

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.213 du 6 mai 2025

A. 241.273/XIII-10.277

En cause : 1. **la société anonyme EQUILIS BELGIUM,**
 2. **la société anonyme BELMONT PROPERTIES,**
 ayant toutes deux élu domicile chez
 M^e Thomas HAUZEUR, avocat,
 avenue Louise 222
 1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Megi BAKIASI et
Maxime CHOME, avocats,
place Flagey 18
1050 Bruxelles,

Partie intervenante :

la ville de Philippeville,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 19 février 2024 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation, d'une part, de la décision du 31 août 2023 par laquelle le fonctionnaire des implantations commerciales et le fonctionnaire délégué refusent de délivrer le permis intégré ayant pour objet l'extension d'un ensemble commercial existant (d'une surface commerciale de 5.249 m²) par l'adjonction d'une zone commerciale dénommée F'lip Park, composée de 11 cellules commerciales (d'une surface commerciale de 19.220 m²), 2 cellules de type cuisiniste-sanitariste, 2 cellules de services et 3 cellules d'horeca pour atteindre une surface commerciale totale de 24.469 m², sur un bien sis zone des

Quatre vents, 1 à Philippeville et, d'autre part, de la décision du 18 décembre 2023 par laquelle la commission de recours en matière d'implantations commerciales refuse d'octroyer, sur recours, le permis intégré.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 29 avril 2024 par la voie électronique, la ville de Philippeville a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

Un mémoire en réponse a été déposé. Il a été notifié aux parties requérantes le 30 avril 2024.

M. Jean-Baptiste Levaux, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé une note le 11 juillet 2024 demandant que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14*bis* du règlement général de procédure.

Par une lettre du 17 juillet 2024, le greffe a notifié aux parties que la chambre allait statuer en constatant l'absence de l'intérêt requis, à moins que l'une d'entre elles ne demande à être entendue.

Par une lettre du 31 juillet 2024, les parties requérantes ont demandé à être entendues.

Par une ordonnance du 22 octobre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 novembre 2024.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Thomas Hauzeur, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Megi Bakiasi, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Marie-Louise Ricker, *loco* M^e Bernard Pâques, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Intervention

3. La requête en intervention introduite par la ville de Philippeville, sur le territoire de laquelle est prévu le projet, est accueillie.

IV. Absence de l'intérêt requis

A. Cadre légal et contexte factuel

4. L'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« 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 ».

La mention de l'article 21, alinéa 2, précité, doit être faite lors de l'envoi à la partie requérante d'une copie du mémoire en réponse, conformément à l'article 14bis, § 2, du règlement général de procédure.

L'article 85bis, § 13, du règlement général de procédure dispose comme suit :

« § 13. La communication des actes de procédure par le Conseil d'État ainsi que les notifications, avis et convocations se font par dépôt dans le dossier électronique. Elles se font conformément à l'article 84 à l'égard des autres personnes.

Les gestionnaires de dossier et leurs délégués sont avisés de ce dépôt par courrier électronique.

Une copie électronique des envois qui leur sont adressés est conservée sur le site.

Le délai que ces envois font courir prend cours lors de la première consultation de la pièce par leur destinataire, qu'il s'agisse du gestionnaire de dossier ou d'un de ses délégués. Lorsqu'une pièce n'a pas été consultée par son destinataire dans les trois jours ouvrables de l'envoi du courrier, un courrier électronique de rappel est envoyé. À défaut de consultation de la pièce, celle-ci est réputée avoir été notifiée à l'expiration du troisième jour ouvrable qui suit l'envoi du courrier électronique de rappel.

Les arrêts sont revêtus de la signature électronique du président de chambre et du greffier et sont notifiés conformément à l'article 36. Les parties peuvent en lever une expédition au greffe conformément à l'article 37 ».

5. En l'espèce, le délai prévu pour le dépôt du mémoire en réplique est venu à échéance le lundi 1^{er} juillet 2024. Les requérantes n'ont pas déposé de mémoire en réplique dans le délai imparti. Elles ont toutefois demandé à être entendues.

B. Thèse des parties requérantes

6. Les requérantes indiquent qu'en l'espèce, le gestionnaire du dossier a réceptionné, sur la plateforme électronique, d'une part, le mémoire en réponse, le 30 avril 2024 à 18 heures 20, et, d'autre part, le dossier administratif et la requête en intervention le même jour, une minute plus tard. Elles reproduisent une capture d'écran qui en atteste et notent que le lien menant au « texte de [sa] déclaration » n'est pas accessible tandis qu'apparaît un message du type « error 401 ».

7. Sous l'intitulé « du caractère disproportionné de la restriction au droit d'accès au juge », elles rappellent que, dans un État de droit, l'accès au juge dans le contentieux administratif est un droit fondamental qui implique l'existence d'un recours effectif. Au titre de dispositions internationales sur lesquelles s'appuie ce principe, elles citent les articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les articles 2 et 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, du traité sur l'Union Européenne, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, spécifiquement en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, l'article 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, et divers articles de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (directive services).

À cet égard, elles soulignent que plusieurs moyens du présent recours visent précisément à dénoncer des entraves à leur liberté d'établissement et d'implantation, en violation de la directive services.

La demande d'audition contient de longs développements sur la portée des dispositions internationales précitées et les obligations non seulement d'abstention mais aussi positives qui en découlent pour les États membres. Elles pointent notamment que si l'arriéré judiciaire peut constituer une entrave au droit d'accès au juge, l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État va, quant à lui, précisément à l'encontre de l'obligation de faciliter, le cas échéant, l'accès à la justice. Elles mettent en exergue le fait que les États membres ont notamment l'obligation de résultat claire de prévoir des voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Elles précisent que le droit européen garantit aussi un droit d'accès à un juge et un recours effectif dans des matières spécifiques, tel le domaine environnemental.

Elles en infèrent que, dans toutes ses composantes, le droit à un procès équitable est un droit fondamental dans un état de droit et que les limitations y apportées doivent être appréhendées avec prudence, interprétées en cas de doute « de la manière la plus favorable aux justiciables », proportionnées au but poursuivi et ne pas toucher à la substance de ce droit, notamment en ce qui concerne les conditions de recevabilité d'un recours.

