

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

Conseil d'Etat, section d'administration.

A R R E T

n° 72.718 du 25 mars 1998
A. 67.060/X-7150.

En cause : la commune de HEUSDEN-ZOLDER

contre :

la Région flamande, représentée par le Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
M. van DIEVOET, avocat,
ayant son cabinet à 1000 BRUXELLES,
rue Royale 15.

LE PRESIDENT f.f. DE LA Xe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 janvier 1996 par laquelle la commune de Heusden-Zolder, demande l'annulation de l'arrêté du Ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du territoire et des Affaires intérieures du 31 octobre 1995 portant, d'une part, retrait de son arrêté du 12 septembre 1995 accordant à la s.a. AQUAFIN un permis de bâtir relatif à la construction d'une station d'épuration des eaux à la Kerkstraat à Heusden-Zolder, cadastrée section E, n^{os} 640 a et 646 d, et, d'autre part, délivrance d'un nouveau permis conditionnel;

Vu l'arrêt n° 65.691 du 21 avril 1997 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué;

Vu la notification de cet arrêt aux parties le 29 avril 1997;

Vu le rapport rédigé par M. J. HUBREGTSEN, premier auditeur, sur la base de l'article 15ter de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, inséré par l'arrêté royal du 19 décembre 1996;

Vu l'ordonnance du 7 octobre 1997 notifiant le rapport aux parties et convoquant celles-ci à l'audience du 6 novembre 1997, date à laquelle l'affaire a été remise à l'audience du 1er décembre 1997;

Entendu M. D. MOONS, conseiller d'Etat, en son rapport;

Entendu en leurs observations, Me K. CRAUWELS, avocat, loco Me W. RAUWS, avocat, qui comparaît pour la requérante, et Me van DIEVOET, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. J. HUBREGTSEN, premier auditeur, en son avis conforme;

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

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 4ter, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il existe dans le chef de la partie requérante une présomption de désistement d'instance lorsque, la demande de suspension d'un acte ou d'un règlement ayant été rejetée, la partie requérante n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification de l'arrêt; que selon l'article 15ter, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté royal du

5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, inséré par l'arrêté royal du 19 décembre 1996, le Conseil d'Etat décrète dans ce cas le désistement d'instance "en constatant l'absence de demande de poursuite de la procédure introduite dans le délai prévu, sauf cas de force majeure ou d'erreur invincible dûment établi";

Considérant que la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué a été rejetée par l'arrêt 65.961 du 21 avril 1997;

Considérant que la partie requérante n'a pas introduit de demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification de l'arrêt susvisé;

Considérant que la partie requérante soutient que la présomption inscrite à l'article 17, § 4 ter, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, inséré par la loi du 4 août 1996, est réfragable et que cet article doit être interprété de la même manière que l'article 17, § 4 bis, des lois précitées, où est utilisé le verbe "pouvoir";

Considérant que l'article 17, § 4bis, des lois précitées s'énonce comme suit :

"La section d'administration peut, suivant une procédure accélérée déterminée par le Roi, annuler l'acte ou le règlement dont la suspension est demandée si, dans les trente jours à compter de la notification de l'arrêt qui ordonne la suspension ou confirme la suspension provisoire, la partie adverse ou celui qui a intérêt à la solution de l'affaire n'a pas introduit une demande de poursuite de la procédure";

Considérant qu'en l'espèce, c'est l'article 17, § 4ter, des lois précitées qui est applicable, et non l'article 17, § 4bis, d'une part, parce que la partie

requérante (et pas la partie adverse) a omis d'introduire une demande de poursuite de la procédure et, d'autre part, parce que ceci ressort de la combinaison de l'article 15ter, § 1er, alinéa 3, et de l'article 15ter, § 2, de l'arrêté royal susvisé; que l'article 15ter, § 2, dispose que :

"Sur la convocation visée au § 1er, alinéa 2, il est fait mention du texte de l'article 17, § 4ter, des lois coordonnées ainsi que du § 1er, alinéas 3 et 5, du présent article";

que l'article 17, § 4bis, n'a pas été intégré dans l'article 15ter, § 2, de l'arrêté royal susvisé; qu'il ressort de ces arguments textuels que la partie requérante ne peut baser le "caractère réfragable" de la présomption de désistement d'instance sur l'article 17, § 4bis, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que l'article 17, § 4bis, des lois susvisées prévoit que le magistrat saisi a la possibilité et non pas l'obligation d'"annuler l'acte ou le règlement (...) suivant une procédure accélérée déterminée par le Roi" si les conditions prévues par cet article sont réunies; que conformément à cet article, le magistrat peut décider que la procédure doit être poursuivie conformément à l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, modifié par l'arrêté royal du 7 janvier 1991; que le pouvoir d'appréciation du magistrat, qui s'applique sans restriction dans l'hypothèse visée à l'article 17, § 4bis, doit être compris dans le cadre du caractère "erga omnes" d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat; que le verbe "pouvoir", utilisé à l'article 17, § 4bis, a par conséquent une signification différente de celle que lui attribue la partie requérante;

