arrêt prononçant la suspension de l'acte attaqué a reconnu son intérêt au recours, de même que le risque de préjudice grave et le caractère sérieux du moyen invoqué; qu'il soutient que si son conseil avait été averti, il n'eût pas manqué de rédiger un mémoire en réplique et de le transmettre dans le délai imposé, et que lui-même, absorbé par ses occupations professionnelles et par de fréquents séjours à l'étranger, croyait que son conseil, averti par le greffe, avait fait le nécessaire; qu'il affirme que le Code judiciaire prévoit, par ses articles 747, § 2, 750 et 751, que dans tous les cas de fixation d'un délai impératif pour le dépôt des conclusions, l'avocat doit être averti par lettre missive en même temps que le pli judiciaire est notifié à la partie elle-même, et ce même en l'absence d'élection de domicile; qu'il fait valoir qu'en conséquence, en raison d'une faille dans le règlement de procédure, les justiciables subissent, sur le plan de leur droit de la défense, une discrimination considérable et dépourvue de justification objective selon qu'ils sont parties devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou devant le Conseil d'Etat; qu'en une première branche, il affirme que

l'article l'article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, est contraire au principe du mandat "ad litem" de l'avocat, tel que défini aux articles 220 du Code judiciaire et 19, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, que cette disposition législative prévoit expressément la possibilité de se faire représenter par un avocat devant le Conseil d'Etat sans subordonner cette représentation, en vertu du mandat "ad litem", à une élection de domicile, que ce mandat implique la représentation pour la réception de la signification des pièces de procédure, que l'article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, en ce qu'il prévoit que le greffier transmet copie du mémoire en réponse au requérant qui a soixante jours pour y répondre, est en contradiction manifeste avec le principe du mandat "ad litem", puisque le greffe n'adresse pas copie de ce mémoire à l'avocat ni même ne l'avertit de son dépôt; qu'en une deuxième branche, il soutient que l'article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, porte atteinte aux droits de la défense et au droit à un procès équitable, tels que garantis par l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ne prévoyant pas que l'avocat mandataire, par lequel le requérant a choisi de se faire représenter et pas seulement assister, reçoit directement copie de tout mémoire ou, à tout le moins, est informé du dépôt de ce mémoire et du délai pour y répondre; qu'en une troisième branche, il fait valoir "une discrimination dans l'exercice des droits de la défense et à un procès équitable", en ce que le requérant devant le Conseil d'Etat, qui n'aurait pas fait élection de domicile au cabinet de son conseil, subit une atteinte discriminatoire à ses droits de la défense et à son droit à un procès équitable par rapport au justiciable de l'ordre judiciaire, dont le conseil, même en l'absence d'élection de domicile, est personnellement informé par le greffe de l'envoi de tout pli judiciaire faisant courir un délai impératif pour conclure; qu'il soutient encore que si la Cour d'arbitrage a pu considérer que la procédure judiciaire n'est pas en tout point comparable à celle qui se déroule devant le Conseil d'Etat, en sorte que toute différence entre ces deux procédures n'implique pas nécessairement une discrimination, par contre, pour ce qui concerne le mandat "ad litem", ces procédures sont parfaitement comparables en sorte que rien ne justifie la violation de ce mandat "ad litem" par l'article 7 du règlement de procédure;

Considérant que, dans un dernier mémoire, la partie adverse affirme que la différence de traitement discriminatoire alléguée par le requérant ne trouve son origine ni dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ni dans l'article 7 du règlement de procédure, mais dans la décision prise par le requérant, "in limine litis", de ne pas faire élection de domicile chez son avocat, ce qui constitue dans son chef une négligence ou une imprudence, dès lors que, de son propre aveu, il se trouve très fréquemment à l'étranger; qu'elle affirme qu'il y a lieu de faire application de l'article 21, alinéa 2, des

lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en l'absence de la preuve d'une force majeure mettant le requérant dans l'impossibilité absolue de faire parvenir au greffe un mémoire en réplique dans le délai prescrit;