À cet égard, elles épinglent l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en tant que la sanction qu'il prévoit ne vise que la partie requérante mais non la partie adverse, l'auditorat ou la partie intervenante, au mépris du principe d'équivalence. Au regard du principe de l'égalité des armes qui fait partie du droit à un procès équitable, elles contestent que seul le requérant puisse risquer de voir trancher définitivement la procédure qu'il a lui-même initiée, estiment que cela crée un avantage disproportionné dans le chef de la partie adverse par rapport au citoyen sur qui pèse une charge anormalement lourde « au regard des objectifs de résorption de l'arriéré judiciaire et de renforcement de l'efficacité de l'administration de la justice poursuivis ». Elles soulignent que la présomption de perte d'intérêt au recours en cas de dépôt tardif ou d'absence de mémoire en réplique est décriée depuis plus de 30 ans et qualifiée, notamment par des avocats, de « piège procédural », voire assimilable à un « déni de justice ».

À leur estime, en vertu des principes d'équivalence et de proportionnalité, la sanction prévue pour la partie adverse en cas d'absence ou de dépôt tardif de son mémoire en réponse peut parfaitement être transposée à la situation du requérant, de sorte que celui-ci serait simplement privé de déposer un mémoire en réplique, sans perdre le bénéfice d'une procédure qu'il a initiée, par analogie avec l'article 21, alinéas 3 à 6 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elles considèrent qu'avant l'étape importante que constitue le dépôt du rapport de l'auditeur, rien ne permet de présumer que la partie requérante souhaite abandonner son recours.

Elles concluent que le principe de proportionnalité est méconnu dès lors qu'il existait et existe encore d'autres moyens permettant de ne pas occasionner la même atteinte aux droits fondamentaux, comme en témoigne l'article 21, alinéas 3 à 6, précités, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

8. Sous l'intitulé « procédure électronique, recul significatif de la protection du droit d'accès à un juge et principe de *standstill* », elles soutiennent, à titre subsidiaire, que la procédure électronique ne présente pas les mêmes garanties que la procédure papier.

Elles indiquent que dans le cadre de la procédure par voie postale, la notification du mémoire en réponse est accompagnée d'un courrier d'accompagnement, susceptible d'être conservé et annonçant sans ambiguïté la sanction « couperet » prescrite par l'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et l'article 14*bis* du règlement général de procédure, que la lettre reproduit.

Elles observent qu'en revanche, aux termes de l'article 85*bis*, § 13, du règlement général de procédure, les actes de procédure sont simplement déposés sur la plateforme électronique, que le greffe adresse un courriel électronique au gestionnaire de dossier l'informant qu'un acte de procédure a été déposé et se réfère ensuite aux dispositions précitées des lois coordonnées et du règlement général par un lien hypertexte, cependant sans reproduction intégrale de celles-ci. Elles précisent qu'au demeurant, le gestionnaire de dossier n'a pas besoin de recevoir le courrier électronique susvisé, un usage régulier de la plateforme lui permettant d'avoir accès aux actes de procédure disponibles sans qu'il en soit avisé par courrier électronique, et que la plateforme « eproadmin » ne permet pas de consulter les courriels électroniques du greffe adressés au gestionnaire de dossier, pourtant essentiels comme l'a déjà relevé un arrêt du Conseil d'État. Elles ajoutent que la notification se fait par un courriel qui ne reprend pas la sanction « couperet » mais se borne à indiquer un lien électronique ne renvoyant pas aux dispositions spécifiques mais à un site contenant l'ensemble des législations applicables au Conseil d'État, qui n'est pas nécessairement toujours opérationnel.

Elles en infèrent qu'en procédure électronique, l'attention du justiciable n'est plus directement attirée sur l'existence même ou l'importance de la sanction précitée. À leur estime, rien ne permet de comprendre en quoi la mesure particulière prévue pour la procédure électronique permet de lutter contre l'arriéré ou accélérer la procédure, alors spécialement que les conséquences d'une non-communication ou d'une mauvaise compréhension du courriel électronique sont disproportionnées par rapport à un « quelconque gain en termes de bonne administration de la justice ». Elles font grief à la procédure électronique de générer un recul significatif de protection du droit d'accès au juge, dès lors qu'en l'absence d'une réception du courriel l'informant de la disponibilité d'un acte de procédure sur la plateforme électronique, le justiciable n'est pas en mesure de déterminer le délai qui lui est imparti pour introduire un mémoire en réplique ni ne bénéficie de la mention complète des sanctions attachées à son non-respect. Elles sont d'avis que les modifications procédurales réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure électronique violent le principe de *standstill* et procèdent d'une erreur manifeste d'appréciation, n'étant justifiées ni par un but d'intérêt général ni par

l'objectif de simplification administrative poursuivi par l'instauration de la procédure électronique.

Pointant qu'en outre, la présomption de perte d'intérêt au recours, prévue par l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, est irréfragable sauf à démontrer l'existence d'un cas de force majeure ou d'une erreur invincible, elles sont d'avis que la mise en œuvre de la procédure électronique génère une discrimination entre les justiciables ayant recours à la procédure électronique et ceux ayant recours à la procédure par la voie postale.

9. Sur l'« absence de maintien du caractère proportionnel de la limitation au regard de l'évolution des contraintes », invoquée à titre infiniment subsidiaire, elles rappellent que l'instauration de procédures abrégées ou « mécanismes couperet » a été justifiée par la lutte contre l'arriéré judiciaire. À supposer qu'un tel but soit considéré comme légitime, *quod non* selon un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme qu'elles citent, elles soutiennent que la mesure choisie ne peut plus, à l'heure actuelle, être considérée comme nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi. Elles admettent que le Conseil d'État s'est appuyé sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui a admis la légalité de la disposition critiquée au titre de mesure visant à réduire la durée de la procédure devant le Conseil d'État et résorber l'arriéré de celui-ci. Elles font toutefois valoir que plusieurs circonstances sont de nature à remettre cette interprétation en cause.

Elles exposent que, selon les rapports annuels d'activités des années 2012-2013 à 2015-2016 du Conseil d'État, l'arriéré n'existe plus, de sorte que la règle critiquée « apparaît comme manifestement excessive ». Elles renvoient à l'arrêt n° 24/2020 du 13 février 2020 de la Cour constitutionnelle qui a jugé que la disposition en cause est légitime « indépendamment de l'existence ou non d'un arriéré », pour lutter contre la longueur des procédures et la création d'un futur arriéré eu égard à l'élargissement des compétences du Conseil d'État. Sur ce point, elles concèdent que la disposition incriminée a été validée par la Cour mais ce, notamment, au motif que, lorsqu'il notifie le mémoire en réponse à la partie requérante, le greffe du Conseil d'État fait mention du texte de l'article 21, alinéa 2, précité des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elles objectent qu'en l'espèce, elles n'ont précisément pas eu droit à ce rappel, puisqu'un courriel n'a pas été envoyé au gestionnaire du dossier, celui-ci ayant pris connaissance du mémoire en réponse lors de la consultation de la plateforme électronique pour d'autres motifs.