Considérant que la "présomption de désistement d'instance" inscrite à l'article 17, § 4ter, des lois

susvisées ne peut être renversée qu'en cas de "force majeure ou d'erreur invincible";

Considérant que la partie requérante soutient ensuite qu'en vertu de l'article 59 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, il faut un "acte expres en cas de procédure devant le Conseil d'Etat"; que la partie requérante en déduit que l'article 15ter de l'arrêté royal susvisé est illégal et qu'aux termes de l'article 159 de la Constitution, il ne peut être appliqué;

Considérant que le principe général du droit concernant la hiérarchie des normes juridiques, permet et autorise qu'un arrêté royal revêtu d'une date plus tardive, à savoir le 19 décembre 1996, par lequel est notamment inséré l'article 15ter, déroge à une norme de droit du même niveau, à savoir l'article 59 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, modifié par l'arrêté royal du 7 janvier 1991; qu'en conséquence, la partie requérante ne démontre pas que l'article 15ter précité est illégal;

Considérant que la partie requérante fait également valoir qu'aucune présomption de désistement d'instance ne peut exister à son égard, en premier lieu, parce qu'elle a été "victime d'une erreur invincible, compte tenu de ce qu'elle a introduit les requêtes en suspension et en annulation le 6 janvier 1996(, qu'ensuite) peu après l'entrée en vigueur (de la loi du 4 août 1996, soit le 1er avril 1997)", "la requête en suspension a été rejetée par l'arrêt n° 65.961 (et) que la partie requérante ignorait à cette date les conséquences du défaut d'introduction d'une demande de poursuite de la procédure", en outre parce que "le régime

légal et les dispositions réglementaires actuels relatifs au désistement automatique d'instance sont en contradiction avec le droit à un procès juste et équitable visé à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, enfin parce que "l'article 17, § 4bis, et l'article 17, § 4ter, de la loi sur le Conseil d'Etat violent les articles 10 et 11 de la Constitution, (en ce sens que) l'expression de la volonté de la partie au procès est normalement requise pour le désistement d'instance, tant en ce qui concerne les procédures devant les tribunaux ordinaires (voir, par exemple, l'article 824 du Code judiciaire), qu'en ce qui concerne les litiges dont est saisi le Conseil d'Etat, et, (qu')en l'espèce, la partie requérante est traitée de manière discriminatoire, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution puisqu'un désistement d'instance lui est imposé alors qu'elle n'en a nullement manifesté le souhait, (et) que cette différenciation n'est pas raisonnablement justifiée"; que la partie requérante demande que la Cour d'arbitrage soit saisie de la question préjudicielle suivante :

"Les dispositions de l'article 17, § 4bis, et de l'article 17, § 4ter, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, insérées par la loi du 4 août 1996, violent-elles le principe d'égalité inscrit dans les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ?";

Considérant que la partie défenderesse indique que la "Cour d'arbitrage (...) s'est déjà prononcée - au sujet de la sanction imposée par l'article 21, alinéa 2, de la loi sur le Conseil d'Etat - sur une sanction de cette nature prévue par le législateur, (et que) la Cour a estimé que l'irrecevabilité de la demande (c'est-à-dire de la sanction prévue par le législateur à l'article 21, alinéa 2, de la loi sur le Conseil d'Etat) n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif

poursuivi par le législateur, à savoir réduire la durée de la procédure, compte tenu du principe général de droit selon lequel la rigueur de la loi peut être tempérée en cas de force majeure, (de sorte que) (...) il est donc prévisible que la Cour d'arbitrage adoptera une position identique lorsqu'elle se penchera sur la présente sanction de "désistement de l'instance", imposée par le législateur; que la partie défenderesse se réfère aux arrêts de la Cour d'arbitrage n° 32/95 du 4 avril 1995, Moniteur belge, 19 mai 1995, et n° 67/95 du 28 septembre 1995, Moniteur belge, 26 octobre 1995;