Considérant que l'application de règles différentes, en cas de fixation de délais impératifs pour la transmission de pièces de procédure, selon que le requérant est partie devant une juridiction judiciaire ou devant le Conseil d'Etat, n'est pas en soi constitutive de violation des articles 10 et 11 de la Constitution; qu'en effet, les litiges devant les juridictions judiciaires portent sur des droits subjectifs ou sur des incriminations pénales, tandis que le recours en annulation devant le Conseil d'Etat est un recours objectif, visant à faire annuler les actes et règlements administratifs s'ils sont illégaux; qu'en instituant ce recours, le législateur a permis au justiciable de poursuivre l'annulation de tout acte ou règlement illégal émanant d'une autorité administrative, tout en veillant à ménager la nécessaire stabilité des situations juridiques; que, dans cette perspective, il a été décidé, notamment, par l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, que le requérant n'a à justifier, pour agir, que d'une lésion ou d'un intérêt, mais qu'il doit, en application de l'article 30 des mêmes lois coordonnées, et de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, respecter un délai de prescription de soixante jours pour l'introduction de la requête; qu'il été décidé encore, dans la même perspective, par l'article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, modifié par l'article 3 de l'arrêté royal du 7 janvier 1991, que le greffier transmet une copie du mémoire en réponse au requérant et l'avise du dépôt du dossier au greffe, et que le requérant a soixante jours, non prorogeables, pour faire parvenir au greffe un mémoire en réplique; qu'en vue d'accélérer le règlement des litiges, le législateur a décidé, par l'article 21, alinéa 2, des mêmes lois coordonnées, que lorsque le requérant ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif, la Section d'administration statue sans délai, les parties entendues à leur demande, en constatant l'absence d'intérêt requis; que cette disposition législative a été reconnue conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution par une série d'arrêts concordants de la Cour d'arbitrage; qu'en application de l'article 14bis, § 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, les parties sont averties par le greffier en chef, à la demande du membre de l'auditorat désigné, que la chambre va statuer en constatant l'absence de l'intérêt requis, à moins que, dans un délai de quinze jours, l'une des parties ne demande à être entendue; qu'en vertu de l'article 14bis, § 2, du même arrêté, lors de la notification du mémoire en réponse à la partie requérante, ou lorsqu'il lui notifie qu'un tel mémoire n'a pas été déposé dans le délai prescrit, le greffier en chef fait mention de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées ainsi que du paragraphe 1^{er} de l'article 14 bis, précité;

Considérant que l'article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, assure l'information du requérant, le mettant ainsi en mesure d'assurer la poursuite de la procédure; qu'il ne méconnaît ni l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni les articles 10 et 11 de la Constitution, ni les dispositions des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973; qu'il suffit en effet au requérant, s'il entend ne pas assurer lui-même la rédaction et la communication des pièces de la procédure, de faire élection de domicile chez son avocat; que le requérant est averti des conséquences graves qui s'attachent au défaut de transmission des pièces dans les délais prescrits, ce qui devrait l'inciter à faire preuve de diligence et à transmettre au plus tôt ces pièces à l'avocat qu'il a choisi mais chez qui il n'a pas estimé devoir faire élection de domicile; que si, comme en l'espèce, le requérant s'absente fréquemment de son domicile, une prudence élémentaire lui commande de faire élection au domicile de son conseil ou de prendre toute autre mesure adéquate pour que les délais soient respectés; que le mandat "ad litem" n'emporte pas élection de domicile; que la circonstance qu'en droit judiciaire, l'avocat chez qui le justiciable n'a pas estimé devoir élire domicile, reçoive, malgré cela, une copie du jugement est sans pertinence et n'est pas de nature à imposer semblable obligation dans la procédure devant le Conseil d'Etat, d'autant qu'ainsi qu'il l'a été souligné ci-dessus, elle répond à d'autres impératifs que la procédure judiciaire;

Considérant qu'il résulte de qui précède que le moyen incident pris de l'illégalité de l'article 7 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, n'est pas fondé;

Considérant que le requérant n'allègue pas qu'il ait été empêché de transmettre un mémoire en réplique par force majeure; qu'il y a lieu, dès lors, en application de l'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, de constater l'absence, dans son chef, de l'intérêt requis,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le quatre octobre deux mille deux par :

MM. ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
HANSE,	Conseiller d'Etat,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.