Plus fondamentalement, elles remettent en cause l'interprétation du caractère proportionné et légitime de la limitation contestée, retenue par la Cour, qu'en l'absence d'arriéré judiciaire, elles considèrent comme non conforme au droit

d'accès à un juge, garanti par les Cour de justice de l'Union européenne et Cour européenne des droits de l'homme. Elles soutiennent qu'en une telle hypothèse, la balance des intérêts entre les inconvénients générés pour le justiciable et le gain hypothétique d'efficience de l'administration de la justice est déséquilibrée.

Elles invoquent par ailleurs l'évolution importante récemment vécue par le Conseil d'État, compte tenu de la réforme initiée en 2022, d'un refinancement historique et d'une augmentation substantielle des cadres, dans l'objectif ambitieux de « pouvoir résoudre encore plus rapidement les litiges administratifs », en une durée moyenne comprise entre 12 et 18 mois. Elles déplorent que la possibilité de réformer l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État à cette occasion a été envisagée mais que les amendements introduits dans ce cadre « ont, semble-t-il, été rejetés pour des motifs inapplicables à la procédure électronique [ou] erronés ».

Elles insistent sur le caractère disproportionné du maintien d'« une asymétrie procédurale déconnectée de la réalité et faisant peser une charge plus lourde à l'encontre du citoyen alors que, parallèlement, les autorités mènent une réforme de refinancement historique poursuivant les mêmes objectifs que la disposition incriminée sans toutefois restreindre les droits fondamentaux des citoyens et notamment leur droit d'accès à un juge » et affirment que « la fin de l'arriéré résultant des moyens supplémentaires doit entraîner la fin de l'arbitraire procédural ». Elles précisent qu'en outre, le législateur a procédé à diverses modifications, tendant à raccourcir la durée des procédures et en renforcer l'efficience, telle la suppression du mémoire en intervention, la réforme de la procédure en référé ou les hypothèses dans lesquelles l'établissement d'un rapport de l'auditorat n'est plus requis. Elles en déduisent que l'État belge aurait dû, à l'occasion des réformes précitées et de refinancement du Conseil d'État, assouplir les restrictions au droit d'accès à un juge prévues par l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

10. Elles considèrent que tous les développements qui précèdent commandent au Conseil d'État de constater que la disposition susvisée ne peut, au vu du contexte, empêcher l'examen au fond du présent recours, sous peine de faire preuve de formalisme excessif et de restreindre de manière disproportionnée le droit d'accès à un juge.

Sous la forme d'un dispositif, elles concluent le courrier par lequel elles demandent à être entendues, en sollicitant d'être autorisées à déposer un mémoire en réplique et, à tout le moins, que la poursuite de la procédure soit autorisée.

11. À défaut d'une décision dans le sens précité, elles sollicitent qu'il soit sursis à statuer et que les questions préjudicielles suivantes soient posées à la Cour de la justice de l'Union européenne :

1/ L'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, viole-t-il le droit d'accès au juge consacré par l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, du Traité sur l'Union européenne et l'article 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, lus seuls ou en combinaison avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et les articles 6 et 9 la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, en ce qu'il prévoit une sanction disproportionnée, soit une présomption d'irrecevabilité du recours à défaut d'intérêt ne pouvant être renversée que par la démonstration d'un cas de force majeure ou une erreur invincible, à la lumière du but visé par le législateur, à savoir principalement absorber l'arriéré judiciaire du Conseil d'État et, de manière accessoire, accélérer les procédures devant cette juridiction, sachant que d'autres mesures moins préjudiciables au droit d'accès à un juge existent ?

2/ L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il le droit d'accès au juge consacré par l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, du Traité sur l'Union européenne et l'article 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, lus seuls ou en combinaison avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et les articles 6 et 9 la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, en ce qu'il prévoit une sanction discriminatoire dès lors qu'il prescrit pour les requérants une perte d'intérêt à agir définitive, sous réserve de la force majeure ou l'erreur invincible, alors que, pour la partie adverse, l'article 21, alinéas 3 à 6 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, prescrit au pire un écartement du mémoire en réponse ?

3/ L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, du Traité sur l'Union européenne et l'article 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, lus seuls ou en combinaison avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les articles 6, 13 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et les articles 6 et 9 la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, en ce qu'il prévoit une sanction identique en cas de non-respect de l'article 7 du règlement général de procédure, que le mémoire en réponse ait été notifié suivant la procédure prévue à l'article 84 ou suivant la procédure prévue à l'article 85bis, § 13, du règlement général de procédure, « malgré les différences de garanties moindres quant à la notification des mémoires en réponse propres à chacune des procédures » [sic] ?

4/ Le fait que, dans le cadre d'une procédure électronique, il n'est pas garanti au requérant de recevoir un courriel lui indiquant le délai dans lequel il doit réagir et les conséquences d'une absence de réaction dans ce délai, dès lors qu'il peut accéder à l'acte de procédure sans recevoir ou consulter ce courriel et que celui-ci n'est pas consultable sur la plateforme électronique, génère-t-il un recul significatif dans le droit d'accès à un juge pour les citoyens ayant recours à cette procédure ?

5/ La situation précitée génère-t-elle une discrimination prohibée entre le requérant qui choisit la procédure électronique et celui qui fait appel à la procédure par voie postale, lequel recevra, par pli recommandé, un courrier accompagnant l'acte de procédure et développant intégralement les conséquences de l'absence de mémoire en réplique dans le délai requis ?

6/ L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, du Traité sur l'Union européenne et les articles 5, 7, alinéa 3, 9, 10, 13, alinéas 1^{er} à 6, 14 et 15 de la directive services 2006/123/CE du 12 décembre 2006, lus seuls ou en combinaison avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les articles 6, 13 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il impose une contrainte disproportionnée à la liberté d'établissement ?