Considérant que par envoi recommandé avec accusé de réception du 28 avril 1997, le greffe du Conseil d'Etat n'a pas seulement notifié à la commune de Heusden-Zolder l'arrêt 65.961 du 21 avril 1997 rejetant la demande de suspension, mais également le texte même de l'article 15ter de l'arrêté royal du 5 décembre 1991, inséré par l'arrêté royal du 19 décembre 1996, publié au Moniteur belge du 1er février 1997 et entré en vigueur le 1er avril 1997; que la partie requérante a été informée par ce courrier des conséquences du défaut d'introduction de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification de l'arrêt; qu'indépendamment de la question de savoir si l'"erreur invincible" invoquée par la partie requérante peut être rangée ou non sous la notion de "cas de force majeure" ou d'"erreur invincible", visée à l'article 15ter, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté royal susvisé du 5 décembre 1991, il ressort des éléments précités de la cause que la partie requérante invoque en vain l'"erreur invincible";

Considérant que la partie requérante ne démontre pas en quoi consisterait la violation de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; que la partie requérante regarde, quoi qu'il en soit, erronément

l'article 15ter tel qu'il se présente comme un "désistement automatique"; que le désistement visé résulte en effet de la non-persistance, tacite mais néanmoins claire, à poursuivre l'annulation;

Considérant que l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage s'énonce comme suit :

"26. § 1er. La Cour d'arbitrage statue, à titre préjudiciel, par voie d'arrêt, sur les questions relatives à :

- 1° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26bis de la Constitution (actuellement, l'article 134), des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions;
- 2° sans préjudice du 1°, tout conflit entre décrets ou entre règles visées à l'article 26bis de la Constitution (actuellement, l'article 134) émanant de législateurs distincts et pour autant que le conflit résulte de leur champ d'application respectif;
- 3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26bis de la Constitution (actuellement, l'article 134), des articles 6, 6bis, et 17 de la Constitution (actuellement, les articles 10, 11 et 24)";

que l'article 26, § 2, de la loi précitée dispose que :

"§ 2. Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction, celle-ci doit demander à la Cour d'arbitrage de statuer sur cette question.

Toutefois, la juridiction n'y est pas tenue lorsque l'action est irrecevable pour des motifs de procédure tirés de normes ne faisant pas elles-mêmes l'objet de la demande de question préjudicielle.

La juridiction, dont la décision est susceptible, selon le cas, d'appel, d'opposition, de pourvoi en cassation ou de recours en annulation au Conseil d'Etat, n'y est pas tenue non plus :

- 1° lorsque la Cour a déjà statué sur une question ou un recours ayant le même objet;
- 2° lorsqu'elle estime que la réponse à la question préjudicielle n'est pas indispensable pour rendre sa décision;
- 3° si la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis de la Constitution (actuellement,

l'article 134) ne viole manifestement pas une règle ou un article de la Constitution visés au § 1er.";

Considérant que selon l'article 26, § 2, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, le seul cas où le Conseil d'Etat n'est pas tenu de poser une question préjudicielle est celui où "l'action est irrecevable pour des motifs de procédure tirés de normes ne faisant pas elles-mêmes l'objet de la demande de question préjudicielle", et qu'il n'en est pas ainsi en l'espèce;

Considérant que la question préjudicielle posée par la partie requérante porte sur les articles 17, § 4bis, et 17, § 4ter, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et non pas sur l'article 21, alinéa 2, des mêmes lois qui dispose que :

"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, sur l'avis du membre de l'auditorat désigné en l'affaire, en constatant l'absence de l'intérêt requis";

qu'en conséquence, la partie défenderesse ne peut invoquer adéquatement cet article afin de ne pas faire poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle formulée par la partie requérante;

Considérant que la critique formulée quant à la constitutionnalité des articles 17, § 4bis, et 17, § 4ter, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat contraint celui-ci à saisir la Cour d'arbitrage de la question préjudicielle que la requérante a formulée à cet égard;

Considérant que l'obligation de poser la question préjudicielle n'implique pas qu'il faille reproduire tels quels les termes des parties; qu'il y a lieu d'écarter les considérations inutiles ainsi que les articles qu'il n'y a pas lieu d'associer à cette question; que l'article 6

de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 17, § 4bis, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne doivent pas être associés à cette question, le premier parce que le Conseil est lui-même habilité à se prononcer sur son éventuelle violation, le second pour les motifs énoncés ci-dessus,

D E C I D E :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour d'arbitrage :

"Les dispositions de l'article 17, § 4ter, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, insérées par la loi du 4 août 1996, violent-elles le principe d'égalité inscrit dans les articles 10 et 11 de la Constitution ?".

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique,
le vingt-cinq mars 1900 nonante-huit, par :

M.	D. MOONS,	président de chambre f.f.,
		conseiller d'Etat,
Mme	A. WIJNANTS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

A. WIJNANTS.

D. MOONS.

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT A L'ARTICLE 63,
ALINEA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT
COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973.