7/ La réponse à ces questions diffère-t-elle si, en raison de différents facteurs, le rapport de proportionnalité vantée initialement entre la mesure restrictive prévue et le but poursuivi a été modifié au fil du temps notamment en raison d'autres réformes poursuivant les mêmes objectifs et qu'il existe des mesures permettant d'atteindre les mêmes objectifs dans une mesure satisfaisante sans occasionner la même atteinte aux droits fondamentaux ?

12. À défaut de poser les questions précitées, elles sollicitent de soumettre à l'avis consultatif de la Cour européenne des droits de l'homme, en application de l'article 1^{er} du Protocole n°16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la problématique suivante :

1/ L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il le droit d'accès au juge consacré par les articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lus seuls ou en combinaison de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, en ce qu'il prévoit une sanction discriminatoire dès lors qu'il prescrit pour les requérants une perte d'intérêt à agir définitive, sous réserve de la force majeure ou l'erreur invincible, alors que pour la partie adverse l'article 21, alinéas 3 à 6 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, prévoit au pire un écartement du mémoire en réponse ?

2/ Lorsqu'une restriction au droit d'accès au juge consacré par les articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lus en combinaison avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 11 de la directive 2011/92/IE du Parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement est adoptée au regard d'un contexte spécifique, à savoir un important arriéré judiciaire, le maintien de cette restriction, alors que la situation structurelle de la juridiction concernée a positivement évolué et qu'une série de réformes poursuivant également des objectifs d'accélération des procédures et de lutte préventive contre l'arriéré judiciaire est menée par l'État membre concernant cette même juridiction et alors qu'il existe d'autres mesures susceptibles d'atteindre de manière satisfaisante l'objectif poursuivi, sans occasionner la même atteinte aux droits fondamentaux des citoyens, est-il susceptible de violer le droit d'accès au juge précité ?

3/ Le fait que, dans le cadre de la procédure électronique, il n'est pas garanti au requérant de recevoir un courriel lui indiquant le délai dans lequel il doit réagir et les conséquences d'une absence de réaction dans ce délai dès lors qu'il peut accéder à l'acte de procédure sans recevoir ou consulter ce courriel et que celui-ci n'est pas

consultable sur la plateforme électronique génère-t-il un recul significatif dans le droit d'accès à un juge pour les citoyens ayant recours à cette procédure ?

4/ La situation précitée génère-t-elle une discrimination prohibée entre le requérant qui choisit la procédure électronique et celui qui fait appel à la procédure par voie postale, lequel recevra, par pli recommandé, un courrier accompagnant l'acte de procédure et développant intégralement les conséquences de l'absence de mémoire en réplique dans le délai requis ?

5/ Ce même droit d'accès à un juge est-il violé si, à l'occasion de la mise en place d'une procédure électronique devant une juridiction, le citoyen n'a plus la garantie de recevoir ni consulter, lors de la transmission d'un acte de procédure, un courrier d'accompagnement l'informant des délais dans lesquels son destinataire doit réagir et les conséquences d'une absence de réaction dans ces délais, alors que le règlement général de procédure de la juridiction prévoit qu'un tel courrier doit contenir ces mentions ?

13. À défaut de solliciter l'avis consultatif précité de la Cour européenne des droits de l'homme, elles demandent que les questions suivantes soient posées à la Cour constitutionnelle :

1/ L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus seuls ou en combinaison avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et les articles 6 et 9 la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, en ce qu'il prévoit une sanction identique en cas de non-respect de l'article 7 du règlement général de procédure, que le mémoire en réponse ait été notifié suivant la procédure prévue à l'article 84 ou suivant la procédure prévue à l'article 85bis, § 13, du règlement général de procédure, « malgré les différences de garanties moindres quant à la notification des mémoires en réponse propres à chacune des procédures » [sic] ?

2/ L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il le droit d'accès au juge consacré par les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par l'article 14 de la même Convention, en ce qu'il s'applique lorsque le mémoire en réponse a été notifié suivant la procédure prévue à l'article 85bis, § 13, du règlement général de procédure, malgré l'absence de garanties suffisantes concernant la notification de ce mémoire en réponse ?

3/ Le fait que, dans le cadre de la procédure électronique, il n'est pas garanti au requérant de recevoir un courriel lui indiquant le délai dans lequel il doit réagir et les conséquences d'une absence de réaction dans ce délai dès lors qu'il peut accéder à l'acte de procédure sans recevoir ou consulter ce courriel et que celui-ci n'est pas consultable sur la plateforme électronique, génère-t-il un recul significatif dans le droit d'accès au juge des citoyens ayant recours à cette procédure ?

4/ La situation précitée génère-t-elle une discrimination prohibée entre le requérant qui choisit la procédure électronique et celui qui fait appel à la procédure par voie postale, lequel recevra, par pli recommandé, un courrier accompagnant l'acte de procédure et développant intégralement les conséquences de l'absence de mémoire en réplique dans le délai requis ?

5/ L'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, du traité sur l'Union européenne et les articles 5, 7,

alinéa 3, 9, 10, 13, alinéas 1^{er} à 6, 14 et 15 de la directive services 2006/123/CE du 12 décembre 2006, lus seuls ou en combinaison avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les articles 6, 13 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il impose une contrainte disproportionnée à la liberté d'établissement ?

6/ La réponse à ces questions diffère-t-elle si, en raison de différents facteurs, le rapport de proportionnalité vantée initialement entre la mesure restrictive prévue et le but poursuivi a été modifié au fil du temps notamment en raison d'autres réformes poursuivant les mêmes objectifs et qu'il existe des mesures permettant d'atteindre les mêmes objectifs dans une mesure satisfaisante sans occasionner la même atteinte aux droits fondamentaux ?

C. Examen

14. Concernant les critiques portant sur la présomption de perte d'intérêt au recours au regard du droit européen, l'article 19.1., alinéa 2, du traité sur l'Union européenne dispose que « les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union ».

Plusieurs moyens développés dans le recours en annulation invoquent notamment la violation des articles 49 et 52 ou 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou des articles 9 et 10 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Cependant, la présente affaire concerne une situation purement interne, qui ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union. En effet, il ne ressort d'aucun élément auquel le Conseil d'État peut avoir égard que les requérantes ont fait usage de leur droit à la liberté d'établissement ou à la libre circulation des services au sens de la directive 2006/123/CE susvisée. Par ailleurs, aucun moyen d'annulation n'invoque en l'espèce la violation de dispositions de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998.

Certes, l'arrêt *Dzodzi* de la Cour de justice de l'Union européenne du 18 octobre 1990 a reconnu la compétence de celle-ci pour connaître d'une question préjudicielle posée dans le cadre d'un litige purement interne, en cas de renvoi éventuel au droit européen par les dispositions de droit national, mais il demeure qu'en cas de situation purement interne, le Conseil d'État n'est pas tenu de saisir la Cour sur la base de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En outre, dans l'arrêt *Cilfit* du 6 octobre 1982, il a été jugé qu'« il découle du rapport entre les alinéas 2 et 3 de l'article 177 [ancien] du Traité que les juridictions visées par l'alinéa 3 jouissent du même pouvoir d'appréciation que toutes autres juridictions nationales en ce qui concerne le point de savoir si une

décision sur un point de droit communautaire est nécessaire pour leur permettre de rendre leur décision » et que « ces juridictions ne sont, dès lors, pas tenues de renvoyer une question d'interprétation de droit communautaire soulevée devant elles si la question n'est pas pertinente, c'est-à-dire dans les cas où la réponse à cette question, quelle qu'elle soit, ne pourrait avoir aucune influence sur la solution du litige ». L'arrêt C-561/19, en cause *Consorzio Italian Management et consorts* du 6 octobre 2021 le confirme.

15. En l'espèce, les sept questions préjudicielles proposées par les requérantes ne sont manifestement pas pertinentes. En effet, l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose comme suit :

« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

- a) sur l'interprétation des traités,
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour ».

Les questions préjudicielles telles que libellées par les requérantes ne relèvent pas de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne. Elles portent sur la compatibilité d'une règle de droit national avec le droit européen ou sur l'admissibilité de la mesure prescrite au regard du droit d'accès à un juge. Elles ne soulèvent aucune question portant sur l'interprétation du traité sur l'Union européenne ou du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ni de question d'interprétation des deux directives qu'elles mentionnent ou de compatibilité de celles-ci avec les traités.

Les questions préjudicielles suggérées par les requérantes ne doivent pas être posées à la Cour de justice de l'Union européenne.

16. Par ailleurs, outre l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, déjà cité, l'article 7, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure prévoit ce qui suit :

« Le greffier transmet une copie du mémoire en réponse à la partie requérante et l'avise du dépôt du dossier au greffe. La partie requérante a soixante jours pour faire parvenir au greffe un mémoire en réplique ».

L'article 14*bis*, § 2, du même règlement dispose, quant à lui, ce qui suit :

« 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 premier du présent article ».

Cette disposition n'exige pas que le contenu intégral des articles visés soit reproduit.

17. La Cour constitutionnelle a reconnu la constitutionnalité de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution (C.C., 31 juillet 2013, n° 112/2013, ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.112; C.C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103). Elle a notamment considéré que « le contenu de ce mémoire [en réplique] peut se limiter à la manifestation par la "partie requérante" de la persistance de son intérêt ».

Elle a également jugé ce qui suit :

« L'obligation, lorsque la partie adverse ne dépose pas de mémoire en réponse, de transmettre, dans les délais, un mémoire ampliatif, 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. Le législateur peut attendre de toute partie requérante qu'elle coopère au déroulement rapide et efficace de la procédure devant le Conseil d'État, 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 l'arrêt n° 112/2013 du 31 juillet 2013, la Cour a conclu que « la limitation du droit d'accès au tribunal constituée par [l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État est [...] raisonnablement proportionnée à l'objectif légitime poursuivi », après avoir expressément examiné la question de la constitutionnalité de la disposition en cause, notamment au regard des dispositions et principes de droit international suivants :

« B.5.1. L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

“Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue [...] par un tribunal [...] qui décidera [...] du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. [...]”.

B.5.2. Le “droit à un tribunal”, dont le “droit d'accès” constitue un aspect particulier, n'est pas absolu. Ce droit se prête à des limitations implicitement admises parce qu'il appelle, de par sa nature même, une réglementation par l'État, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation (CEDH, 24 février 2009, *L'Erablière c. Belgique*, § 35; 10 mars 2009, *Anakomba Yula c.*

Belgique, § 31; 16 juillet 2009, *Christodoulou* c. Grèce, § 22; 29 mars 2011, *R.T.B.F.* c. Belgique, § 69).

Ces limitations, qui restreignent l'accès ouvert à un justiciable, ne peuvent porter atteinte à la substance même de ce "droit au tribunal". Elles doivent aussi poursuivre un objectif légitime et être raisonnablement proportionnées à cet objectif (CEDH, 24 février 2009, *L'Erablière* c. Belgique, § 35; 10 mars 2009, *Anakomba Yula* c. Belgique, § 31; 16 juillet 2009, *Christodoulou* c. Grèce, § 22; 29 mars 2011, *R.T.B.F.* c. Belgique, § 69).

La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Erablière* c. Belgique, § 36; 29 mars 2011, *R.T.B.F.* c. Belgique, § 69) ».

Saisie de plusieurs recours en annulation partielle de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, la Cour constitutionnelle a rappelé, comme suit, les mêmes principes dans l'arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015, à propos de la même disposition :

« B.40.1. Le droit d'accès au juge n'est pas absolu. Les conditions que le législateur pose à l'exercice de ce droit ne peuvent toutefois avoir pour effet de limiter ce droit à un point tel que celui-ci s'en trouverait atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime ou s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Erablière* c. Belgique, § 36; 29 mars 2011, *RTBF* c. Belgique, §§ 69-70).

[...]

La limitation du droit d'accès au tribunal constituée par la disposition en cause est donc raisonnablement proportionnée à l'objectif légitime poursuivi ».

Conformément à l'article 9, § 2, de la loi spéciale du 8 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, l'arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015 portant rejet du recours en tant qu'il demande l'annulation de l'article 8 de la loi du 20 janvier 2014 précitée, contenant la disposition critiquée, est obligatoire « pour les juridictions en ce qui concerne les questions de droit tranchées ».

En tout état de cause, il n'y a pas lieu de conclure autrement en l'espèce, concernant la constitutionnalité de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Sous réserve de ce qui sera dit à propos des observations des requérantes « au regard de l'évolution des contraintes », aucun argument développé dans leur demande d'audition n'apporte d'élément neuf de nature à remettre en cause les décisions concluant au caractère raisonnablement proportionné à « l'objectif légitime » poursuivi de la limitation du droit d'accès au tribunal constituée par l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

18. En prévision de l'avis qu'il lui appartenait de donner, lors de l'audience du 12 novembre 2024, en tenant compte des arguments développés dans la demande d'audition, l'auditeur rapporteur a interrogé le greffe du Conseil d'État sur la procédure mise en œuvre en application de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'interrogeant plus précisément sur le contenu du courriel avisant les requérantes du dépôt du mémoire en réponse sur la plateforme, les heures de son envoi et sa consultation, de même que l'heure de consultation du mémoire en réponse par les requérantes.

Par un courriel du 6 novembre, communiqué aux requérantes le 8 novembre 2024, le greffier en chef du Conseil d'État a répondu comme il suit :

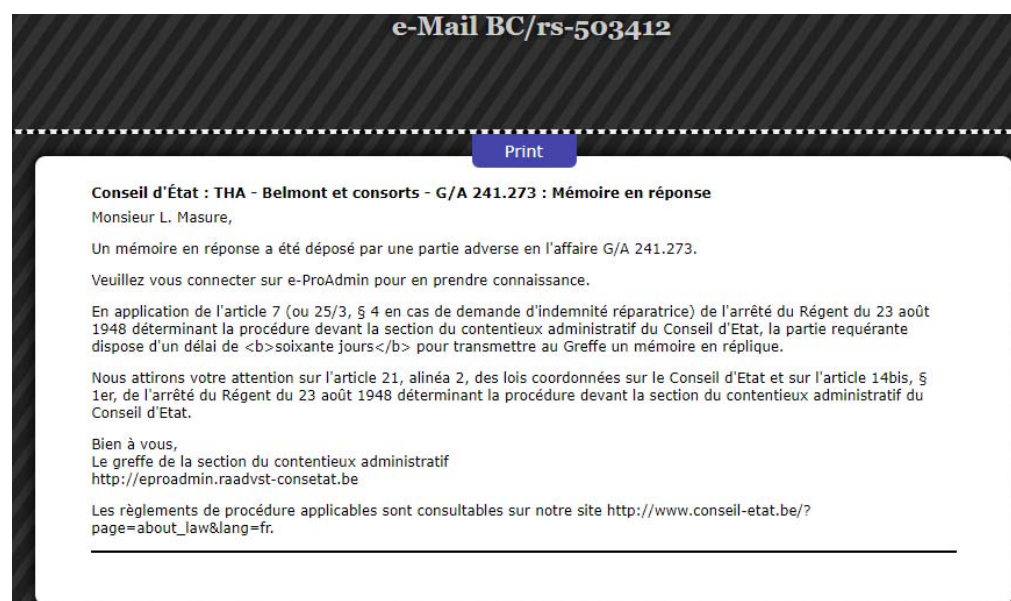
« 1. Dans cette affaire, les parties requérantes sont représentées par M^e Hauzeur, *dominus litis*. La requête en annulation a été déposée sur la plateforme électronique par M^e Masure qui est devenu "gestionnaire de dossier", conformément à l'article 85bis du RGP. Aucune délégation n'a été accordée.

Les notifications du greffe à destination des parties requérantes ont été adressées, comme il se doit, au gestionnaire de dossier.

2. Un mémoire en réponse a été déposé sur la plate-forme électronique par la Région wallonne le 29 avril 2024.
Le greffe traite cette pièce de procédure le 30 avril 2024 à 9h17.

3. Cette action déclenche l'envoi immédiat d'un courriel automatique aux parties actives sur la plateforme électronique, dont les parties requérantes. Ce courriel est envoyé à l'adresse courriel choisie par l'avocat dans son profil.

Le contenu du courriel adressé au gestionnaire de dossier des parties requérantes est le suivant :



Le greffe n'est pas en mesure de déterminer l'heure de lecture du courriel envoyé.

4. Le gestionnaire de dossier des parties requérantes prend connaissance du mémoire en réponse le 30 avril 2024 à 18h20, celui de la partie intervenante à 9h20 le même jour (voir log ci-dessous).

Journal d'évènements :		
30/04/2024	18:20:55	Déclaration signée, G/A 241.273, Mémoire en réponse, Louis Masure
30/04/2024	9:20:35	Déclaration signée, G/A 241.273, Mémoire en réponse, Armel BAFEN BEGNOGNO
30/04/2024	9:17:09	pièce validée, G/A 241.273, Mémoire en réponse, vdp (Greffé/Griffie)
29/04/2024	18:43:47	nouvelle pièce de procédure, G/A 241.273, Mémoire en réponse
29/04/2024	18:43:47	Confirmation de pièce, G/A 241.273, Mémoire en réponse

».

19. Sur l'absence alléguée de garanties suffisantes offertes par la procédure électronique, en termes de droit d'accès à un juge, par rapport à la procédure par la voie postale, la différence de traitement dénoncée par les requérantes ne trouve pas son origine dans l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, « qui se limite à préciser la conséquence attachée à la non-transmission par la partie requérante, dans le délai qui lui est imparti, d'un mémoire en réplique ou d'un mémoire ampliatif » (C.C., 21 novembre 2013, n° 157/2013, ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.157). Elle découle des modalités de notification des actes de procédure prévues lorsqu'il est recouru à la procédure électronique et du délai octroyé à la partie requérante pour transmettre le mémoire en réplique au Conseil d'État, qui commence en principe à courir le lendemain de « la première consultation de la pièce par leur destinataire, qu'il s'agisse du gestionnaire de dossier ou d'un de ses délégués », conformément à l'article 85bis du règlement général de procédure.

En l'occurrence, les requérantes ont fait le choix, pour l'introduction de leur requête en annulation, de la procédure électronique et, si la requête est signée par le *dominus litis*, c'est l'adresse e-mail de M^e Louis Masure, unique « gestionnaire de dossier », qui a été renseignée dès l'entame de la procédure comme adresse de référence pour les courriels émanant de la plateforme électronique. Le greffe du Conseil d'État doit s'en tenir à cette adresse pour ses contacts avec les requérantes, et notamment pour les courriels échangés dans le cadre de la procédure. Tel a été le cas en l'espèce, comme cela ressort des renseignements disponibles sur la plateforme électronique et confirmés par le greffier en chef du Conseil d'État.

20. Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, l'article 85bis, § 13, du règlement général de procédure prévoit, pour la procédure électronique, des garanties au moins équivalentes à celles prescrites par l'article 84, § 1^{er}, du même règlement pour la procédure par voie postale.

Ainsi, l'article 85*bis*, § 13, du règlement général de procédure ne prévoit pas l'envoi d'un unique courrier électronique pour les notifications des actes de procédure. Cette disposition prescrit d'abord le dépôt de l'acte de procédure, en l'espèce le mémoire en réponse, dans le dossier électronique. Outre ce dépôt, les gestionnaires de dossier et délégués éventuels en sont ensuite avisés par courriel. Si l'acte de procédure n'est pas consulté par le destinataire dans les trois jours ouvrables de l'envoi du courriel, un courrier électronique de rappel est envoyé. En cas d'absence persistante de consultation de la pièce en question, celle-ci n'est réputée avoir été notifiée qu'à l'expiration du troisième jour ouvrable qui suit ce dernier envoi.

Une mesure comparable prévaut en cas de notification d'un acte de procédure par la voie postale, organisée par l'article 84, § 1^{er}, du règlement général de procédure : sauf cas de force majeure, lorsqu'un acte est notifié par pli recommandé à la poste mais que son destinataire est absent lors de sa présentation et ne le retire pas à la poste dans le délai indiqué, la notification est réputée régulièrement accomplie le jour où l'avis informant de la présentation du pli et du délai dans lequel son destinataire peut le retirer à la poste est glissé dans la boîte aux lettres de celui-ci.

Par ailleurs, comme dans la procédure de notification par la voie postale, une partie requérante peut se prévaloir, dans la procédure électronique, d'un cas de force majeure, tel un problème d'indisponibilité de la plateforme électronique ayant empêché la notification de l'acte de procédure en cause, soit d'un événement présentant un caractère irrésistible, imprévisible et extérieur à la personne qui l'invoque.

21. En l'espèce, il résulte des informations et des captures d'écran communiquées par le greffier en chef du Conseil d'État que le mémoire en réponse a été déposé sur la plateforme électronique le 29 avril 2024, que cette pièce de procédure a été traitée par le greffe le 30 avril 2024 à 9 heures 17, que ce traitement a déclenché, le même jour, l'envoi automatique d'un courriel aux parties actives sur la plateforme, soit, notamment, à l'adresse électronique des requérantes choisie par l'avocat dans son profil, qu'à 9 heures 20, le gestionnaire de la partie intervenante a pris connaissance du mémoire en réponse et que, le même jour à 18 heures 20, il en est allé de même pour le gestionnaire du dossier des requérantes.

Le courriel automatique envoyé par le greffe, le 30 avril 2024, a avisé ses destinataires qu'en application de l'article 7 du règlement général de procédure (ou l'article 25/3, § 4, en cas de demande d'indemnité réparatrice), les parties requérantes disposent d'un délai de soixante jours pour transmettre au greffe un

mémoire en réplique, attiré l'attention sur l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et sur l'article 14bis, § 1^{er}, du règlement général précité, et mentionné un lien pour consulter les règlements de procédure applicables.

Il a été rappelé que l'article 14bis, § 2, du règlement général de procédure n'exige pas que le contenu intégral des articles visés soit reproduit. À cet égard, l'usage développé par le greffe, sans qu'il y soit légalement tenu, de reproduire le contenu de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 14bis, § 1^{er}, du règlement général de procédure au verso du courrier postal de notification est remplacé, dans la procédure électronique, par un lien informatique vers les textes de procédure applicables où figurent les dispositions légale ou réglementaires mentionnées dans les courriels de notification.

22. Les requérantes ne soutiennent pas avoir rencontré des difficultés pour consulter ou déposer des pièces de procédure sur la plateforme électronique. Elles ne démontrent pas de manière plausible n'avoir pas réceptionné le courriel généré et envoyé le 30 avril 2024, après le traitement du mémoire en réponse par le greffe à 9 heures 17. En effet, d'une part, le gestionnaire de dossier de la partie intervenante, également destinataire de ce courrier électronique, prend connaissance du mémoire en réponse dès 9 heures 20, soit quelque trois minutes seulement après le traitement de la pièce de procédure par le greffe, et, d'autre part, à peine sept heures plus tard, le jour même, le gestionnaire du dossier des requérantes déclare accuser réception du mémoire en réponse « en l'affaire G/A 241.273 ». L'argument selon lequel « aucun courriel n'a été envoyé au gestionnaire du dossier, ce dernier ayant pris connaissance du mémoire en réponse en consultant la plateforme électronique du Conseil d'État pour d'autres motifs » ne peut être raisonnablement accueilli, en l'absence de tout élément un tant soit peu concret, dans la demande d'audition, précisant la nature de ces « autres motifs ».

23. Il résulte de ce qui précède que les griefs relatifs au « caractère disproportionné de la restriction au droit d'accès au juge », découlant de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, singulièrement lorsque les parties font le choix de la procédure électronique, manquent en droit et en fait.

24. En tant que les requérantes entendent remettre en cause le caractère encore actuel, voire la légitimité, de l'objectif poursuivi par la procédure accélérée prévue à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, eu égard à l'absence alléguée d'un arriéré juridictionnel à résorber au Conseil d'État et à la récente réforme dont celui-ci a bénéficié, notamment en termes d'extension des cadres pour réduire plus encore la longueur des procédures, il convient de tenir compte les enseignements de l'arrêt n° 24/2020 du 13 février 2020

(ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.024), rendu par la Cour constitutionnelle sur question préjudicielle.

Interrogée à nouveau sur la constitutionnalité de la disposition en cause mais en tant qu'elle prévoit « une sanction disproportionnée à la lumière du but visé par le législateur, à savoir celui d'absorber l'arriéré au Conseil d'État », alors qu'un tel arriéré n'existe plus, la Cour a répondu, à la lumière des objectifs du législateur et « indépendamment de l'existence ou non d'un arriéré », que la disposition en cause est compatible avec l'article 13 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Se fondant sur les éléments et principes déjà rappelés ci-avant, elle a notamment décidé ce qui suit :

« B.3.4. Plus particulièrement, les règles relatives aux formalités et aux délais fixés pour former un recours visent à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique. Si la simplification et l'accélération de la procédure constituent des objectifs légitimes (CEDH, 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, § 71), les règles de procédure ne peuvent toutefois pas, en raison d'un formalisme excessif, empêcher les justiciables de se prévaloir des voies de recours disponibles.

[...]

B.4. [...]

Attachant “des conséquences graves au non-respect” de ce délai, [la règle selon laquelle l'absence de transmission d'un mémoire en réplique dans le délai imparti commande au Conseil d'État de constater en principe l'absence de l'intérêt requis,] fait partie d'une série de mesures visant à réduire la durée de la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, afin de résorber l'arriéré de cette juridiction (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1, pp. 1-3; *ibid.*, n° 984-2, p. 2).

Cette présomption d'absence d'intérêt doit se comprendre comme ayant des effets analogues à la présomption de désistement d'instance prévue par l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées.

[...]

B.6.1. [La] Cour a jugé à plusieurs reprises que la limitation du droit d'accès au Conseil d'État qu'entraîne la disposition en cause n'est pas sans justification raisonnable (voir par exemple l'arrêt n° 112/2013 du 31 juillet 2013).

Dans l'affaire présentement examinée, la Cour est interrogée en substance sur la nécessité de revoir cette jurisprudence au regard de l'évolution de l'arriéré du Conseil d'État.

B.6.2. Sans se pencher sur la question de savoir si la Cour est à même d'évaluer, sur la base de ses rapports d'activité, la charge de travail du Conseil d'État et l'effet de la disposition en cause sur cette charge de travail, force est de constater qu'en adoptant la disposition en cause, le législateur poursuivait plusieurs objectifs. La disposition en cause confirmait en partie une pratique que le Conseil d'État appliquait déjà pour faire face au grand nombre d'affaires pendantes. Il ressort néanmoins des travaux préparatoires que le législateur avait en outre également pour objectif d'accélérer le déroulement des différentes procédures :

“L’intention du législateur est de remédier à la longueur voulue ou non par les parties en cause dans les recours introduits devant le Conseil d’État” (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 984-1, p. 3).

Même si, pour la partie requérante, l’application de la disposition en cause ne donne pas lieu à l’examen du fond de la cause, elle a tout de même pour effet de mettre fin, pour toutes les parties concernées, à la procédure devant le Conseil d’État. En outre, indépendamment de l’existence ou non d’un arriéré, il s’ensuit que d’autres affaires pendantes peuvent être traitées plus rapidement.

B.6.3. De plus, comme il est dit en B.4, la disposition en cause, bien qu’elle ait été introduite à l’origine en 1990, a été reprise intégralement dans le cadre de la réforme du Conseil d’État de 2014. Par cette réforme, le législateur a notamment entendu continuer à réduire l’arriéré qui, à ce moment, avait déjà considérablement diminué, mais également parer à l’éventualité d’un nouvel arriéré consécutif à l’extension des compétences du Conseil d’État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 39) ».

25. En prévision de l’avis qu’il lui appartenait de donner, lors de l’audience du 12 novembre 2024, en tenant compte des arguments développés dans la demande d’audition, l’auditeur rapporteur a interrogé l’auditeur général adjoint notamment sur les chiffres de l’arriéré général existant au Conseil d’État et son évolution dans le temps. Les chiffres suivants des affaires pendantes ont été transmis et portés à la connaissance des parties avant l’audience :

	Total	Total FR	Total NL	Total BI	Total All
Au 31/08/2021	501	310	185	20	44
	8	4	0		
Au 31/08/2022	504	322	175	17	53
	9	7	2		
Au 31/08/2023	529	343	180	20	34
	1	2	5		

Un tel tableau ne permet pas de considérer qu’au moment de la mise en œuvre de l’article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d’État, aucun arriéré juridictionnel n’était à déplorer au sein de la section du contentieux administratif du Conseil d’État.

26. Partant, les arguments ci-avant développés par les requérantes pour contester le « maintien du caractère proportionnel » de la mesure critiquée, déduits d’une absence alléguée d’un arriéré juridictionnel au Conseil d’État qui ne se vérifie manifestement pas, manquent en fait. À la lecture de l’arrêt n° 24/2020 du 13 février 2020, précité, de la Cour constitutionnelle, ils manquent également en droit.

27. Il résulte de ce qui précède que les six questions préjudicielles que les requérantes sollicitent de poser à la Cour constitutionnelle reposent sur des prémisses inexactes en droit ou en fait, notamment lorsque, concernant la mise en œuvre de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, elles allèguent une absence de garanties suffisantes offertes par la procédure électronique ou contestent la légitimité du but poursuivi par la mesure sur la base du constat erroné que le Conseil d'État n'a pas d'arriéré judiciaire. En cela, de telles questions ne sont manifestement pas pertinentes et ne doivent pas être posées.

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle a déjà statué, à plusieurs reprises, sur la constitutionnalité de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, au regard des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Conformément à l'article 26, § 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les questions ayant des objets identiques ne doivent donc pas être posées.

La cinquième question proposée interroge, quant à elle, la Cour constitutionnelle sur la conformité de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État avec des dispositions du traité sur l'Union européenne et de la directive services 2006/123/CE du 12 décembre 2006, alors que la présente affaire concerne une situation purement interne, qui ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union. N'étant manifestement pas pertinente, elle ne doit pas être posée.

28. À propos de la « problématique » que les requérantes demandent de soumettre à l'avis consultatif de la Cour européenne des droits de l'homme, le protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Strasbourg le 2 octobre 2013, auquel une loi du 30 octobre 2022 a porté assentiment (*Mon. b.*, 5 décembre 2022, p. 89217), permet, depuis le 1^{er} mars 2023, aux hautes juridictions belges d'« adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles ».

Cette disposition se limite à énoncer une faculté et non une obligation pour les juridictions visées (*doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2631/001, p. 5).

En l'espèce, outre le caractère facultatif du pouvoir de saisir la Cour d'une demande d'avis consultatif, il ressort de tous les développements qui précèdent que, rejoignant largement les questions préjudicielles qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle, les questions que les requérantes proposent de

soumettre à l'avis consultatif de la Cour européenne des droits de l'homme ne consistent pas en des « questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles ».

En conséquence, il n'y a pas lieu de demander à la Cour européenne des droits de l'homme d'émettre un avis consultatif sur les questions proposées.

D. Conclusion

29. Les parties requérantes n'ont pas déposé de mémoire en réplique dans le délai réglementaire de soixante jours et il n'a pas été démontré à l'audience que ce défaut résulte d'un cas de force majeure. Il y a lieu de constater l'absence de l'intérêt requis, en application de l'article 21, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

V. Indemnité de procédure

30. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la ville de Philippeville est accueillie.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge des parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 6 mai 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux